

Direction des bibliothèques

AVIS

Ce document a été numérisé par la Division de la gestion des documents et des archives de l'Université de Montréal.

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

This document was digitized by the Records Management & Archives Division of Université de Montréal.

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal

Nations sans État autre que social?

L'impact du nationalisme subétatique dans la transformation de l'État social au Canada et en Espagne (1980-2004)

par

Maude Chapados

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

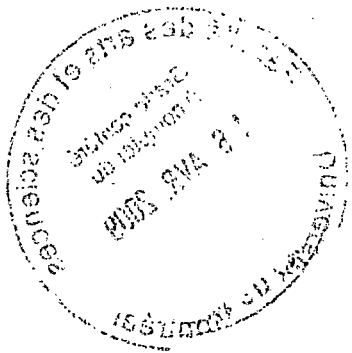
Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (PhD)
en science politique

Novembre 2008

© Chapados, 2008



JA
29
USY
2019
V. 012



Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Nation sans État autre que social? L'impact du nationalisme subétatique dans la
transformation de l'État social au Canada et en Espagne (1980-2004)

présentée par :
Maude Chapados

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Mamoudou Gazibo, Président-rapporteur
Gérard Boismenu, Directeur de recherche
Denis Saint-Martin, Membre du jury
François Rocher, Examineur externe
Serge Lusignan, Représentant du doyen de la FES

Résumé

Prenant à témoin le Canada et l'Espagne, cette thèse porte sur la transformation de l'État social dans un cadre plurinational. Plus précisément, elle traite du phénomène de « nationalisme social », soit l'instrumentalisation des politiques sociales par les gouvernements subétatiques nationalistes pour renforcer un sentiment de solidarité nationale. Profitant des beaux cas de nationalisme différencié qu'offrent ces deux pays, elle démontre, par une analyse de programmes régionaux de lutte contre la pauvreté, que la nature du nationalisme mis de l'avant par l'entité subnationale et les dynamiques intergouvernementales qui y sont associées (logique de collaboration ou de confrontation avec les instances centrales) semblent influencer le type de programme qui y est développé.

Pour mieux juger de la relation à l'étude, la variable « nationalisme » est remise en cause par la considération de facteurs intermédiaires (de nature idéologique, socio-économique, ou institutionnelle) pouvant intervenir dans le développement des politiques sociales, mais aussi par l'utilisation de contre-cas subétatiques non nationalistes. L'analyse des programmes d'assistance publique des sept cas subétatiques étudiés (quatre nationalistes, trois fédéralistes) révèle que seulement deux nations sans État sur quatre (le Pays basque et le Québec) ont développé des logiques différenciées d'intervention qui se positionnent en rupture avec l'orientation respectivement donnée par les gouvernements centraux à la transformation de l'État social canadien et espagnol. La présence d'un mouvement souverainiste de masse, lequel alimente des dynamiques de confrontation intergouvernementale, l'orientation idéologique du gouvernement subétatique ainsi que l'existence d'un tissu associatif mobilisé et revendicateur expliqueraient en grande partie la différenciation des choix de politiques observés.

La thèse est divisée en trois grandes parties. D'abord, le concept de nationalisme social est étudié et resitué dans les débats théoriques portant sur la transformation de l'État social (chapitre I) et une lecture sociohistorique des nationalismes basque, catalan, galicien et québécois est proposée (chapitre II). Ensuite, une revue de la transformation des États sociaux canadien et espagnol est effectuée (chapitre III), puis les fruits et les échecs du nationalisme social sont tour à tour constatés par notre analyse de politiques publiques (chapitres IV et V). Finalement, à partir de l'étude des contextes institutionnels,

idéologiques et socioéconomiques, des interprétations sont dégagées autour du nationalisme social et de son impact potentiel dans la transformation de l'État social à l'intérieur d'un cadre plurinational (chapitre VI et conclusion).

Mots-clés : Nationalisme social; Relations intergouvernementales et fédéralisme en perspective comparée; Nations sans État; Transformation de l'État social; Politiques sociales en perspective comparée; Politique canadienne; Politique espagnole.

Abstract

This thesis utilizes Canada and Spain to witness the transformation of the welfare state within a plurinational context. In particular, the present deals with the “social nationalism” phenomena, hence the instrumentation of social policies by nationalist sub-state governments in the pursuit of a greater national solidarity sentiment. While scrutinizing different cases of nationalism offered in the mentioned states, it shows, by analysing regional initiatives towards the fight against poverty and social exclusion, that the nature of the nationalism put forth by the sub-national entity and the associated intergovernmental dynamics (collaboration or confrontation with central instances), seems to influence their harvest policies.

To better judge this studied relation, the “nationalism” variable is challenged by considering intermediate factors able to influence the development of social policies, while also utilizing the non-nationalistic sub-state counter-cases. The analysis of public assistance policies in the seven studied sub-state cases (four nationalists and three federalists) reveals that only two nations without state out of four (Basque country and the province of Québec) have privileged variable logics of intervention in direct rupture with their respective central government orientation for the transformation of the Canadian and Spanish welfare state. The presence of a main stream sovereign movement, feeding intergovernmental confrontations, combined with the ideological orientation of sub-state government and the existence of a mobilized and claiming associative fabric, explains mainly the different choices of public intervention put forth in welfare matters.

This thesis contains three distinct parts. First, the “social nationalism” variable is studied and resituated in the theoretical deliberations on the transformation of the welfare state (Chapter I), and a socio-historical assessment of the Basque, Catalan, Galician and Québécois nationalism is proposed (Chapter II). Second, a review of the evolution of Canadian and Spanish welfare states is made (Chapter III), followed by an in depth appreciation of the hits and misses of social nationalism (Chapters IV and V). Finally, after the study of the prevailing institutional, ideological and socio-economical circumstances, renditions are made about social nationalism and its potential impact in the transformation of the welfare state in plurinational democracies (Chapter VI and Conclusion).

Keywords : Social nationalism; Intergovernmental relations and comparative federalism; Nations without States; Transformation of the Welfare State; Comparative Social Politics, Canadian Politics; Spanish Politics.

Table des matières

Introduction.....	1
Chapitre I- La fin du <i>Golden Age</i> de l'État social mononational?.....	5
1.1- De la résilience au démantèlement, un État social en transformation:.....	8
1.1.1- La thèse de l'irréversibilité des États sociaux	8
1.1.2- La thèse de la résilience des États sociaux	10
1.1.3- La thèse du retrait de l'État social	14
1.1.4- Un débat irrésolu, mais en voie de rapprochements théoriques	19
1.1.5- Des prestataires actifs. Le nouvel univers discursif de l'intervention étatique en matière sociale.	26
1.2- La transformation de l'État social dans un cadre multinational. La solidarité sociale, un terreau fertile pour la mobilisation nationaliste?	31
1.2.1- Pour une analyse de la logique interventionniste des États subnationaux.....	33
1.2.2- Pour une interprétation nuancée du nationalisme social.....	40
Chapitre II- La montée des nations sans État : un nationalisme de projection	57
2.1- Déclinaison théorique autour du couple nation-nationalisme	58
2.1.1- Les principaux courants des théories nationalistes.....	58
2.1.2- Pour une approche sociohistorique de la nation et du nationalisme.....	65
2.2. Analyse sociohistorique des nationalismes catalan, basque, galicien et québécois..	68
2.2.1- La Catalogne:.....	68
2.2.2- Le Pays Basque.....	81
2.2.3- La Galice :	92
2.2.4- Le Québec :	102
2.2.5- Conclusion :	125
Chapitre III- La transformation de l'État social au Canada et en Espagne.....	127
3.1- Un miroir déformant. Remarques introductives d'ordre comparatif.....	127
3.2- Le <i>Silver Age</i> de l'État social au Canada et en Espagne	132
3.2.1- La restructuration de l'État social canadien	133
3.2.2- La restructuration de l'État social espagnol	149
3.3- Conclusion. Orientations canadienne et espagnole selon la typologie de Boychuk	169

Chapitre IV- Quand le social sert les impératifs nationaux. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Québec et au Pays basque	171
4.1-Le Pays basque face à la Navarre :	172
4.1.1- Deux CA voisines, deux logiques contrastées d'intervention. Le IMI-RMI-RB basque et la RB navarroise.....	172
4.2-Le Québec face à la Saskatchewan :	209
4.2.1-La politique québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.....	213
4.2.2-La politique saskatchewanaise d'assistance sociale :	246
4.2.3- Conclusion :	267
Chapitre V- Nations sans État social particulariste. L'échec du nationalisme social subétatique en Catalogne et en Galice	271
5.1- La Catalogne, la Galice et la Communauté autonome de Madrid. Trois univers nationaux, trois programmes de soutien au revenu, une seule logique globale d'intervention	272
5.1.1-La politique catalane de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	273
5.1.2-La politique galicienne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	289
5.1.3-La politique madrilène de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	302
5.2-Conclusion:	316
Chapitre VI- Nation sans État autre que social? Quelques interprétations.....	319
6.1- Brève récapitulation et typologie des logiques d'intervention observées au Canada et en Espagne	319
6.2-Interprétations autour du phénomène de nationalisme social, et de l'existence ou non de modes différenciés d'intervention auprès des démunis.	322
6.2.1-Arrangements institutionnels :	322
6.2.2-Contexte idéologique et politique.....	334
6.2.3-Contexte socioéconomique :	346
6.3-Encore et toujours le politique: L'impact significatif des relations intergouvernementales, de la politique partisane et de son ouverture aux revendications d'une société civile dynamique dans l'orientation donnée aux programmes de lutte contre la pauvreté.....	362

Chapitre VII- Conclusion.....	365
7.1- Implications de la recherche pour le champ d'étude de la politique comparée.....	367
7.1.1- Pour une démarche analytique posée en termes d'analyse de politiques publiques et en accord avec les débats sur la transformation de l'État social.	367
7.1.2- <i>Politics as usual?</i> Des facteurs intermédiaires qui réaffirment l'importance de considérer les variables d'analyse dites traditionnelles pour l'étude de la transformation de l'État social	369
7.1.3- Pour une conceptualisation différenciée du nationalisme social	372
7.2- Implications de la recherche pour la politique active dans les démocraties plurinationales.....	374
Bibliographie.....	I

Liste des tableaux

Tableau I- Hausses des crédits d'impôts pour enfants dans la réforme de l'IRPF de 2003	167
Tableau II- Typologie des programmes régionaux de RMIs en Espagne	173
Tableau III- Synthèse des logiques globales d'intervention des gouvernements nationaux et subétatiques canadiens et espagnols	319

Liste des figures

Figure 1- La Prestation fiscale canadienne pour enfants pour une famille de deux enfants (juillet 2004 à juin 2005)	147
Figure 2- Investissements fédéraux pour les familles à faible revenu qui reçoivent la prestation de base de la PFCE et le Supplément de la PNE pendant les années du programme (juillet à juin)	148

Liste des sigles

ADQ : Action démocratique du Québec
AES : Ayudas de Emergencia Social
AEIS: Ayudas extraordinarias para incorporación social
AESES : Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social
ANPG : Asamblea Nacional-Popular Galega
ANV : Acción Nacionalista Vasca
AP : Alianza Popular
APPOR : Aide aux parents pour leurs revenus de travail
APTE : Actions positives pour le travail et l'emploi
ASES : Ayudas para situaciones de Emergencia Social
BNG : Bloque Nacionalista Galego
BNPG : Bloque Nacional-Popular Galego
BQ : Bloc Québécois
CA : Communauté autonome
CAP : Canadian Assistance Plan
CCOO: Confederación Sindical de Comisiones Obreras
CDC : Convergència Democràtica de Catalunya
CiU : Convergència i Unió
CPP-RRQ : Canada Pension Plan- Régie des rentes du Québec
EA : Eusko Alkartasuna
ECUS: Entente-cadre sur l'union sociale
EDC : Esquerra Democràtica de Catalunya
EE : Euskadiko Ezkerra
ERC : Esquerra Republicana de Catalunya
ETA: Euskadi Ta Askatasuna
FCPASQ: Front commun des personnes assistées sociales du Québec
FHB: Family Health Benefit
FIP: Family Income Plan
FLQ : Front de libération du Québec

FNC: Front nacional de Catalunya
HB : Henri Batasuna
IMF : Ingreso Mínimo Familiar
IMI : Ingreso Mínimo de Inserción
IMI : Ingreso Madrileño de Integración
IPREM : Indicador público de renta de efectos múltiples
IRPF : Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LOAPA : Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
MSA : Mouvement souveraineté-association
MSC : Moviment socialista de Catalunya
MTAS : Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
NPD : Nouveau Parti Démocratique
PANE: Plan d'action national pour les enfants
PCG : Partido Comunista de Galicia
PFE : Prestation fiscale pour enfants
PFCE: Prestation fiscale canadienne pour enfants
PG : Partido Galeguista
PSG : Partido Socialista Galego
PIR: Plans Individuals d'inserció i Reinserció social i laboral
PIRMI : Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció
PLQ : Parti libéral du Québec
PNE : Prestation nationale pour enfants
PNV : Partido Nacionalista Vasco
PP : Partido Popular
PSAN : Partit Socialista d'Alliberament Nacional dels Països Catalans
PSC: Partit dels Socialistes de Catalunya
PSE-PSOE: Partido Socialista de Euskadi
PSOE : Partido Socialista Obrero Español
PSP : Propuesta Sindical Prioritaria
PSUC : Partit Socialista Unificat de Catalunya
PTA : Provincial Training Allowance

PQ : Parti québécois
RAI : Renta Activa de Inserción
RAPC : Régime d'assistance publique du Canada
RIN : Rassemblement pour l'indépendance nationale
RISGA : Renta de Integración Social Gallega
RMI : Revenu minimum d'insertion
RB : Renta Básica
SAP: Saskatchewan Assistance Plan
SARG: Supplément au revenu gagné
SCB: Saskatchewan Child Benefit
SDEUB: Syndicat démocrate des étudiants de l'Université de Barcelone
SEDP: Saskatchewan Employment Development Program
SES: Saskatchewan Employment Supplement
SMI: Salario mínimo interprofesional
SOFI : Soutien financier
SUPRET: Supplément de Revenu Garanti au Revenu de Travail
SW : Saskatchewan Works
TC : Tribunal Constitucional
TCSPS : Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux
TEA : Transitionnal Employment Allowance
UCD : Unión del Centro Democrático
UDC : Unió Democràtica de Catalunya
UGT : Union General de Trabajadores de España
UPG : Unión do Pobo Galego
UPN : Unión del Pueblo Navarro

*À la mémoire de mon grand-père,
Philippe Vaillancourt, pour son combat et
ses convictions sociales.*

*À mes parents, pour leur appui
inconditionnel et le goût du savoir qu'ils
m'ont transmis. À Sacha, pour ce qu'il est et
l'avenir qu'il représente à mes yeux.*

Remerciements

Lorsque je me suis lancée dans l'entreprise folle qu'est celle de faire un doctorat, je l'ai fait, yeux fermés, l'orgueil gonflé à bloc, sans savoir quoi à trop m'attendre. Après avoir traversé cette aventure, quelques remerciements et épanchements s'imposent.

Tout d'abord, je remercie tout spécialement mon directeur, Gérard Boismenu, celui sans qui cette aventure doctorale n'aurait probablement pas eu lieu. Non seulement je le tiens grandement responsable de m'avoir engagée dans cette vaste entreprise en prenant le soin de ne pas tout m'en révéler le contenu, mais il est resté présent, tel un phare, tout au long de ce parcours long et sinueux. Avec ses qualités de mentor, il a su me guider intellectuellement, en respectant mes choix et sans m'imposer ses vues, me permettant du coup de découvrir ma propre voie académique. Il a géré, même à distance, mes crises existentielles et mes insécurités de doctorante et a veillé à rompre quelque peu l'isolement obligé dans lequel la thésarde que j'étais aurait pu sombrer, en m'invitant à travailler sur ses propres projets. Cet appui, tant intellectuel, moral que financier m'a permis de poursuivre, même dans les creux de vague. Gérard, merci beaucoup.

Un autre merci sincère aux autres personnes du département de science politique qui m'ont épaulé. Je pense tout particulièrement à Pascale Dufour, pour ses conseils toujours précieux et l'exercice de démystification du parcours doctoral auquel elle s'est souvent livrée avec moi, à toute « ma gang du troisième » du CPDS, à celle de l'AÉCSSPUM et enfin celle du Centre d'excellence sur l'Union européenne qui m'a accompagnée dans le dernier droit de la rédaction. Que ce soit autour d'un lunch, d'un « Faux Gulian » ou d'une discussion de corridor, vous avez tous su me stimuler ou me changer les idées aux bons moments, et je vous en remercie.

Parce qu'on ne peut pas se nourrir que par l'esprit, je tiens à remercier le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture; le Centre de recherche sur les politiques et le développement social, le Département de science politique ainsi que la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal qui ont subventionné chacun à leur tour cette recherche et la réalisation de ce doctorat.

Je tiens à témoigner ma reconnaissance à mon entourage plus rapproché. Un merci tout particulier à mes deux complices qui ont partagé avec moi chacune des nombreuses

étapes de cette expérience : Françoise, mon alliée universitaire de toujours et « coach » de vie académique, et Thomas, mon *partner* en titre de doctorat.

Enfin, les derniers et certainement non les moindres : mes parents et Sacha qui ont quasiment subi au quotidien la réalisation de ce doctorat, dans les bons jours comme dans les mauvais. À ma mère, ma première lectrice, un énorme merci pour le travail monial qu'elle a fait, et toutes ses petites attentions qui m'ont facilité la vie ces cinq dernières années. À mon père, merci de m'avoir donné le goût de l'histoire et de la politique. Amende honorable au *basic* de Gaspé qui a su alimenter nos discussions parfois enflammées, et béni soit son legs de jovialité qui m'a, somme toute, fait traverser cet exercice le sourire aux lèvres. À Sacha, merci pour son abnégation, sa compréhension, son don de me ramener les deux pieds sur terre et sa patience mise à rude épreuve lors de mes épisodes de thésarde lunatique et d'écoute sélective. Véritable modèle de persévérance, sa seule présence dans ma vie m'a obligée à ne jamais baisser les bras. Sacha, si j'en suis ici, c'est en grande partie à cause de toi. Merci.

Introduction

L'ère de mondialisation qu'est la nôtre a conduit plusieurs chercheurs en sciences sociales à signer l'arrêt de mort des manifestations nationalistes. Certains, souvent inspirés par l'idéal cosmopolite kantien, en sont venus à reléguer les nationalismes au statut de phénomène des temps anciens, proclamant ainsi le début d'une nouvelle époque, celle du post-nationalisme et du post-modernisme. D'autres, moins idéalistes et davantage nuancés, ont plutôt annoncé la fin des régionalismes et cru à une future dissolution des nationalismes subétatiques au sein de l'entité nationale dans laquelle ils ont évolué. Dans les deux cas cependant, ces théoriciens ont mal saisi les tenants et aboutissants des nationalismes, comme en témoigne la montée des dernières décennies des nationalismes subétatiques basque, catalan, galicien et québécois.¹

Loin de disparaître, ces nationalismes, qualifiés de florissants, gagnent en puissance depuis les années 1960 et s'affirment davantage dans leur réclamation d'une plus grande autonomie de leurs institutions politiques. Pareilles revendications ont beaucoup de retombées dans tous les champs d'action gouvernementale, et une attention particulière a dernièrement été accordée au domaine international, la littérature faisant souvent référence à l'instauration d'une *paradiplomatie* pour faire état de l'activité des entités subnationales sur les différentes scènes étrangères. En matière intérieure, nombreux sont les chercheurs qui se sont notamment intéressés à l'impact que cette effervescence subnationale a pu avoir dans la mise en place de politiques culturelles et linguistiques.

¹ Au sujet de l'annonce de la fin des nationalismes, puis, de leur résurgence, voir notamment : Raphaël Canet et Jules Duchastel, *La nation en débat : entre modernité et post-modernité* (Montréal : Éditions Athéna, 2003); Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality* (Cambridge : MIT Press, 1966); Montserrat Guibernau, *Nations without States : Political Communities in a Global Age* (Cambridge : Polity Press, 1999); Michael Keating, *Les défis du nationalisme moderne : Québec, Catalogne et Écosse* (Montréal, Les Presses de l'université de Montréal, 1997); André Lecours et Daniel Béland, « Politique sociale et nationalisme sub-étatique : une perspective comparative » *Cahier du CPDS*, No 03-05 (mai 2003); Stéphane Paquin, *La revanche des petites nations* (Montréal, VLB éditeur, 2001); Judith Parks et Howard Elcock, « Why do regions demand autonomy », *Regional and Federal Studies* Vol 10 No3 (automne 2000), pp.87-106.

En matière sociale cependant, force est de reconnaître que la relation entre les nationalismes subétatiques et le développement de politiques sociales demeure encore sous-étudiée. Pareil état de fait n'est pas sans être surprenant et problématique, compte tenu que plusieurs s'entendent pour dire que le développement de l'État providence poursuit des fins de *nation building*. Or, est-ce que les politiques sociales développées dans les entités régionales nationalistes se distinguent véritablement de celles produites par les administrations subétatiques qui ne se réclament pas d'une identité particulière? Si tel est le cas, quels en sont les éléments de différenciation, et pour quelles retombées? De plus, considérant que les États sociaux occidentaux traversent actuellement une grande période de mutation, comment resituer cette instrumentalisation des politiques sociales par les forces nationalistes subétatiques face à la transformation générale de l'État social national d'une part, et, d'autre part, au rapport dialectique propre au contexte fédéral dans lequel évoluent ces nations sans état?

Partant de ces premières interrogations, la thèse se propose de répondre à la question générale suivante : *Considérant leur contexte national respectif de transformation de l'État social, dans quelle mesure les entités subétatiques autonomistes que sont la Catalogne, la Galice, le Québec et le Pays Basque tendent-elles à développer des politiques sociales différenciées comme mode d'affirmation identitaire, et jusqu'à quel point ce nationalisme social est-il redevable aux dynamiques particulières de relations intergouvernementales entre les administrations autonomistes et le gouvernement central?*

Cette étude comparative ne vise pas uniquement à jeter de la lumière sur la question de l'imbrication des questions nationalistes et sociales trop souvent ignorée par les chercheurs en politiques sociales, mais elle se fixe aussi pour objectif d'évaluer la similitude dans les tenants et aboutissants de ces nationalismes subétatiques, similitude sur laquelle les leaders des mouvements nationalistes tablent souvent, et peut-être à tort, pour importer des politiques et des façons de faire de tout ordre. En outre, resituant la problématique dans le contexte plus large de la transformation de l'État social canadien et espagnol, elle fait le pari que le ralliement national autour des questions sociales revêt des formes plus ou moins interventionnistes en fonction du rapport dialectique qu'entretient une entité subétatique avec le gouvernement central d'une part, et, d'autre part, en fonction de son contexte institutionnel, socioéconomique, et idéologique. Et c'est à partir d'une comparaison des régimes d'aide sociale et de soutien au revenu de cinq communautés

autonomes (CA)² espagnoles (trois nationalistes, deux fédéralistes) et de deux provinces canadiennes (une nationaliste, une fédéraliste) que nous tentons d'en faire la démonstration.

Cette thèse est divisée en trois grandes parties. La première jette les bases théoriques de la problématique à l'étude. D'abord, elle propose une conceptualisation du nationalisme social en le fixant dans la mouvance plus générale de la transformation de l'État social (chapitre I). Ensuite, elle suggère une lecture sociohistorique de la montée des nations sans État qui est successivement appliquée aux quatre cas nationalistes sélectionnés (chapitre II).

La seconde partie de la thèse fait état des principaux programmes de soutien au revenu et des différentes logiques d'intervention mises de l'avant par les gouvernements nationaux et subétatiques canadiens et espagnols étudiés. Un portrait des principales mutations qu'ont connues les États sociaux canadien et espagnols depuis les années 1980 est dans un premier temps dressé (chapitre III). Cet exercice sert à camper la suite de notre analyse en dressant les points de référence nécessaires à la comparaison des logiques d'intervention. À partir de l'analyse des programmes des sept cas étudiés, on constate que le nationalisme social mène parfois à des programmes sociaux différenciés (chapitre IV) et que dans d'autres cas, l'apparente volonté de faire autrement en matière sociale ne se traduit pas dans les faits par une rupture avec la logique d'intervention préconisée par le gouvernement central (chapitre V).

La dernière partie de la thèse propose des interprétations de cette différenciation des résultats qui découlent de l'instrumentalisation des politiques sociales par les forces nationalistes pour créer un certain sentiment de solidarité nationale. Les contextes institutionnels, socioéconomiques et idéologiques spécifiques aux cas étudiés sont en l'occurrence scrutés à la loupe pour mener à des pistes d'explications possibles.

² L'Espagne est divisée en dix-sept régions, appelées *Comunidades autónomas* (en français, communautés autonomes), qui correspondent aux provinces canadiennes. L'adjectif « autonome » est parfois utilisé dans cette thèse, et il renvoie directement à ce palier administratif.

Chapitre I

La fin du *Golden Age* de l'État social mononational?

Depuis quelque deux décennies, l'État social présente des transformations majeures dans les pays où il avait connu une période intensive d'expansion depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Aux promesses d'emplois pour tous (« jobs for all ») et d'assurance sociale pour les temps durs (« social assurance against the rainy days »),³ succèdent désormais la recherche d'une troisième voie (« Third Way ») et les engagements de mettre fin au système de protection sociale tel que nous le connaissons (« end welfare as we know it »).⁴ Dans la pratique, cette tendance discursive se traduit par un véritable exercice de la quadrature du cercle pour les gouvernements des pays les plus industrialisés qui, s'engageant à maintenir le bien-être du citoyen comme l'objectif principal de l'action publique, répondent simultanément aux impératifs de contrôle des coûts et de compétitivité internationale.

Dans la communauté scientifique, ceux qui travaillent sur la restructuration de l'État social s'entendent généralement pour dire que ce passage au *Silver Age* de l'État providence (Taylor-Gooby, 2001a) constitue une réponse aux pressions communes auxquelles font face les pays industrialisés américains et européens en cette fin de siècle. Parmi celles-ci figurent principalement le vieillissement de la population, la rupture de la structure familiale traditionnelle, la baisse des taux de croissance économique, le changement technologique et la hausse du chômage récurrent et de longue durée (Ferrera et Rhodes, 2000; Korpi, 2003; Pierson, 2001a, 1998; Taylor-Gooby, 2001b). Ces changements structurels de la société ne sont pas les seuls facteurs évoqués pour expliquer l'émergence d'une nouvelle forme d'État social.

Au premier rang, la mondialisation et les organisations supranationales sont souvent pointées du doigt, bien que le poids de ce facteur exogène laisse encore place à débat au

³ Extraits du programme du Parti Travilliste britannique à l'élection générale de 1945, tirés de F.Craig, « British General Election Manifestos 1900-1974 » (London : Macmillan, 1975), pp.124-125.

⁴ Ici, nous référons respectivement au programme du New Labor de Tony Blair ainsi qu'au célèbre discours de Bill Clinton le 9 septembre 1992, hommes politiques qui se sont tous deux faits porte-étendard du virage social des années 1990.

sein de la communauté scientifique. Pour les uns, la mondialisation, par la délégation de souveraineté vers des instances supranationales ou la conclusion d'ententes avec des gouvernements étrangers, affaiblirait grandement l'État-nation comme symbole d'autorité et de canalisation du pouvoir décisionnel. Dans ce monde sans frontière et d'interdépendance économique, l'action des leaders étatiques serait grandement limitée; aussi ignoreraient-ils le marché global à leur propre péril. Pour d'autres, la mondialisation servirait de couverture à la réalité politique selon laquelle les besoins en matière de protection sociale ont été relégués derrière la priorité de bonne gestion macroéconomique. Non sans reconnaître certaines conséquences que peut avoir la mondialisation, ces auteurs se positionnent contre la démonisation systématique de cette dernière et accusent plutôt le consensus idéologique global (mieux connu sous le nom de *Consensus de Washington*). Loin de saper les souverainetés nationales, la mondialisation servirait de paravent et de prétexte à la non-intervention gouvernementale (Evans, 1997).

Des études empiriques comparatives confortent cette hypothèse (Scharpf et Schmidt, 2000; Banting, Hoberg et Simeon, 1997). En autant que ces études reconnaissent que les États font tous face à des forces puissantes de changement qui les engagent dans une relation d'interdépendance économique, elles démontrent par ailleurs que la façon de traiter et de répondre à ces tensions semble être grandement conditionnée par des facteurs dits endogènes, comme la culture, les institutions politiques ainsi que les héritages politiques de chacun de ces pays. Les traditions historiques façonneraient notamment la définition des problèmes, délimiteraient la variété des options politiques considérées et influenceraient par conséquent le design des choix politiques finaux. En matière sociale, pareil état de fait expliquerait donc la continuation de différences significatives entre les divers États providence, ce qui confirmerait la pertinence toujours actuelle de la fameuse typologie des États sociaux d'Esping-Andersen (1990).

Les débats qui animent la communauté universitaire ne tournent pas uniquement autour des causes de la transformation de l'État social. Un consensus est loin d'être établi quant à la nature même de ce phénomène mutationnel. En général, deux courants de pensée relativement opposés sont identifiés. Le premier, regroupant les tenants du néo-institutionnalisme historique, prétend à la résilience des États sociaux, alors que le deuxième, composé des défenseurs de l'approche des ressources du pouvoir, se veut

davantage alarmiste et perçoit au contraire un retrait significatif de l'État dans sa sphère d'intervention en matière sociale. D'où les discussions sémantiques et la multiplication des appellations pour faire état d'un même phénomène, soit la fin du *Golden Age* de l'État providence comme un processus encore inachevé.⁵

Bien que le débat ne soit pas encore tranché, il importe de considérer cette abondante littérature portant sur la question pour mieux camper la suite de notre analyse. Premièrement, parce que la période que nous avons délimitée pour l'étude de nos cas couvre exactement celle où la communauté de chercheurs a observé ces transformations, il devient nécessaire de considérer un des principaux débats qui a animé le champ des politiques sociales et d'identifier les nouvelles pratiques d'intervention étatique qui y sont associées. Deuxièmement, c'est ce retour qui nous permettra de mieux évaluer le rôle que jouent certains facteurs endogènes dans la transformation de l'État social particulièrement pertinents dans des contextes plurinationaux. Notamment, et en référant aux rares travaux qui ont directement traité de l'impact du nationalisme subétatique dans le développement des politiques sociales, nous développerons une grille d'interprétation susceptible de jeter de la lumière sur la place de la variable nationalisme dans des trajectoires différenciées de mutation des États sociaux.

Ce chapitre est divisé deux parties principales. La première constitue une recension des débats théoriques récents entourant le phénomène de la restructuration de l'État social. Nous y développons aussi la thématique de « l'activation du social » qui se trouve au cœur des solutions et des discours des pays industrialisés face à la crise de l'État providence à laquelle ils sont confrontés. Ensuite, nous procéderons à une recension critique des travaux qui se sont directement intéressés à la question qui nous préoccupe. Alors pourrions-nous mieux dégager la grille d'interprétations sur laquelle repose notre analyse comparée transatlantique des programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale afin de

⁵ Selon les positions théoriques des auteurs, la littérature évoque alternativement les notions de « crise », de « réforme », de « refonte », de « mutation », de « restructuration », de « désengagement », de « retrait », ou même de « démantèlement » de l'État social. Ce choix sémantique n'est pas toujours innocent de la part des auteurs, car comme nous le verrons subséquemment, il renvoie directement à leur propre conceptualisation de la variable dépendante. Ce faisant, nous ferons un usage prudent de ces termes, conséquemment avec la position théorique défendue dans la littérature mentionnée et nos propres observations des cas canadien et espagnol.

juger du rôle qu'a potentiellement pu jouer la variable nationalisme dans la transformation des États sociaux au Canada et en Espagne.

1.1- De la résilience au démantèlement, un État social en transformation:

L'essentiel du débat entourant la question de la restructuration de l'État social tourne autour de la nature même du phénomène et de l'étendue du processus de désengagement de l'intervention étatique. Certes, nous l'avons vu, quelques dissensions existent quant à la portée relative de certains facteurs de restructuration, et particulièrement celui de la mondialisation des marchés qui sert de prétexte à des choix idéologiques et partisans, ou gomme la plus grande incidence des autres facteurs, comme le passage à une société post-industrielle et le contexte institutionnel (Korpi, 2003; Pierson, 2001b; Swank, 2001). Ces dissensions autour des facteurs de restructuration demeurent néanmoins secondaires et partie intégrante au débat principal, car avant d'identifier les causes d'un phénomène, nous en conviendrons, encore faut-il être en mesure –ou du moins, tenter– de le définir.

Nous avons décidé de présenter une à une chacune des écoles qui prennent activement part à ce débat théorique. Cependant, en vue d'éviter un simple découpage dichotomique des approches à faible portée heuristique, nous prendrons soin de refléter l'évolution des discussions, et d'identifier d'éventuels points de rapprochement théorique qui sont créés au fil des échanges.

1.1.1- La thèse de l'irréversibilité des États sociaux

Selon Nicole Bernier (1998), la proposition de l'irréversibilité de l'État social a été principalement défendue par deux courants de pensée, soit l'approche structuraliste et l'école néo-institutionnaliste, mais selon des argumentaires différents. Ces derniers ont été développés au cours des années 1980-1990 en réponse aux interrogations portant sur un

éventuel démantèlement de l'État providence, interrogations survenues avec la fin du modèle de croissance économique d'après-guerre auquel l'État social moderne est directement associé.

Pour les structuralistes, malgré la « crise » à laquelle est confronté l'État providence, son démantèlement relève tout simplement de l'impossible, vu le rôle essentiel qu'il joue dans le système d'accumulation capitaliste. Créé pour pallier aux contrecoups et échecs du marché, tout en renforçant ses mécanismes de fonctionnement, l'État social permet d'atteindre une certaine paix sociale, ce qui lui garantit sa pérennité, même en période d'austérité permanente. Chez les tenants de cette approche, tout scénario de démantèlement impliquerait simultanément une remise en question complète et entière du système capitaliste. En effet, se référant à Offe (1984), Nicole Bernier déduit que pour les structuralistes,

« si l'État providence devait être aboli, c'est tout l'édifice superstructurel du système capitaliste qu'il faudrait abolir avec lui, qui assure la reproduction des rapports de production basés sur le profit et l'accumulation du capital: démocratie politique, organisations ouvrières et système partisan » (Bernier, 1998 :21).

Cette analyse, à première vue déterministe, sera nuancée par les travaux d'autres structuralistes qui, tout en rejetant toujours la thèse du démantèlement de l'État social, admettront néanmoins la présence de changements profonds. Notamment, toujours parmi les auteurs recensés par Nicole Bernier, Loader et Burrows (1994) maintiennent que l'État social se voit redéfini en fonction du passage du système de production fordiste à celui post-fordiste. Dorénavant axée davantage sur la compétitivité internationale que sur le bien-être public, l'intervention étatique, loin de disparaître, s'accroît de pair avec la flexibilisation de la main-d'œuvre. D'autres refusent l'idée de crise de l'État social porteuse de changements radicaux et révolutionnaires qui enclencheraient son démantèlement (Klein et O'Higgins, 1988). Ils préfèrent plutôt poser leur analyse en termes de changements continus et incrémentaux qui peuvent à la longue avoir des retombées considérables pour les programmes sociaux et les institutions.

Cette perspective incrémentaliste annonce l'amorce d'un certain virage théorique vers l'école néo-institutionnaliste qui, en admettant néanmoins la présence de réformes, repousse elle aussi l'hypothèse du démantèlement de l'État social. Pareille éventualité ne

relève pas de l'impossibilité comme chez les structuralistes, mais bien d'un scénario peu probable à cause des obstacles et forces internes qui modulent la résistance et la transformation de l'État providence. Pour autant qu'une réversibilité significative de ce dernier soit invraisemblable (*unlikely*), la transformation de l'État providence fait désormais consensus, et au fur et à mesure de leurs écrits, l'analyse n'est plus formulée en fonction de l'irréversibilité de l'État social, mais bien de sa résilience. Une nuance subtile, soit, mais une nuance tout de même importante, car elle ouvrira la porte à un tout nouveau débat autour du niveau de désengagement de l'État, où toute discussion autour de la survie ou de la fin de l'édifice superstructurel capitaliste est exclue.

Ainsi, à cause de l'évolution des échanges récents autour de la restructuration de l'État social, il est hasardeux de catégoriser l'école néo-institutionnaliste parmi les défenseurs de la thèse de l'irréversibilité de l'État social. Selon nous, l'essentiel de la thèse de l'école néo-institutionnaliste s'inscrit actuellement davantage dans un dialogue avec l'approche néomarxiste des ressources de pouvoirs, plutôt qu'avec les structuralistes.⁶ D'où la possibilité, aux termes de cette première partie de chapitre, d'identifier certains points de rapprochement entre les deux perspectives théoriques.

1.1.2- La thèse de la résilience des États sociaux

La thèse néo-institutionnaliste de la résilience des États sociaux est essentiellement redevable aux travaux de Paul Pierson (1994, 1996). Il sera le premier à postuler la nécessité de développer un nouveau modèle théorique pour mieux comprendre les mécanismes de la restructuration de l'État social qui appartient selon lui à un processus distinct de la période d'expansion. À contre-courant, cette proposition provoquera de vives réactions, et sera à la source du débat opposant les néo-institutionnalistes et les tenants de l'approche des ressources de pouvoirs, et par conséquent à la base de l'émergence de tout un pan de littérature sur la restructuration de l'État social.

⁶ En témoignent d'ailleurs selon nous l'appropriation et la discussion par les néo-institutionnalistes du terme « retrenchment » (retrait, en français) de l'État providence, un terme employé par les tenants de l'approche des ressources de pouvoirs pour décrire les transformations de l'État social.

Jusqu'aux travaux de Pierson, plusieurs s'entendaient pour dire, Esping-Andersen (1990) en tête, que les facteurs et mécanismes de restructuration de l'État social correspondent grosso modo à ceux identifiés lors de sa période d'expansion. Partant de la prémisse qu'une théorie qui explique et modélise les *Trente Glorieuses* doit être en mesure de comprendre le désengagement ou le déclin de l'État providence, Esping-Andersen statuera que « the class coalitions in which the three welfare-state regime-types were founded, explain not only their past evolution but also their future prospects » (1990 :33). Fort de la notoriété des *Trois mondes de l'État providence*, aussi ne cherchait-on pas outre mesure à identifier et à théoriser une dynamique particulière.

Pour Pierson, pareille logique ne tient pas la route. En effet, considérant que parmi ces facteurs d'expansion figure au premier plan la présence de syndicats puissants et de partis de gauche au pouvoir, l'arrivée de forces néoconservatrices à la tête de gouvernements, combinée à la baisse d'influence des organisations de travailleurs, devrait conséquemment mener à un quelconque effondrement de l'État social. Or, prenant à témoin les cas de l'arrivée de Reagan aux États-Unis ou de Thatcher en Grande-Bretagne, il constate, tableau de l'évolution des dépenses sociales de 1974 à 1990 à l'appui, l'absence de coupures et de changements radicaux, et met en exergue le caractère largement intact des États providence américain et britannique (1996 : 173). Ce faisant, pour lui, forcée est de reconnaître que « any attempt to understand the politics of welfare state reform must start from a recognition that social policy remains the most resilient component of the post-war order » (1994:5).

Ainsi, pour autant qu'il souligne que l'approche des ressources de pouvoirs a été celle en politique comparée la plus à même de comprendre et de modeler le processus d'expansion de l'État providence,⁷ il la rejette du même souffle, soutenant que « retrenchment is not simply the mirror image of welfare state expansion » (1996 : 156). Du coup, Pierson cherche ailleurs pour saisir les mécanismes à l'œuvre dans l'ère de restructuration de l'intervention étatique actuelle.

C'est à partir du concept de la rétroaction des politiques (*policy feedback*) que Paul Pierson explique la relative stabilité des États sociaux occidentaux dans un contexte

d'austérité budgétaire permanente. Ce concept, qui a été initialement développé par les travaux de Theda Skocpol et repris maintes fois par les néo-institutionnalistes, suppose que les institutions politiques doivent être saisies comme des structures de conséquences (*consequential structures*) où les politiques publiques, une fois élaborées et mises en vigueur, viennent à leur tour restructurer les processus politiques. Pour comprendre le développement et la restructuration des politiques sociales, Skocpol insiste sur la nécessité de prendre les politiques sociales comme point de départ et de finalité de notre analyse, car « as politics creates policies, policies also remake politics » (1992 : 58).

Cette influence rétroactive des politiques sociales sur les développements subséquents de politiques s'exerce essentiellement à travers deux canaux. Le premier, lié aux efforts d'implantation des politiques, renvoie à des capacités étatiques élargies susceptibles de moduler les initiatives bureaucratiques et les futurs scénarios d'implantation de politiques en vue de promouvoir un développement accru de la politique. Le deuxième prévoit que les nouvelles politiques publiques influent sur les identités sociales, les objectifs ou les ressources des groupes qui lutteront ou s'allieront ultérieurement dans l'arène politique pour revendiquer l'expansion, le retrait ou la reformulation de la dite politique publique. Peu importe le canal par lequel le processus de rétroaction s'effectue, le résultat d'une politique publique réussie demeure le même : les institutions politiques héritées de son instauration veillent à en assurer son développement et sa pérennité (1992 : 58-59).

Dans son étude de 1996 portant sur la restructuration de l'État social dans quatre pays différents, c'est exactement ce même processus de rétroaction des politiques qui, selon Pierson, explique la résilience des États sociaux occidentaux malgré l'arrivée au pouvoir de partis néoconservateurs (Grande-Bretagne et États-Unis) ou un contexte de choc budgétaire sévère (Allemagne et Suède). En effet, pour autant que ces forces aient fait pression en direction d'un démantèlement, du moins d'un virage significatif de l'État social occidental, les réformes implantées, dans la pratique, auraient été selon lui de moindre envergure de façon à ne pas froisser l'électorat.

⁷ Plus particulièrement, à la note 21 de la page 150 de son article (1996), Paul Pierson souligne l'apport des travaux de John D. Stephens (1979), Walter Korpi (1983; 1989), Gösta Esping-Andersen (1985).

Partant de la prémisse que les mesures de désengagement de l'intervention étatique sont profondément impopulaires à cause des bénéfices et services qu'elles retirent aux prestataires, Pierson suppose qu'elles appartiennent davantage à une stratégie d'évitement de blâme (*blame avoidance*) de la part des politiciens qu'à une recherche d'attribution du mérite (*credit claiming*). Or, rappelant que près de la moitié de l'électorat profite d'une façon ou d'une autre des politiques sociales et s'y sent profondément attaché, les gouvernants réformateurs doivent adopter de nouvelles stratégies pour remplir leurs nouveaux objectifs de contention, voire de réduction des dépenses sociales (1996 : 143-146).

D'autant plus qu'avec le développement de l'État social s'est créé un réseau dense de groupes d'intérêts qui, demeurant relativement indépendant des partis politiques, des mouvements sociaux et des syndicats qui avaient autrefois travaillé à son expansion, veille activement à la défense des politiques sociales⁸ :

« The growth of social spending has reconfigured the terrain of welfare state politics. Maturing social programs produce new organized interests, the consumers and providers of social services, that are usually well placed to defend the welfare state. The networks associated with mature welfare state programs constitute a barrier to radical change in another sense as well. As recent research on path dependence has demonstrated, once initiated, certain courses of development are hard to reverse. (...)Existing commitments lock in policymakers » (1996 :175)

Avec cette reconfiguration des forces d'opposition et ces changements d'objectifs des politiciens, le processus de rétroaction des politiques sociales aurait donc permis l'émergence de ce que Paul Pierson et plusieurs néo-institutionnalistes qualifieront de la nouvelle politique de l'État providence (*New Politics of the Welfare State*). Ce nouveau contexte politique, caractérisé par une volonté d'éviter le blâme pour des politiques impopulaires de rationalisation, appelle à de nouvelles stratégies pour les gouvernements réformateurs. Désormais, ces derniers tentent de dresser les groupes d'intérêts de défense

⁸ Au passage, notons que ce rôle supposément plus effacé des organisations politiques traditionnelles dans l'opposition aux réformes de l'intervention étatique n'est d'ailleurs pas étranger à la remise en question par l'auteur de l'approche des ressources de pouvoirs pour expliquer la période de réforme de l'État social. Comme nous le verrons sous peu, cette proposition sera vivement contestée, empirie à l'appui, par certains tenants de l'approche des ressources de pouvoirs.

des prestataires les uns contre les autres et de développer des réformes qui compenseront auprès des groupes électoralement importants. De plus, ils cherchent par ailleurs à dégager des consensus autour des réformes, de façon à étendre à l'ensemble de la coalition le blâme de la mesure, et non d'en constituer l'unique dépositaire soumis à la désapprobation électorale (1996 : 146-147).

Bref, un assaut direct sur l'État providence constitue selon Pierson un véritable suicide électoral et les politiciens, tout aussi néoconservateurs soient-ils, en sont conscients et conjuguent avec cette réalité. Malgré leurs nouvelles stratégies d'évitement de blâme, les gouvernements doivent faire face à des obstacles importants dans leurs initiatives réformatrices, comme l'opposition de groupes mobilisés ou la recherche difficile d'un consensus multipartite, ce qui expliquerait l'absence de coupures radicales et la résilience des États sociaux occidentaux.

1.1.3- La thèse du retrait de l'État social

La thèse du désengagement de l'État providence sera essentiellement défendue par les tenants de l'approche des ressources de pouvoirs qui réagiront fortement aux propositions de Pierson et de l'école néo-institutionnaliste. Particulièrement dominante dans les années 1980 pour son avancement des connaissances liées à l'État social, cette approche entrevoit ce dernier comme le résultat et l'arène de conflits distributifs interclassistes où la politique partisane joue pour beaucoup. Pour Korpi et Palme, deux têtes de file de cette école, l'approche des ressources de pouvoirs conduit à une :

« conceptualization of the welfare states in terms of policies to affect outcomes of, and conditions for, distributive processes in the sphere of markets so as to decrease inequality and/or poverty » (2003: 428)

Non convaincus par la théorie piersonnienne du *New Politics of Welfare State*, les plus ardents défenseurs de l'approche des ressources de pouvoirs effectueront deux principales critiques à l'endroit des travaux néo-institutionnalistes concluant à la résilience des États sociaux. Premièrement, ils rejeteront l'utilisation de la variable « effort social » des gouvernements (*welfare effort*) pour mesurer la présence ou non de désengagement de

l'État social. Deuxièmement, et sans surprise au regard de leurs prémisses théoriques, ils réaffirmeront la prépondérance de la politique partisane (*Old Politics*) dans la restructuration de l'édifice providentiel. Voyons de plus près comment se décline leur analyse plus alarmiste qui postule le retrait de l'État dans la sphère sociale d'intervention.

1.1.3.1- Rejet de la variable dépendante « effort social gouvernemental »

L'utilisation des dépenses publiques en matière sociale comme indicateur de l'« effort social »⁹ des gouvernements a depuis longtemps été qualifiée de problématique par les tenants de l'approche des ressources de pouvoirs. Et ce, bien avant qu'ils s'engagent dans un débat théorique avec les néo-institutionnalistes.¹⁰ Déjà, en 1990, Gösta Esping-Andersen soutenait que:

« focus on spending may be misleading. Expenditures are epiphenomenal to the theoretical substance of welfare states (...) By scoring welfare states on spending, we assume that all spending counts equally » (1990: 19).

Ainsi, partant de la prémisse qu'il était difficile d'imaginer quiconque luttant pour les dépenses *per se*, il appelait ses collègues comparativistes à opter pour un angle d'analyse qui se distancie de la boîte noire des dépenses étatiques et se concentre davantage sur le contenu même des États sociaux (1990 : 20-21).

C'est donc en se référant aux travaux d'Esping-Andersen que certains tenants de l'approche des ressources de pouvoirs critiqueront les conclusions de Pierson autour de la résilience de l'État social, ces conclusions étant en grande partie basées sur l'absence de coupures significatives identifiées dans les dépenses sociales. Tous rappelleront que l'effort

⁹ Le calcul de l'effort social gouvernemental est établi à partir du ratio des dépenses sociales sur le PIB.

¹⁰ À ce titre d'ailleurs, il importe de souligner que Paul Pierson a lui-même remis en question dans son article de 1996 la pertinence de l'utilisation de l'effort social pour juger du retrait ou de la résilience de l'État providence. Faisant écho aux réserves d'Esping-Andersen, Pierson reconnaît que « pure spending levels are rarely the most politically important or theoretically interesting aspects of welfare states » et que « spending estimates will fail to capture the impact of reforms that are designed to introduce retrenchment only indirectly or over the long term » (Pierson, 1996: 157). Ce faisant, anticipant probablement de futures critiques, il dira concentrer son analyse sur les réformes annonciatrices de virage structurel de l'État social. Dans les faits cependant, sa thèse de la résilience de l'État social s'appuie en grande partie sur l'absence de coupure significative dans les dépenses sociales, ce qui est à la base des critiques des tenants de l'approche des ressources de pouvoirs.

social gouvernemental ne révèle rien quant au « qui reçoit quoi, quand, et comment » de la distribution des dépenses. De plus, un maintien, voire même une hausse des dépenses sociales peuvent être liés à un autre phénomène émergent dans la structure de la population dépendante. Ainsi, une hausse dans l'effort social des gouvernements pourrait être attribuable à une hausse du taux de chômage, du nombre de pauvres ou de retraités, et se traduire malgré tout par des coupures de prestations au niveau individuel (Allan et Scruggs, 2004, 2002; Korpi, 2003; Clayton et Pontusson, 1998).

Dans la même lignée, Clayton et Pontusson (1998) insisteront sur la nécessité de tenir compte du contexte général de hausse des inégalités et de l'insécurité sociale pour évaluer adéquatement l'impact des changements de taille et d'activité de l'État social. Mesurer et évaluer ces derniers selon l'indicateur d'effort social gouvernemental s'avèrerait problématique, puisque pareille analyse ne rend pas compte des changements dans les besoins sociaux de la société. Or, au constat des récentes tendances inégalitaires croissantes (notamment de la hausse notable entre 1980 et 1991 des foyers à revenu plus bas que 40% du revenu par foyer médian) qui témoignent certainement d'un certain désengagement de la part des gouvernements, il en vient selon eux difficile à supporter la thèse de la résilience de l'État providence.

La même logique vaut d'ailleurs pour l'ensemble des sphères d'action étatique, et non seulement celle de soutien au revenu. En effet, pour mesurer l'envergure et l'impact de la restructuration de l'État social, Pierson ferait fausse route en concentrant son analyse uniquement sur les dépenses des politiques de soutien au revenu. Il importe plutôt de considérer l'ensemble de la configuration de l'intervention étatique, et de son impact sur la pauvreté et les inégalités sociales. En conséquence, toute analyse ne peut ignorer les mutations opérées dans le domaine de la délivrance des services sociaux. Reprenant les cas étudiés par Pierson en 1996, et donnant suite à leurs propres prescriptions théoriques, Clayton et Pontusson en viennent à identifier un « biais anti-service » du retrait de l'État providence :

« governments have preferred cutting the public sector to cutting entitlement programs, and it is first and foremost the service components of welfare states that have been reformed according to market principles (...) Consistent with Pierson's emphasis on the politics of blame avoidance, one might argue that the effects of cutting

the public sector are less immediate and less tangible (or less visible) than the effects of cutting entitlement programs. Public sector cutbacks will likely result in a deterioration in quality and this in turn might result in middle-class opt out (...) The fact that an increasing number of middle-class Britons opt for private alternatives over free public services is indicative of the deterioration in quality and, at the same time, signals a source of inequality. » (1998: 96, 94)

Pour d'autres tenants de l'approche de ressources de pouvoirs, le retrait de l'État providence entre 1975 et 1999 ne se limite pas au domaine des services, et s'est notamment manifesté dans les domaines d'intervention étudiés par Pierson, à savoir les programmes de sécurité sociale (Allan et Scruggs, 2004; Korpi, 2003; Korpi et Palme 2003). Cependant, à l'instar de Clayton et Pontusson, l'analyse de la restructuration de l'État social ne doit toujours pas être posée en termes d'effort budgétaire gouvernemental, mais bien selon les notions d'insécurité et d'inégalités sociales.

Aussi Korpi (2003) insiste-il sur la nécessité de développer une définition théorique de la variable dépendante. Pour lui, afin de déterminer s'il y a ou non désengagement de l'État social, il faut évaluer l'impact des réformes sur les fruits du développement de l'État providence, soit les droits sociaux. Une étude des coupures dans les droits sociaux, mesurées selon les conditions de réclamation des prestations, les principes suivis pour établir les niveaux des prestations, et les modes de gouvernance des programmes assurantiels, constitue selon Korpi le meilleur angle d'analyse pour juger du désengagement de l'État providence et de son impact sur la croissance des inégalités.

1.1.3.2- La politique partisane, toujours prépondérante

Outre l'utilisation des dépenses sociales comme indicateur de l'engagement social des gouvernements occidentaux, les tenants de l'approche des ressources de pouvoirs critiqueront vivement l'idée de la « nouvelle politique » de la restructuration de l'État social où les organisations politiques traditionnelles (partis politiques et syndicats) ne jouent plus un rôle significatif comme dans la période des *Trente Glorieuses*.

Premièrement, non seulement les différences idéologiques entre les partis politiques existent toujours quant à leur conception de la nature et du rôle de l'État social, mais ces différences idéologiques demeurent toujours prépondérantes dans l'explication des

changements des États sociaux. Pour en arriver à défendre cette thèse, Allan et Scruggs (2004) reprennent l'analyse de Pierson. Tout comme Clayton et Pontusson (1998) avant eux, ils ont identifié chez les quatre cas étudiés, et particulièrement ceux des gouvernements de droite américain et britannique, un désengagement de l'État social beaucoup plus significatif que l'auteur néo-institutionnaliste. S'inscrivant en faux contre Pierson, ils s'empressent de souligner que si les deux administrations néolibérales qu'étaient celles de Reagan et Thatcher ne sont pas parvenues à se désengager socialement autant qu'elles l'auraient désiré, elles ont, d'un point de vue comparatif, assez réussi selon divers critères (Allan et Scruggs, 2004 : 502). À titre d'exemple, alors que les taux nets de remplacement des prestations des sans-emploi ont cru en moyenne d'un point entre 1980 et 1989 chez dix-huit pays de l'OCDE, il a chuté de 18% pour la même période en Grande-Bretagne, et de 6% aux États-Unis.¹¹

Pareil constat concorde avec les résultats de leurs recherches précédentes, où les mêmes auteurs avaient établi que la force du parti de droite au pouvoir (mesurée en termes de sièges au cabinet gouvernemental) constituait un très bon indicateur d'une baisse des montants des prestations sociales :

« regardless of the regime type, right party cabinets will still produce a decline of around five points more, both for unemployment and sickness benefits, than a non-right cabinet » (2002 : 21).

Deuxièmement, et en lien direct avec la première critique adressée à Pierson quant à son usage de l'effort social gouvernemental comme variable dépendante, Allan et Scruggs (2004) avancent que l'absence de relation entre les dépenses sociales et le parti politique au pouvoir dans la période de restructuration de l'État social reflète peut-être simplement que les dépenses sociales constituent un faible indicateur, et non que la politique partisane a moins d'impact sur la démarchandisation (*decommodification*).

Dans la même lignée, Korpi et Palme (2003) prétendent que la conception non-théorique de la variable dépendante chez Pierson explique ses conclusions erronées et hâtives quant à la résilience de l'État providence et au rôle de la politique interclassiste

¹¹ Malgré ces données qui laissent paraître un retrait de l'État social moins radical aux États-Unis qu'en Grande-Bretagne, Allan et Scruggs (2004) invitent leurs lecteurs à ne pas tirer de pareilles conclusions, rappelant que l'État social américain était dès le départ moins développé que le britannique et qu'il avait déjà subi le choc du vieillissement de la population.

dans ce contexte de réformes. Sans discréditer tout apport de la théorie de la nouvelle politique de l'État social et des nouveaux groupes mobilisés veillant à la défense des droits et des intérêts des prestataires, au regard de leurs résultats, la politique partisane apparaît toujours comme étant le facteur le plus significatif dans les réformes les plus radicales des systèmes sociaux. Et ce, même une fois que d'autres variables contrôles d'ordre économique (ex : degré d'ouverture aux échanges économiques internationaux) et institutionnel (ex : points de veto constitutionnels) aient été considérées.

Dans cette étude couvrant dix-huit pays démocratiques, les phénomènes de retrait de l'État social identifiés correspondaient à des coupures entre 1975 et 1995 d'au moins 10% des montants nets de prestations de chômage, de santé, ou d'assurance couvrant les accidents au travail. Le risque associé à ces coupures majeures était approximativement quatre fois plus élevé dans les pays dirigés par un parti séculaire de centre-droit que ceux dirigés par un parti de gauche. Des résultats probants qui, à leurs yeux, confirment à la fois la présence de phénomène de retrait de l'État social, mais aussi et surtout la pertinence de la politique idéologique traditionnelle pour l'expliquer.¹²

1.1.4 Un débat irrésolu, mais en voie de rapprochements théoriques

Derrière les deux principales critiques des tenants de l'approche des ressources des pouvoirs à l'égard des néo-institutionnalistes se cache dans les faits un débat normatif encore plus important quant à la définition même de l'État social et de sa raison d'être (Starke, 2006). En effet, comme le souligne pertinemment Green-Pedersen :

« What has happened to the welfare state understood as certain policies is a question quite different from asking what has happened to the welfare state understood as a commitment to equality. (...) When looking at the debate about welfare retrenchment, two different theoretical perspectives on welfare retrenchment are prominent, namely retrenchment as cutbacks in people's entitlement and retrenchment as institutional change. Even though the two conceptualizations are

¹² À partir de leur analyse de la transformation de l'État social (de 1981 à 1999) dans dix-huit pays, Amable, Gatti et Schumacher (2006) en arrivent à la même conclusion. Selon eux, « left-wing governments strengthen the positive effects of shocks on aggregate social expenditure while right-wing governments undertake even stronger cutbacks in replacement rates as a reaction to structural change» (Ibid: 16).

related, they are not identical and should lead to different conceptualizations of retrenchment » (2004: 6-7).

Ce problème de définition commune de ce qu'est l'État social se révèle clairement dans les échanges entourant la pertinence de l'usage des dépenses sociales comme indicateur de la variable dépendante. Doit-on juger de l'étendue et de l'amplitude de la restructuration de l'État providence à partir d'une variable dépendante axée sur les droits sociaux, comme le propose Korpi (2003), ou en fonction des politiques mesurées en termes de dépenses? Si ce dernier scénario peut certes témoigner d'une certaine volonté et d'un effort politique en matière sociale, il ne révèle rien, comme nous l'avons vu plus tôt, quant au capital de solidarité associé au « qui reçoit quoi, quand, et comment » des politiques sociales.

Ce débat entourant la définition et l'instrumentation de la variable dépendante constitue certes un obstacle majeur à l'accumulation des connaissances autour des transformations de l'État social, comme en témoigne la multiplication des dénominations utilisées de façon interchangeable et sans spécification pour y référer (Sainsbury, 2001; Green-Pedersen, 2004 : 4). Néanmoins, ces échanges ont à tout le moins eu le mérite de mettre en exergue les dimensions multiples de ce phénomène, qu'elles soient sociales, individuelles, ou institutionnelles. Et par conséquent, ils conduisent d'autres auteurs à tendre vers des points de rapprochement théorique, ou du moins vers des conclusions davantage nuancées.

1.1.4.1- Entre les *Old* et *New Politics* de l'État social, un impact subtil et révisé de la politique partisane

Plusieurs chercheurs reviendront sur la théorie de la nouvelle politique de l'État social de Pierson et verront à la relativiser en soulignant le caractère complexe des mécanismes de transformation de l'État social. Par là, ils arrivent à réaffirmer la pertinence de la politique partisane dans l'analyse des transformations de l'État social, mais admettent qu'elle agit parfois différemment de ce qu'indique traditionnellement l'approche des ressources de pouvoirs.

Parmi ces travaux adoptant une position théorique mitoyenne, comptent ceux d'Evelyn Huber et John D. Stephens. Bien qu'associés à l'approche des ressources de pouvoirs, ces auteurs reconnaîtront l'importance de l'impact des héritages de politiques sociales dans les développements de l'État social subséquents aux *Trente Glorieuses* et identifieront parallèlement une baisse des effets partisans en matière sociale pendant les années 1980 et 1990 (Huber et Stephens, 2001a; 2001b). D'une part, le support populaire de l'État social rend les coupures politiquement difficiles pour les forces de droite, alors que les contraintes économiques viennent limiter d'autre part les initiatives d'expansion des gouvernements de gauche.

Du même souffle, ils soutiendront néanmoins que la composition politique du gouvernement et des alliances sociales peut encore faire la différence sur le processus de désengagement de l'État social. En effet, dans les quelques cas où des coupures à grande échelle et idéologiquement inspirées ont été observées (ex : États-Unis, Grande-Bretagne et Nouvelle-Zélande), elles étaient toutes portées par « secular right-wing parties in societies with declining union movements and without significant Christian democratic presence », alors qu'à l'opposé de l'échiquier politique, « social democratic governments attempted some restoration of benefits that had been cut by center-right governments, once economic conditions and the fiscal situation of the state had improved enough to make this feasible » (Huber et Stephens, 2001a: 335).

Comme l'ont déjà avancé Green-Pedersen et Haverland (2002), d'autres auteurs soulèvent des doutes quant aux prémisses néo-institutionnalistes qui supposent l'impopularité constante des coupures en matière sociale et son corollaire, soit la stratégie d'évitement de blâme des dirigeants politiques. Entre autres, Fiona Ross avance que le contexte politique domestique ne constitue pas qu'un frein aux réformes et restructurations possibles, mais peut aussi en être un catalyseur :

« the new politics is not simply one of passivity or blame-avoidance. The changing politics of the welfare state is more conditioned by interests, choices and ideas than has been allowed for » (2000a).

Dans un autre article, la même auteure continue à affirmer la pertinence de la politique partisane dans la période de restructuration de l'État social, mais convient qu'elle peut s'opérer a contrario des schémas partisans traditionnels. Prenant à témoin le cas du

Royaume-Uni, elle démontre comment les gouvernements dirigés par des partis de gauche réussissent mieux à se désengager de la sphère sociale que ceux de droite, puisqu'ils disposent d'une plus grande marge de manœuvre, étant associés —parfois à tort— à la défense de l'État providence (Ross, 2000b).

Dans la même lignée, Jonah Levy (1999) soutient que les gouvernements sociaux-démocrates auraient adopté une stratégie de détournement des vices en vertus (en anglais, *vice into virtue strategy*) par laquelle ils auraient choisi de bonifier les prestations des plus démunis au détriment des systèmes davantage généreux qu'étaient ceux des pensions. Par un jeu de vases communicants, cette stratégie leur aurait donc permis de gagner de la légitimité auprès de l'électorat malgré un désengagement étatique global en matière sociale.

Vient finalement Herbert Kitschelt (2001) qui a démontré que la configuration stratégique des systèmes partisans constitue une force incontournable qui façonne les réformes en matière sociale et leur implantation. Selon lui, il existe quatre mécanismes qui facilitent systématiquement les schémas de réformes en matière sociale, soit : la baisse de crédibilité des partis défendant l'État social au profit des partis favorisant le libéralisme économique, l'absence de partis concurrents susceptibles de récupérer les votes de déception et de contestation, une organisation de parti qui minimise la mise en place de réseaux clientélistes entre les chefs de partis, les militants et les intérêts constituants et, finalement, une configuration compétitive davantage axée sur les enjeux économiques que socioculturels.

1.1.4.2- Des réformes incrémentales, consensuelles et négociées? À la recherche d'un modèle de différenciation des changements de politiques sociales

Autant d'écrits et d'échanges théoriques qui, selon Green-Pedersen et Haverland (2002), poussent Paul Pierson lui-même à reconsidérer la politique partisane comme parmi les différentes variables critiques dans les processus de restructuration de l'État social. Certes, il maintient toujours qu'un désengagement néolibéral n'est pas un scénario viable, mais il reconnaît par ailleurs que « there is not a single "new politics" of the welfare state, but different politics in different configurations », et les réformes qui en résultent ont été négociées et sont consensuelles et surtout incrémentales (Pierson, 2001a :455). De plus, cet

auteur qui compte parmi les têtes de file de l'école néo-institutionnaliste profite aussi de cet ouvrage collectif de 2001 pour reconnaître à son tour les problèmes analytiques associés à l'opérationnalisation de la variable dépendante et l'usage des dépenses comme indicateur de l'effort social des gouvernements.

Soulignant le caractère multidimensionnel de l'action gouvernementale, et tenant compte des critiques émises à l'égard de sa thèse initiale du *New Politics of the Welfare State* (1994, 1996) et de l'importance de considérer les dynamiques distinctes de réformes des différents régimes d'États sociaux, il propose une conceptualisation de la restructuration de l'État social où trois dimensions sont à observer scrupuleusement pour identifier les changements susceptibles de survenir dans les agendas de réformes ou les résultats de politiques proprement dits. La première dimension à considérer est celle de la *remarchandisation*, qui comprend toutes les mesures gouvernementales de resserrement d'éligibilité aux programmes et de coupures des prestations qui accroissent la dépendance du bien-être des citoyens à la participation au marché du travail. La deuxième dimension renvoie quant à elle aux mesures de *maîtrise* et de *réduction des coûts des programmes sociaux*. Finalement, la dernière dimension, la *recalibration*, rend compte des réformes qui viennent transformer les États sociaux contemporains pour qu'ils concordent davantage avec les objectifs actuels de rationalisation et les nouveaux besoins en matière sociale (Pierson, 2001a: 419-427).

Par cette conceptualisation tridimensionnelle de la restructuration de l'État social, Paul Pierson cherche à sortir les échanges théoriques du débat « plus ou moins » d'intervention étatique, présenté sous un continuum où l'État social intact et celui démantelé constituent les deux pôles d'orientation et de comparaison. Cette conceptualisation dichotomique du processus de restructuration minerait d'autant plus l'accumulation des connaissances que, dans les faits, les changements seraient, comme nous l'avons dit précédemment, négociés, incrémentaux et demeureraient surtout encore loin d'un schéma de démantèlement de l'État social (2001a :419).

Pareille démarche témoigne certes d'un effort conceptuel considérable de la part de Pierson, mais elle ne parvient pas à réorienter véritablement le débat en-dehors de l'analyse dichotomique du « plus ou moins » d'État social. En témoigne d'ailleurs la réaffirmation de Pierson quant à l'absence de réformes néolibérales radicales et son insistance sur le

caractère incrémental du processus de transformation de l'État social somme toute résilient. Non seulement corrobore-t-il par là le biais théorique attribué aux néo-institutionnalistes historiques voulant qu'ils soient mieux outillés pour expliquer la stabilité que les changements de l'État social (Starke, 2006; Merrien, Parchet et Kernén, 2005; Green-Pedersen et Haverland, 2002; Sainsburry, 2001), mais il participe encore à la perpétuité du débat.

Deux autres éléments concourent à nous empêcher d'utiliser cette conceptualisation tridimensionnelle de la restructuration de l'État social pour faire état du phénomène au Canada et en Espagne. Premièrement, en plus de toujours cadrer l'analyse en termes de démantèlement ou d'adaptation de l'État social, l'approche proposée par Pierson ne permet pas de relever les éléments de différenciation entre les pays d'une même famille d'États providence (telles que définies par Esping-Andersen en 1990), ni ceux échelonnés dans le temps à l'intérieur d'un même pays (Palier, 2001). Ainsi, toutes les administrations appartenant à une même famille d'États providence auraient principalement poursuivi un type spécifique de réformes : la *marchandisation* dans les régimes libéraux, la *rationalisation* et la *maîtrise des coûts budgétaires* dans les régimes sociodémocrates, et la *recalibration* dans les régimes continentaux (Pierson, 2001a : 434, 443, 447; Palier, 2001). Et ce, peu importe les changements de gouvernements dans le temps ou dans l'espace.

Deuxièmement, cet accent mis par Pierson sur le caractère incrémental des réformes, sans spécification aucune quant aux effets cumulatifs et potentiellement structurants de ces dernières, n'est pas sans être problématique (Palier, 2001; Sainsburry, 2001). En effet, comme plusieurs auteurs l'ont indiqué déjà avant nous, dans la mesure où l'ensemble des changements et des implantations de politiques publiques se fait de façon incrémentale (Ross, 2000), comment discriminer l'importance relative de ces réformes? Autrement dit :

« Est-il possible que les ajustements mineurs qui, selon P.Pierson, sont désormais les seuls types de changements pouvant être réalisés par les leaders politiques, peuvent, une fois mis ensemble, donner lieu à quelque chose qui ressemblerait peut-être à un changement de paradigme? » (Saint-Martin, 2002 :52).

À notre avis, toute analyse qui vise à observer la portée de ces réformes et à en expliquer, ou du moins à en interpréter le sens doit passer par une différenciation de leur

nature, de leurs objectifs poursuivis, des moyens employés, etc. En ce sens, en s'inspirant de l'approche des trois ordres de changement de Peter Hall (1993),¹³ nous croyons que le changement de discours politique en matière sociale renvoie à une transformation des logiques d'intervention. De nouvelles tendances discursives en matière sociale émergent dans les pays les plus industrialisés, et une attire plus particulièrement notre attention : « l'activation du social ». ¹⁴ Il importe de considérer cette notion pour que nous puissions resituer les politiques subétatiques d'aide sociale et de soutien au revenu face aux transformations qu'ont potentiellement connues les logiques globales d'intervention sociale nationale au Canada et en Espagne. À cette notion appartenant à l'ère du *Silver Age* de l'État social correspondent des objectifs et des discours de politiques publiques particuliers, et il importe d'en saisir la teneur avant de tenter de les observer pour la suite de notre argumentation.

¹³ Dans son analyse des changements de politiques macro-économiques en Grande-Bretagne, Peter Hall a identifié trois types de changements de politiques publiques. Les changements de premier ordre sont ceux relatifs à l'arrangement des instruments de la politique et se font de façon incrémentale, alors que ceux de deuxième ordre concernent quant à eux un changement des instruments comme tels et répondent souvent à des impératifs stratégiques. Finalement, les changements de troisième ordre renvoient à des changements dans les objectifs poursuivis par la politique, et impliquent par le fait même des changements de premier et deuxième ordre. Contrairement à ces derniers, qui participent au processus "normal" de production de politiques publiques, les changements de troisième ordre appartiennent à un virage paradigmatique de la politique qui est accompagné d'un changement du discours politique (Hall, 1993 : 278-280). Pour Bruno Palier (2001), qui s'est déjà inspiré de cette approche qualitative pour différencier les modalités de réformes chez les trois régimes d'États providences, cette approche a le mérite de fournir une grille d'analyse qui rend compte du type de changement au-delà d'une approche quantitative pure (« plus ou moins » d'État social) et des moyens pour juger du degré d'innovation introduit par cette réforme spécifique. Cette approche présente aussi l'avantage de jeter de la lumière sur le rôle des idées qui se cachent derrière les nouveaux objectifs politiques qui peuvent être poursuivis par les gouvernements qui instaurent ces réformes. Chaque politique publique appartient à un ensemble paradigmatique d'idées, de discours, et de terminologies qui lui sont propres, et c'est en jouant sur cette dimension, sur cette construction de sens que les gouvernements subétatiques adhérant à une idéologie nationaliste chercheraient possiblement à créer une solidarité nationale distinctive via la production de politiques sociales différenciées.

¹⁴ L'« investissement dans l'enfance » est une autre tendance discursive émergente en matière sociale dans les sociétés occidentales. Cette nouvelle stratégie étatique suppose que la meilleure façon de rompre les legs intergénérationnels de pauvreté et d'exclusion consiste à hausser les conditions dans lesquelles un enfant est élevé. La petite enfance constituerait un point critique du cours de la vie des individus, et un investissement social dirigé envers les enfants (ex : prestation financière pour les gagne-petit avec enfant à charge, garderies de qualité, aide aux devoirs, etc.) s'avèrerait un bon gage pour le plein développement de leur potentiel humain. À l'ère de l'« économie du savoir » et des nouveaux risques sociaux (ex : rupture de la structure familiale traditionnelle, restructuration du marché de l'emploi, chômage élevé et persistant, hausse des coûts des systèmes de santé, etc) ces mesures préventives n'en deviendraient que plus nécessaires et pertinentes (Esping-Andersen, 2002; Jenson et Saint-Martin, 2006). Bien que complémentaire, cette nouvelle tendance d'investissement dans l'enfance occupe le second rang face aux stratégies directes d'activation des prestataires dans le domaine de politiques qui nous intéressent. D'où le choix de concentrer notre analyse théorique sur les notions de *workfare* et d'*insertion*.

1.1.5- Des prestataires actifs. Le nouvel univers discursif de l'intervention étatique en matière sociale.

1.1.5.1-Du *workfare* à l'insertion, un État social actif

L'importance d'accorder une place centrale aux idées dans l'analyse de la transformation de l'État social devient d'autant plus primordiale qu'alors que la communauté scientifique débattait sur la résilience et le désengagement de l'État social, la communauté politique internationale faisait relativement consensus sur la nécessité de développer un nouveau paradigme d'intervention sociale basée sur l'activation. Cette tendance à introduire des mesures d'activation du bénéficiaire en contrepartie de l'obtention de sa prestation a certes été abondamment popularisée par des organismes internationaux comme l'OCDE ou la Commission européenne au cours des deux dernières décennies, mais il n'en demeure pas moins qu'elle a été reprise et adaptée par différents courants de pensée politique (Aust et Arriva, 2004; Serrano, 2004). Veillant à établir un nouvel équilibre entre les droits et les devoirs par une logique de contrepartie, ce nouveau paradigme d'intervention qu'est l'activation transcende le fossé idéologique entre les principes d'équité sociale et celui d'efficacité économique. Aussi réussit-il donc, selon Amparo Serrano (2004), à fournir autant des réponses aux arguments libéraux (ex : réduction des dépenses, renforcement du libre marché) qu'à ceux des sociaux-démocrates (ex : condition d'institutionnalisation de la solidarité).

Bien que la notion d'activation fasse sensiblement consensus auprès des instances politiques, soient-elles nationales ou internationales, force est de reconnaître que le sens de son utilisation diffère grandement. Non sans être étrangère à sa popularité, l'utilisation changeante de cette notion polysémique et « chargée » d'un point de vue normatif sème la confusion quant à sa signification (Barbier, Eydoux et Sylla, 2006 :14). En effet, comme le souligne pertinemment Amparo Serrano (2004), l'activation est-elle une méthode, un objectif, un principe éthique ou une idéologie? En fait, ni l'un ni l'autre en termes absolus, mais bien une notion à connotation variable selon le contexte politique dans lequel elle est utilisée et selon l'angle d'analyse préconisé par le chercheur qui en fait état.

Conceptualisée en termes d'*objectif*, l'activation vise à intégrer les prestataires au marché du travail, en vue de combattre l'exclusion sociale ou d'élargir le bassin de la main d'œuvre à son tour considéré comme une condition nécessaire à la viabilité du modèle

social et un prérequis à la compétition économique. Comprise comme une *méthode*, l'analyse de l'activation mettra l'accent sur la nature incitative des mesures en vue de favoriser un retour au travail, que ces mesures soient la limitation des prestations dans leur montant et leur durée, les conditions d'éligibilité associées ou même les pénalités introduites. Saisie comme un *principe éthique*, l'activation découle de la valeur centrale du travail chez les sociétés occidentales. L'activation permet non seulement de développer et d'affirmer l'autonomie des sujets bénéficiaires, mais de plus, elle modernise et adapte nos systèmes sociaux aux circonstances économiques contemporaines (Serrano, 2004). Dufour et al (2003) y accordent le même sens lorsqu'ils avancent que « l'activation des dépenses dites passives » constitue un nouveau principe d'action politique qui vise la prise en charge individuelle à laquelle est associé un respect accru de la dignité des citoyens. Popularisé par l'OCDE, ce nouveau principe d'action politique perçoit les politiques d'assistance traditionnelles comme un désincitatif à la recherche d'emploi pour les prestataires, alors contraints à une situation de « dépendance » à l'État et pris dans une véritable « trappe à la pauvreté ». Finalement, vue comme une *idéologie*, l'activation renvoie à l'ensemble des justifications associées à un changement dans la conception de la citoyenneté ou dans les représentations du chômage et de l'État social (Serrano, 2004). Autrement dit,

« la nouveauté idéologique décrite par le concept d'activation, c'est l'émergence, dans le contexte de restructuration des économies capitalistes avancées, d'un relatif consensus autour d'un nouveau cadre interprétatif qui refaçonne l'équilibre entre les droits et les devoirs des citoyens et qui donne à certains instruments auparavant utilisés d'une manière différente la tâche de réduire le chômage, la pauvreté et les inégalités, d'augmenter les taux d'activité et la productivité du travail et de trouver des solutions à la crise que rencontrent depuis quelques temps les systèmes de protection sociale » (Barbier et al, 2006 : 32).

Autant de conceptualisations possibles d'une même notion conduisent sans surprise à des constats empiriques différenciés. Ainsi, alors qu'il est possible d'identifier une certaine convergence entre les différents pays au niveau du discours idéologique ou de la mise en valeur relative de l'activation comme principe éthique, la littérature révèle qu'en ce qui a trait aux objectifs poursuivis et aux méthodes employées, une différenciation interprétative dans l'application de la notion persiste entre les pays (Barbier et al, 2006; Serrano, 2004). De façon générale, tous s'entendent néanmoins pour dire que la mise en

œuvre des politiques d'activation appartient à l'une ou l'autre des deux logiques de réciprocité qui sont, selon Morel (2002), véritablement distinctes, voire même, à certains égards, opposées. Que ce soit par l'analogie du bâton et de la carotte (Serrano, 2004), celle de la canne à pêche et du poisson en Espagne (Aguilar, Gaviria et Lapparra, 1995), ou de l'opposition entre les versions « douce » (*soft* en anglais) et « dure » (*hard* en anglais) du *workfare* (Dufour et al, 2003), on en revient effectivement toujours aux deux mêmes visions de la contrepartie : l'une libérale, traditionnellement associée aux sociétés de tradition protestante et qu'on appelle souvent *workfare*, et l'autre, de philosophie davantage interventionniste, qu'on retrouve généralement en Europe sous le vocable d'*insertion*. Avant de déterminer à laquelle de ces deux tendances d'activation appartiennent principalement les réformes canadienne et espagnole en matière sociale, voyons un peu plus précisément en quoi elles consistent.

1.1.5.1.1- La logique du *workfare*

Pour mieux comprendre les objectifs poursuivis par la logique du *workfare* et les mesures qui peuvent y être attachées, il importe, comme le souligne pertinemment Sylvie Morel (2002) de caractériser l'identité du prestataire dans sa relation de réciprocité établie avec l'État. Dans l'univers du *workfare*, la représentation du « prestataire-citoyen » est principalement déterminée par la dépendance (coupable) de ce dernier aux transferts de l'État. Aussi les prestataires de l'aide sociale sont-ils dépeints comme des personnes passives vivant à la charge de la société, car déviants, possiblement profiteurs et incapables de sortir seuls de la trappe de l'assistance (Merrien et al, 2005; Morel, 2002).

À partir de ce portrait, la logique du *workfare* vise principalement à combattre cette dépendance en renforçant l'incitation au travail, le développement de compétences et en conformant l'assistance publique aux valeurs ambiantes, en l'occurrence le sens des responsabilités et de l'éthique du travail. Le terme *workfare* (contraction de l'expression « welfare to work ») est en soi on ne peut plus explicite quant à l'objectif premier de ce type de programmes d'assistance, à savoir la sortie rapide des prestataires vers le marché du travail. Par là, d'autres objectifs secondaires, mais non anodins pour autant, sont poursuivis, comme la diminution des coûts de l'assistance sociale ou la légitimation aux

yeux de l'opinion publique du programme d'assistance sociale pour son aide bienveillante auprès des pauvres « méritants ». Dans cette vision donnant-donnant du *workfare*, l'aide sociale n'apparaît dès lors plus uniquement comme un droit pour le citoyen-prestataire, mais bien comme partie intrinsèque de son devoir de contribuer individuellement et activement à la société (Merrien et al, 2005; Dufour et al, 2003; Morel 2002).

Dans la pratique, pareille vision contractuelle de l'aide aux démunis se traduit par l'instauration de mesures contraignantes, voire même punitives. Ainsi, les bénéficiaires devront, en échange de leur prestation, se livrer à des activités imposées par l'État visant leur intégration en emploi et qui relèvent généralement de programmes de recherche d'emploi, de formation professionnelle, de stages en entreprises ou de travaux communautaires. Toute transgression à ce programme d'activités obligatoires peut entraîner des mesures punitives, comme la réduction du temps et du montant de l'allocation, ou carrément la coupure de la prestation. Autant de conditions d'activités obligatoires prétendent à rendre le marché du travail toujours plus attrayant, peu importe la qualité de l'offre d'emplois, et à dissuader ainsi la demande d'assistance sociale (Dufour et al, 2003; Morel, 2002).

1.1.5.1.2- La logique de l'insertion

La philosophie entourant les programmes européens d'activation de l'aide sociale appartient à une tradition différente, à la limite, opposée à celle du *workfare*. Bien que le modèle de l'insertion soit généralement attribué au cas français, il reste que les programmes d'activation des pays nordiques et d'Europe continentale partagent un même univers conceptuel où le prestataire n'est pas tenu responsable de sa situation. Aussi n'est-il pas dépendant de la société qui l'exclut, mais il constitue plutôt une victime des râtés des institutions productrices de solidarité et de lien social parmi lesquelles comptent principalement celles de la famille, de l'État et du marché du travail (Morel, 2002).

Par conséquent, la notion d'exclusion,¹⁵ corollaire de l'insertion, réfère en des termes tout autres à la formule des droits et des devoirs liée à l'obtention de la prestation. Alors que la logique du *workfare* attribue à l'individu la responsabilité de sa situation de pauvreté, la notion d'exclusion sociale pose la question de la solidarité et de l'assistance aux « inutiles », tout autant que celles de l'appartenance à une société donnée et de la nature de la condition humaine et de la dignité socialement reconnues à celui qui n'est socialement plus rien et demeure en-dehors des réseaux sociaux établis (Soulet, 2004). Ainsi, comme l'oppose clairement Sylvie Morel :

« le *workfare* met donc surtout l'accent sur le *devoir* individuel du pauvre de contribuer à la société en déployant individuellement les comportements méritoires qui l'institueront comme citoyen. L'insertion, à l'inverse, institue un *droit* pour le prestataire, qui correspond au *devoir* collectif, incombant surtout à l'État, d'insérer l'exclu dans une communauté dont il est, inconditionnellement, un membre à part entière » (2002 : 10).

La logique de l'insertion cherche donc à rompre l'isolement des exclus par une intégration sociale qui ne passe pas uniquement par le travail. Les politiques d'activation assorties à l'obtention de la prestation sont alors présentées comme des mesures qui, par esprit de solidarité et de cohésion sociale, accordent une possibilité, ou du moins un espoir de participation sociale au prestataire. Contrairement aux programmes de *workfare*, la conditionnalité de l'aide ne s'inscrit donc pas dans une logique de contrôle, de punition et de remise express au travail, mais suit plutôt un impératif d'insertion des mal aimés de la société. Dans nos sociétés occidentales, l'insertion professionnelle demeure néanmoins la clef de voûte de tout processus d'inclusion, et les programmes d'activation cherchent en outre à développer les qualifications professionnelles et sociales des plus démunis par l'éducation, la formation, le perfectionnement, et l'orientation. À l'instar des programmes de *workfare*, ces activités sont souvent conditionnelles à l'obtention de la prestation, mais elles sont moins imposées et davantage négociées lors la mise en œuvre personnalisée du

¹⁵ Bien que fortement critiquée par certains pour le caractère flou, polysémique et parfois réducteur de la notion (Estivill, 2005; Messu, 2003), l'exclusion sociale est devenue le fléau à combattre en Europe, entre autres depuis le Sommet de Lisbonne de 2000 où la Commission européenne s'est dotée d'une méthode ouverte de coordination en matière d'inclusion sociale. Bien qu'elle soit encore peu institutionnalisée, cette dernière prévoyait notamment pour chacun de ses pays membres la production d'un plan national d'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Borrás et Jacobsson, 2004).

dispositif d'insertion. Par ailleurs, et toujours pour favoriser l'inclusion des plus démunis et exclus de la société, à ces mesures encourageant l'employabilité et la recherche d'emploi se juxtaposent d'autres mesures incitatives et facilitatrices, comme le supplément de revenu ou les programmes de garderies et d'aide au transport et au logement. (Merrien et al, 2005; Dufour et al, 2003; Morel, 2002).

À première vue, et considérant que les forces nationalistes instrumentaliserait les politiques sociales pour renforcer le lien social et ainsi créer une solidarité nationale, il est intuitivement légitime de croire que dans les entités subétatiques nationalistes, les scénarios d'insertion seraient davantage privilégiés que ceux d'inspiration *workfariste*. Qu'en dit la littérature jusqu'à maintenant? Voyons de plus près.

1.2- La transformation de l'État social dans un cadre multinational. La solidarité sociale, un terreau fertile pour la mobilisation nationaliste?

En tentant d'identifier le rôle que peut jouer le nationalisme subétatique dans la transformation des États sociaux multinationaux, nous nous proposons de réunir deux champs qui évoluent trop souvent parallèlement, à savoir celui des études nationalistes et celui des politiques sociales. D'une part, comme nous le verrons au chapitre suivant, nous dépassons les approches traditionnelles des théories nationalistes en référant au nationalisme de « projection », où tout projet potentiellement mobilisateur devient désormais un canal d'affirmation et de revendication identitaire pour les leaders nationalistes. D'autre part, si des comparativistes travaillant les questions nationalistes dans cette optique ont identifié un phénomène de "paradiplomatie" pour faire état de l'activité des entités subnationales sur les différentes scènes étrangères (Guibernau, 1999; Keating, 1997), les retombées possibles dans les autres champs d'action gouvernementale sont sous-étudiées. Ceux qui s'intéressent aux politiques sociales ont laissé cette partie du champ de recherche quasi vacant. Certains ont évoqué au passage l'identité nationale comme facteur pouvant conduire un gouvernement à adopter un programme social allant à l'encontre de la mouvance générale (Jenson et Thompson, 2000; Beauvais et Dufour, 2003), mais sans

pousser davantage cette réflexion et sans chercher à voir comment cette relation pouvait s'articuler. Pareil état de fait n'est pas sans être surprenant et problématique, compte tenu que plusieurs s'entendent pour dire que le développement de l'État providence a poursuivi des fins de *nation building*. Il n'est pas malvenu de supposer qu'il en est de même dans sa phase actuelle de transformation.

À ce titre, une partie de la littérature portant sur l'impact du fédéralisme dans les politiques sociales invite à regarder du côté du jeu concurrentiel du pouvoir entre les différents ordres de gouvernement. Refusant d'attribuer la remise en cause de l'État social à l'unique influence des forces mondialisantes, Bruno Théret suppose que dans un contexte de fédéralisme social,

« un recul à un niveau dans le champ des politiques sociales peut aller de pair avec des avancées à un autre, le déficit de légitimité créé en un point du système politique étant susceptible d'ouvrir un espace d'action aux pouvoirs concurrents résidant en d'autres points et en quête d'un surcroît de légitimation afin de conforter leur place dans le système d'ensemble » (Théret, 2006 : 43).

Les rares analyses qui ont directement traité de la question qui nous intéresse abondent dans le même sens et ont décrit l'intervention subétatique nationaliste comme une réaction directe aux politiques néolibérales de retrait de l'État social du gouvernement central. La montée d'un discours néolibéral au sein du gouvernement britannique dans les années 1980, et au sein du gouvernement canadien quelques années plus tard, aurait conduit les administrations écossaises et québécoises à réclamer davantage de souveraineté dans la gérance de leurs affaires sociales. En effet, ces deux sociétés, se considérant plus égalitaristes et justes socialement que leurs consœurs nationales, auraient saisi le retrait du gouvernement central de la sphère sociale comme une fenêtre d'opportunité pour affirmer une identité nationale distincte via la défense de l'État providence (Béland et Lecours, 2006; McEwen, 2001, 2002; Papillon et Turgeon, 2003). Ainsi, à la lecture des cas écossais et québécois, il apparaît que dans cette ère d'austérité budgétaire et de retrait de l'État social, les politiques sociales généreuses et innovatrices, en promouvant une certaine solidarité nationale, seraient carrément devenues parties prenantes de la destinée et des projets politiques de la nation subétatique.

Sans remettre en cause l'imbrication croissante des questions nationales et sociales, certains ont souligné par ailleurs l'importance de considérer d'autres facteurs intervenant possiblement dans la relation entre le nationalisme subétatique et l'orientation de l'intervention en matière sociale. Prenant à témoin le cas flamand en opposition aux cas écossais et québécois, Daniel Béland et André Lecours (2004, 2005) démontrent que le nationalisme subétatique n'est pas toujours porteur de valeurs égalitaristes et progressistes et que d'autres variables intermédiaires, de nature institutionnelle, socioéconomique et idéologique, doivent être considérées afin de bien comprendre le type de politiques sociales développées dans les administrations territoriales autonomistes.

Avant de considérer notre propre grille d'interprétation qui guidera notre analyse de l'impact du nationalisme subétatique dans le développement des programmes d'aide sociale et de soutien au revenu et, dans un spectre plus large, dans la transformation des États sociaux canadien et espagnol, quelques réflexions portant sur la littérature mentionnée précédemment doivent être partagées.

1.2.1- Pour une analyse de la logique interventionniste des États subnationaux

1.2.1.1-Quelques réflexions générales :

D'entrée de jeu, soulignons que bien qu'intuitivement intéressants, les travaux cités précédemment présentent le défaut de ne pas avoir été confirmés par une analyse comparée du contenu des politiques sociales pour vérifier si les pressions décentralisatrices des entités subétatiques autonomistes se sont réellement soldées par des politiques sociales différenciées, en comparaison avec d'autres administrations non nationalistes. En effet, ces omissions d'effectuer une étude en termes d'analyse de politiques publiques et une comparaison avec des « contre-cas » risquent d'avoir établi une relation causale beaucoup trop simple entre le nationalisme et le développement de politiques sociales. Les prétentions progressistes du Québec et de l'Écosse tiendraient-elles toujours, suite à une comparaison avec une autre entité subétatique qui n'aspire pas outre mesure à davantage d'autonomie? Aux dires de Papillon et de Turgeon, les discours nationalistes écossais et

québécois feraient la promotion d'un régime de citoyenneté compétitif à celui de leur gouvernement central respectif, mais ce discours social se solde-t-il par une véritable logique d'intervention étatique différenciée? Seule une comparaison systématique des politiques sociales (dans l'identification des objectifs globaux poursuivis, les populations ciblées et le design d'intervention établi) entre des entités subétatiques nationalistes et d'autres non autonomistes peut nous indiquer si la variable nationaliste s'avère discriminante.

De plus, si les récits analytiques de Béland et Lecours révèlent bien que la mobilisation nationale autour de la solidarité sociale ne s'effectue pas toujours sous le sceau de la sociale-démocratie et que d'autres facteurs institutionnels, socioéconomiques et idéologiques doivent être pris en compte afin de bien comprendre le type de politiques sociales développées par les nations sans État, ces auteurs ne se livrent pas plus à une analyse comparative des politiques pour justifier leur thèse. Au demeurant, aucune tentative de modélisation de ces facteurs intermédiaires n'est engagée pour juger du poids relatif de ces derniers.

Pourtant, ces facteurs intermédiaires renvoyant au contexte sociétal particulier de la nation sans État jouent pour beaucoup dans l'intensité et la nature même de ses revendications nationales. De là découle d'ailleurs probablement une autre limite de la littérature existante, à savoir l'absence de différenciation entre les nationalismes subétatiques. Or, comme nous le verrons ultérieurement, ces derniers peuvent se décliner différemment en fonction des objectifs politiques qu'ils poursuivent, allant de la simple reconnaissance identitaire à l'affranchissement politique total. Conséquemment, pareille distinction dans la nature des revendications risque d'avoir un impact non négligeable sur le degré de spécificité des logiques d'intervention subétatiques.

Outre ces limites d'ordre comparatif, il faut revoir les assises théoriques de cette littérature en les resituant dans le débat portant sur la transformation de l'État social. En effet, comme nous l'avons indiqué précédemment, certains de ces auteurs réfèrent ouvertement, ou du moins entre les lignes, à la thèse du retrait de l'État social où le gouvernement central, par ses politiques néolibérales en matière sociale, aurait laissé le champ libre aux administrations subétatiques pour mobiliser leurs troupes nationalistes autour de la défense d'un filet généreux—ou du moins différencié— de protection sociale

(Béland et Lecours, 2006; McEwen, 2001, 2002; Papillon et Turgeon, 2003). Pleine de sens à l'origine, cette thèse présuppose néanmoins en toute logique que le gouvernement avait le monopole de l'initiative en matière sociale avant qu'il décide d'en limiter son action.¹⁶ Ce dessein est-il conforme à la réalité des cas qui nous intéressent? En Espagne comme au Canada, nous le verrons ultérieurement, l'histoire des politiques sociales est marquée de phases où le gouvernement central a été appelé à jouer des rôles différents, allant de l'instigateur de programmes au grand argentier ou au simple gérant d'estrades. En plus du partage des compétences, les régimes fédéraux comportent des dynamiques particulières qui se répercutent directement sur l'édifice de la protection sociale et il importe de les considérer plus attentivement. Ainsi nous ne croyons pas, au même titre que ces auteurs probablement d'ailleurs, que les gouvernements centraux ont toujours contrôlé l'initiative, notamment à cause des dispositions constitutionnelles. Cela est d'autant plus vrai dans le domaine particulier de l'aide sociale auquel nous nous intéressons.

Finalement, puisqu'ils ne se sont pas livrés à une analyse du contenu des programmes sociaux, ces travaux doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils posent le problème en termes de « plus ou moins » d'État social. Le fait que « les dépenses sociales *per capita* soient plus élevées au Québec que dans n'importe quelle province canadienne » (Béland et Lecours, 2006 : 142) ne révèle rien quant à la logique d'intervention et peut tout au plus brouiller les cartes. Rappelons-le, peu importe qu'ils soient nationalistes ou non, les gouvernements dits sociaux-démocrates profitent d'un capital de légitimité qui leur permettrait de se désengager subrepticement de la sphère sociale, en adoptant notamment une stratégie de détournement de vices en vertus (Ross, 2000b; Levy, 1999). Il faut donc distinguer le discours idéologique des programmes sociaux concrets mis de l'avant par les administrations subétatiques nationalistes. À leur défense, Béland et Lecours (2006) sont conscients de cette réalité et reconnaissent au passage l'influence indéniable du néolibéralisme au Québec. Du même souffle cependant, ils relativisent cette thèse en référant à l'effort social gouvernemental. Le problème demeure donc toujours le même, et

¹⁶ Pour rendre justice aux auteurs mentionnés, soulignons qu'aucun d'entre eux n'accorde au gouvernement central le monopole de l'initiative en matière sociale. Néanmoins, c'est la conclusion logique à laquelle nous arrivons si nous poussons jusqu'au bout le raisonnement voulant que les politiques de retrait de l'État social du gouvernement central ait stimulé les autorités nationalistes à investir le champ des politiques sociales pour

seule une analyse systématique des programmes sociaux peut venir trancher définitivement la question.

1.2.1.2- Une analyse de politiques publiques :

L'étude comparée que nous nous proposons d'entreprendre s'inscrit donc davantage dans le cadre plus large de l'analyse des politiques publiques que les travaux précités qui n'ont pas cherché à effectuer une caractérisation des politiques sociales proposées par les mouvements ou gouvernements nationalistes. Or, pareil exercice s'avère primordial pour déterminer si l'instrumentalisation du social par les groupes nationalistes a, dans les faits, mené à des politiques sociales réellement différenciées. C'est donc à partir de la comparaison des politiques de soutien au revenu de sept entités subétatiques, dont quatre dites nationalistes, que nous serons en mesure de juger de l'impact potentiel du nationalisme sur les politiques sociales et au sens plus large, du rôle que ce facteur joue dans la transformation de l'État providence. Fait à noter, par cette démarche, nous ne visons pas à mesurer l'efficacité des politiques publiques dans la lutte à la pauvreté. Poser la comparaison sous cet angle serait méthodologiquement difficile étant donné la complexité et la diversité des programmes canadiens et espagnols de soutien au revenu nuisant à la collecte de données uniformes. Plutôt, nous préférons nous interroger sur le sens de l'action publique dans les entités subétatiques, et voir si les postulats de la logique d'intervention varient dans un contexte nationaliste. La comparaison que nous voulons entreprendre se pose alors en termes d'identification des objectifs globaux poursuivis par les administrations subétatiques dans la mise en place des politiques d'aide sociale.

À cet égard, les travaux de Pascale Dufour, Gérard Boismenu et Alain Noël (2003) sont très instructifs quant aux objectifs poursuivis par les nouvelles logiques de contrepartie de plus en plus répandues dans les programmes pour les sans-emploi.¹⁷ Ces auteurs saisissent la contrepartie à travers le prisme des relations sociales qui lient le prestataire à

affirmer une identité particulière (Béland et Lecours, 2006; McEwen, 2001, 2002) ou pour renforcer le caractère distinctif de leur régime de citoyenneté (Papillon et Turgeon, 2003).

¹⁷ Dufour, Boismenu et Noël définissent la contrepartie comme « un ensemble de mécanismes institutionnels et de pratiques diversifiées d'intervention sociale, qui ont en commun d'établir un lien entre le fait de recevoir des prestations et le fait de se conformer, pour le prestataire, à un certain nombre de critères, qu'ils soient comportementaux ou administratifs » (2003 : 20).

l'État, au marché et à son environnement social (notamment familial). Situait chacune des politiques dans le spectre plus large de l'intervention étatique globale, ils en viendront à identifier « des liens de plus en plus forts entre les politiques de soutien au revenu, les politiques du marché du travail et les politiques à l'égard des familles : les politiques de soutien du revenu sont repensées en fonction de leurs incidences sur les incitations au travail; les stratégies de développement de l'emploi intègrent de plus en plus des mesures de conciliation travail-famille; et les politiques familiales apparaissent comme un outil majeur de lutte contre la pauvreté et de développement des ressources humaines » (2003 : 184). Les objectifs poursuivis qui découlent de ces mesures de contrepartie aux prestations varient donc en fonction d'un ensemble coordonné de relations entre l'État, le marché et l'environnement social. Ces objectifs peuvent entre autres être de l'ordre de la réduction de la dépendance du prestataire à l'État (souvent transférée vers la famille ou l'environnement communautaire plus large), de l'insertion sociale, de l'employabilité, de la réintégration directe à l'emploi, ou de la promotion d'une conception donnée de la sphère familiale (et particulièrement du rôle des femmes).

Dans son ouvrage *Patchworks of Purpose* (1998), Gerard Boychuk adopte une démarche comparative semblable à celle de Dufour, Boismenu et Noël. Dans son analyse comparée de l'évolution des programmes d'assistance sociale provinciaux depuis leur tout début à aujourd'hui, il resitue lui aussi les politiques d'assistance dans les relations sociales qu'elles instaurent entre le prestataire, sa famille, l'État et le marché. Selon lui, mettre l'accent sur la nature politique plutôt que technique des dispositifs de ces programmes permet d'examiner comment les politiques d'assistance sociale s'imbriquent avec les autres politiques publiques et interagissent avec les autres institutions sociales (notamment le marché ou la structure familiale).

Pour Boychuk, seule cette approche « d'ouverture de contingence » permet d'entrevoir qu'une politique sociale est dirigée vers d'autres finalités que le soulagement de la pauvreté (1998 :5). Mais pour identifier ces autres finalités, il importe de se concentrer sur la « logique interne » d'une politique et ses aspects qualitatifs qui interagissent avec les autres institutions sociales. Pareille démarche permet alors de juger de la cohérence institutionnelle des programmes d'assistance sociale et de soutien du revenu (1998 :3-7). Par la typologie qu'il propose, Boychuk relève quatre principaux critères de différenciation

possible des régimes provinciaux d'assistance qui peuvent être comparés « on the extent to which they weaken the dependence of labour on market, weaken the dependence of individual on the family, stratify state dependants into a hierarchical ordering, and stigmatize recipients through contributing to a dualism between state dependents and those not dependent upon the state » (1998:14). À partir de ces critères, il en vient à dégager cinq types de régime :

- 1) le *régime résiduel*, qui, sans stigmatiser ou stratifier, offre une protection sociale si minimale et tient des critères d'éligibilité si serrés qu'il renforce la dépendance au marché et à la famille;
- 2) le *régime de valorisation du marché et de la famille*, qui, très stigmatisant par les sanctions qu'il prévoit, rend la dépendance à l'État beaucoup moins désirable que celle au marché ou à la famille;
- 3) le *régime axé sur la performance du marché*, qui vise à encourager la participation au marché du travail et prévoit des prestations plus généreuses pour ceux qui participent ou se préparent à participer au marché;
- 4) le *régime conservateur*, qui stratifie les prestataires par l'accord de prestations plus généreuses pour certaines catégories de bénéficiaires, encourageant par le fait même une hiérarchie de statuts indépendante du marché. Particulièrement, ce type de régime renforce les modèles de genres et de relations familiales, souvent patriarcaux.
- 5) le *régime redistributif*, qui encourage la solidarité sociale et cherche par conséquent à affaiblir substantiellement la dépendance au marché et à la famille qui devient alors une question de choix individuel, libre de coercition étatique ou de besoin matériel. Des critères universels d'éligibilité et des prestations relativement généreuses minimisent alors quelque stratification ou stigmatisation (1998 :14-23).

Comparativement au cadre conceptuel de Dufour et al, la typologie proposée par Gerard Boychuk sert mieux les objectifs de notre démarche. D'une part, elle constitue un meilleur instrument pour poser la comparaison entre les différents modèles de programmes de soutien au revenu développés dans des entités subétatiques autonomistes,

indépendantistes ou fédéralistes (pro-gouvernement central), car s'il est vrai que certaines entités nationalistes jouent la carte de la solidarité sociale pour faire avancer leur cause nationale, des politiques à portée universelle ont pu être développées, et les administrations qui les ont déployées devraient alors être catégorisées dans le type *redistributif*. D'autre part et surtout, sans nier l'existence de plus en plus répandue des mesures de contrepartie dans les programmes d'aide sociale et de soutien au revenu, force est de reconnaître que ce désengagement de l'État social se veut particulièrement visible chez les pays occidentaux qui connaissent des systèmes développés de protection sociale. Certes, une différenciation de l'étendue du filet social proposé peut être effectuée entre les pays scandinaves, continentaux ou anglophones, mais ces trois groupes se distinguent nettement du modèle latin d'État social, où la protection sociale s'avère très limitée et particulièrement axée sur la famille (Martin, 1997). Cela dit, puisque notre thèse repose entre autres sur l'analyse de cinq entités subétatiques espagnoles, trois régimes-types proposés par Boychuk (à savoir le *régime résiduel*, le *régime de valorisation du marché et de la famille* ainsi que le *régime conservateur*) s'avèrent nécessaires à la comparaison que nous voulons entreprendre. Soulignons par ailleurs que les mesures de contrepartie et les objectifs globaux poursuivis par les administrations qui les instaurent, identifiés par Dufour, Boismenu et Noël dans *L'aide au conditionnel* (2003) (ex : insertion sociale, employabilité, réduction de la dépendance à l'État, etc.), sont présents dans les critères de catégorisation de la typologie de Boychuk. En revanche, comme son analyse remonte au tout début des régimes provinciaux d'assistance sociale, sa typologie, avec ses cinq catégories, correspond plus à la fois à la réalité des différents systèmes de protection sociale espagnols (dont le niveau de développement varie selon les régions du pays) et à celle des régimes canadiens. Ainsi serons-nous assurée de pouvoir catégoriser chacun des modèles sociaux auxquels nous serons confrontée.

1.2.2 – Pour une interprétation nuancée du nationalisme social

1.2.2.1-Le nationalisme, le seul facteur déterminant?

Pour jeter de la lumière sur la relation entre le nationalisme subétatique et les politiques sociales et sur l'impact que cette relation peut avoir dans la transformation de l'État social, une étude en termes d'analyse de politiques publiques et une comparaison avec des « contre-cas » est primordiale. Ainsi, en plus de profiter de la chance de belles comparaisons que nous procure le cas espagnol, où nous chercherons à voir comment trois nations subétatiques utilisent, différemment ou pas, les politiques sociales pour affirmer leur identité nationale particulière, nous effectuerons des comparaisons avec les politiques des administrations subnationales voisines des cas étudiés qui, pour leur part, ne se réclament pas d'un nationalisme distinct. À partir de la catégorisation des régimes d'aide sociale et de soutien au revenu que nous avons retenue, nous pourrions plus facilement identifier les objectifs et priorités poursuivis par les gouvernements autonomistes qui les ont développés. En comparant ces objectifs globaux à ceux des autres gouvernements subétatiques, il sera alors possible de déterminer si le facteur « nationalisme » est véritablement discriminant.

Or, tel n'est pas le cas; l'impact de la variable « nationalisme » nous apparaît par conséquent surévalué dans la littérature actuelle, et d'autres facteurs qui interviennent et conditionnent cette relation doivent être considérés. L'ensemble des variables intermédiaires peuvent être regroupées sous trois grandes catégories : les variables institutionnelles, les variables socioéconomiques et les variables idéologiques.

1.2.2.1.1- Les variables institutionnelles :

Plusieurs auteurs de l'école néo-institutionnaliste ont démontré par leurs recherches que le design des institutions politiques formelles affecte directement le processus de développement des politiques sociales et permet d'expliquer en grande partie les différences entre les systèmes nationaux (et donc subnationaux) de protection sociale. Dressant les règles du jeu politique, le rôle structurant du design institutionnel générerait des trajectoires sociales distinctes (Hall et Taylor, 1996). Étant donné la prépondérance de

ce rôle structurant, un bref retour sur la littérature portant sur le fédéralisme social s'impose avant de considérer les trois facteurs institutionnels que nous avons ciblés pour notre analyse.

Taxés d'immobilisme politique, il a souvent été avancé que les régimes fédéraux tendaient à produire des États sociaux conservateurs (Oates, 1972; Pierson, 1995; Swank, 2001; Obinger, Leibfried et Castles, 2005; Thérét, 2006; Harrison, 2006). Pareil état de fait serait en partie redevable au phénomène de compétition dérégulatrice (en anglais, *competitive deregulation*). Ce phénomène, dans ses scénarios extrêmes, veut que les gouvernements subétatiques entrent dans une course dérégulatrice vers le bas pour attirer et maintenir les capitaux dans leur unité fédérée ainsi que pour tenir à l'écart les citoyens démunis des autres entités subétatiques (en anglais, les *welfare magnets*). Au final, cette course dérégulatrice conduirait à l'adoption de politiques sociales du plus bas dénominateur commun. D'autres phénomènes participeraient aussi à cette réalité des États fédéraux socialement conservateurs.

Premièrement, la fragmentation institutionnelle empêche les gouvernants de capitaliser électoralement des dépenses effectuées en matière sociale, ce qui les freinerait à intervenir davantage, mais permettrait par ailleurs aux gouvernements centraux de décharger aux instances fédérées la tâche ingrate de coupures budgétaires sans être blâmés par leurs commettants (en anglais, *pass the buck*). La dispersion territoriale des lieux de pouvoirs impliquerait au demeurant une fragmentation des groupes d'intérêts susceptible non seulement de créer des conflits, mais aussi de miner leur capacité de mobilisation et leur rapport de forces. Dans un contexte de transformation de l'État social, cette fragmentation sociale aurait facilité les politiques de désengagement de l'État central qui n'aurait pas eu à faire face à une coalition de groupes d'intérêts bien organisée. À cela s'ajoute deuxièmement, les difficultés liées au processus de production de politiques conjointes entre les différents niveaux de gouvernements qui conduiraient à des *joint decision traps* telles que conceptualisées par Fritz Scharpf (1988). La forte possibilité de points de veto de la part des gouvernements subétatiques risque de conduire à des politiques qui correspondent au plus bas dénominateur commun, donc moins innovatrices, moins ambitieuses.

Malgré l'apparente implacabilité de cette corrélation, nous refusons de la généraliser à l'ensemble des régimes fédératifs. Et pour cause : les configurations institutionnelles fédérales peuvent prendre des formes si diverses qu'il faut se réserver d'effectuer des conclusions trop hâtives (Pierson, 1995; Obinger et al, 2005; Théret, 2006). Premièrement, la division des compétences peut être faite de telle façon que les pouvoirs concurrents entre les différents paliers gouvernementaux soient relativement minimisés. En comparaison avec le modèle fédéral intra-étatique américain (essentiellement caractérisé par une chambre territoriale forte et des pouvoirs résiduels conférés aux unités fédérées) cette forme interétatique du fédéralisme, qui est celle des fédérations canadienne et espagnole, favoriserait davantage l'intergouvernementalisme et des dynamiques fédérales particulières, comme l'innovation, l'émulation ou le mimétisme (Théret, 2006). En décuplant les centres d'initiatives politiques, les entités fédérées peuvent constituer de véritables « laboratoires d'innovation ». Ces innovations peuvent alors être non seulement reprises ailleurs via les processus de mimétisme, mais elles peuvent se voir bonifiées par des dynamiques d'émulation. Dès lors, il doit être admis que dans certains cas, les arrangements fédéraux peuvent conduire les entités subétatiques vers une course vers le haut dans le développement des programmes sociaux.

Cette dynamique particulière serait d'autant plus vive là où une minorité nationale serait concentrée au sein d'une unité fédérée (Pierson, 1995). Rappelons-le encore, l'État social remplit une fonction non négligeable de *nation building* en renforçant le sentiment d'appartenance à une entité nationale par la reconnaissance de droits de citoyenneté en matière sociale et économique dans la délivrance des services (Lecours et Béland 2003; McEwen, 2002; Guibernau, 1996; Banting, 1995). Véritables symboles du *nationhood*, le renforcement de l'allégeance à la nation qu'occasionnent les politiques sociales serait d'autant plus fort parce que ces interventions affectent directement le quotidien des citoyens (Balthazar, 1986 : 30-31). En d'autres mots :

« Les politiques sociales n'ont pas pour seule finalité la protection de la vie individuelle contre les risques de la vie sociale, mais aussi celle de cette vie sociale elle-même. En sécurisant l'individu au sein d'une société, elles assurent la viabilité de cette société en tant que tout social qui fonde l'appartenance et l'adhésion à ses valeurs » (Théret, 2006 : 41).

Fait à noter cependant, ce renforcement national ne s'exerce pas selon une seule trajectoire (Banting, 1999). Comme nous le verrons ultérieurement, les revendications nationalistes doivent toujours être conceptualisées dans un rapport dialectique. Par conséquent, tout analyste doit garder en tête qu'au même titre que les acteurs subétatiques, les politiciens rattachés au gouvernement central peuvent jouer la carte nationaliste pour contrer les forces autonomistes. Le gouvernement central peut accomplir cette tâche en se faisant l'instigateur de programmes. Dans un esprit d'homogénéisation, il peut au demeurant s'approprier les dynamiques de mimétisme et d'émulation en travaillant à étendre à l'ensemble des autres entités fédérées les programmes innovateurs qui font la fierté d'une d'entre elles. Ainsi, pour autant que des programmes sociaux à la grandeur de l'Espagne ou du Canada peuvent susciter certains conflits intergouvernementaux, paradoxalement, ils contribuent à l'unité nationale. En effet, pour plusieurs citoyens, particulièrement ceux s'identifiant à la majorité nationale il est vrai, « social programs are seen as part of the social glue holding together an otherwise divided society » (Banting, 1999 : 125). Les politiques sociales ne constituent donc pas uniquement un outil d'autonomie, mais peuvent aussi, dans le rapport dialectique qu'entretiennent les différentes nations au sein d'un même État, agir à titre d'élément intégrateur et unificateur.

Deuxièmement, d'autres dispositions constitutionnelles incitent à ne pas taxer automatiquement le fédéralisme social de conservatisme. D'une part, il est possible d'inverser la thèse des *joint decision traps* et soutenir en toute logique que les points de veto peuvent venir bloquer la poursuite d'un agenda central de désengagement étatique radical, là où un filet de protection sociale a déjà été développé. Dans les faits, l'incorporation de protection institutionnelle pour les gouvernements subétatiques peut rendre les designs des politiques si rigides que les réformes s'avèrent quasiment impossibles (Pierson, 1995; Boychuk, 2003). D'autre part, la péréquation fédérale des ressources budgétaires peut constituer un outil non négligeable d'impulsion et de mimétisme pour les entités fédérées qui ne sont pas en mesure d'assurer à elles seules les missions sociales qui lui ont été constitutionnellement attribuées (Théret, 2006; Chapados, 2006). Par là, le fédéralisme peut venir contrer les inégalités de richesse interrégionales et participer à la construction d'un filet social plus étendu.

Bref, l'impact des arrangements fédéraux sur les politiques sociales n'est pas tranché et unidirectionnel,¹⁸ mais demeure toujours prépondérant. Il faut donc les considérer avec prudence. Pour la question qui nous intéresse, nous accorderons une attention soutenue à trois variables institutionnelles.

La première variable renvoie aux arrangements constitutionnels en ce qui a trait au système fiscal. Dans un contexte fédéral, pareils arrangements sont lourds de conséquences pour la capacité politique des entités subétatiques. Si les deux niveaux de gouvernements détiennent un système conjoint de prélèvement des impôts (coupled fiscal system), la décision par le gouvernement central de lever ou de baisser les impôts a des effets immédiats sur les revenus des gouvernements territoriaux, et par conséquent sur l'ensemble de leur action politique en matière sociale. A contrario, si chacun des paliers gouvernementaux détient son propre système d'imposition (uncoupled fiscal system), les gouvernements subnationaux gagnent une marge de manœuvre considérable dans leur action politique (Braun, Bullinger et Wälti, 2002 : 119). À ce titre cependant, encore faut-il que ces derniers aient les moyens de leurs ambitions. L'étude de cette variable sera d'autant plus intéressante que l'Espagne prévoit dans sa constitution la possibilité des deux types de systèmes, et deux de nos cas espagnols (le Pays Basque et la Navarre) détiennent leur système d'imposition indépendant, alors que les trois autres cas étudiés (la Catalogne, la Galice et la Communauté de Madrid) partagent un système fiscal avec le gouvernement central.

La deuxième variable institutionnelle qui attire notre attention réfère aux arrangements fédéraux prévus par la constitution quant aux juridictions qui dressent l'étendue des capacités d'intervention de chacun des gouvernements (Béland et Lecours, 2005). À ce titre, la dichotomie proposée par Daniel Elazar, reprise par Douglas Brown et Harvey Lazar (2003) de gouverne autonome (en anglais, *self-rule*) et de gouverne partagée (en anglais, *shared-rule*) peut s'avérer très utile. En effet, si certaines dispositions

¹⁸ À ce propos, Obinger et al (2005: 30) résumant assez bien la situation : « Federalism might directly or indirectly affect : 1- the dynamics of welfare state development; 2-programme generosity; 3-programme uniformity across states or provinces; 4-the extent of vertical redistribution; 5-patterns of social policy intervention; the degree policy experimentation and innovation. There is also, however a determination process that runs in the other direction, closing the feedback loop. Social policy may affect the federal structure by driving changes in : 1-jurisdictional arrangements in demands for nation-wide welfare services increase (...); 2-inter-governmental and intra-welfare state fiscal arrangements over time».

constitutionnelles prévoient une action indépendante de chacun des ordres de gouvernement, elles peuvent aussi mener à des chevauchements des rôles et des responsabilités (2003 : 10). L'action du gouvernement central se voit alors limitée, étant sujette à des ententes préalables avec les instances territoriales (Braun, Bullinger et Wälti, 2002 : 129). Plus particulièrement, le gouvernement central doit composer avec ce que Paul Pierson appelle le *policy preemption*, soit le fait que l'implantation de politiques par le gouvernement provincial vient par la suite contraindre les options de politiques disponibles pour les autorités centrales (Pierson, 1995 : 456). Pareils arrangements juridictionnels sont fréquemment contestés de part et d'autre, et mènent donc au *competitive state-building*, soit ces luttes intergouvernementales quant à l'autorité en matière de politiques publiques pour la légitimité qu'elle confère au gouvernement responsable (1995 : 464). En présence de minorités nationales concentrées dans un même territoire, ces luttes autour du palier détenteur du contrôle des politiques n'en seraient alors que plus fortes (1995 : 455).

La question du partage des compétences est donc en relation directe avec la troisième variable institutionnelle qui attire notre attention, soit le type de relations intergouvernementales préconisé par les groupes autonomistes. De façon générale, et suivant Saint-Martin (2004 :30), nous pouvons regrouper sous trois grandes catégories les modèles de développement des politiques sociales dans un cadre fédéral. La première représente la vision centralisatrice aussi connue sous le modèle de l'*unilatéralisme fédéral*. Sous ce modèle, le gouvernement central investit la sphère sociale, au nom de son statut de représentant de tous les citoyens, sans nécessairement consulter les gouvernements territoriaux. Se portant garant du filet social du pays, il impose aux administrations subétatiques des standards nationaux par son *pouvoir fédéral de dépenser* (Brown et Lazar, 2003 : 10) ou, plus récemment, par les principes de reddition de comptes du Nouveau Management Public (Boismenu et Graefe, 2004). Contre ces façons de faire fédérales, les gouvernements subétatiques opposent deux autres modèles de développement des politiques sociales qui supposent des relations intergouvernementales différentes. Le premier modèle représente la vision décentralisée du pays, aussi connue sous le vocable de *dévolutionniste*, où la primauté des administrations territoriales dans le domaine de ses compétences est clamée, notamment au nom de l'efficacité administrative et d'une reddition de comptes sans ambiguïté (Saint-Martin, 2004 : 10). Vision préconisée par les

gouvernements autonomistes et particulièrement indépendantistes, elle se heurte souvent à la vision centralisatrice du gouvernement fédéral, et par conséquent, conduit souvent à des relations intergouvernementales conflictuelles et au *competitive state-building* évoqué précédemment. En revanche, d'autres gouvernements subétatiques adhèrent davantage à une vision collaborationniste des relations entre les deux paliers de gouvernement. Aussi présentée comme « *constructive entanglement* », ce modèle de relations intergouvernementales en matière sociale part du principe qu'aucun des gouvernements qui agit seul ne peut faire preuve d'une efficacité aussi forte dans la formulation de politiques et la fourniture de services que ceux qui travaillent conjointement (Brown et Lazar, 2003 : 11; Saint-Martin, 2004 : 10).

Fait à noter, en regard de nos cas, certains gouvernements nationalistes adhèrent à cette vision collaborationniste des deux paliers de gouvernements; voilà pourquoi la nuance entre les gouvernements autonomistes et indépendantistes est des plus importante. Cette variable institutionnelle « type de relations intergouvernementales préconisé par les gouvernements autonomistes » est primordiale dans la relation qui nous intéresse dans le cadre de cette étude, puisque nous supposons que ce sont les entités nationalistes en position de rupture avec le lien fédéral qui tendront à développer des régimes d'aide sociale et de soutien au revenu particulièrement distinctifs. Cependant, ne voulant pas nous livrer à une lecture institutionnaliste qui oublie que les institutions politiques évoluent toujours dans un contexte socioéconomique et idéologique, il importe d'accorder une attention soutenue à d'autres facteurs qui peuvent s'avérer potentiellement révélateurs dans la relation qui nous intéresse.

1.2.2.1.2- Les variables socioéconomiques :

Sans effectuer un retour aux analyses développementalistes des années 1960 et 1970 qui associaient la taille de l'État providence au degré d'industrialisation d'une société, nous croyons que le facteur « développement économique » peut être important dans la question qui nous préoccupe. Certes, il n'a pas une grande valeur heuristique pour expliquer le contenu spécifique des programmes sociaux, mais il constitue néanmoins une condition de possibilité de l'élaboration des politiques sociales modernes (Béland, 2002 : 30). Or,

considérant le faible niveau de développement de certaines régions espagnoles, il pourrait être d'une certaine utilité pour comprendre le caractère *résiduel* de certains régimes d'aide sociale et de soutien au revenu territoriaux. A contrario, suivant les travaux de Daniel Béland et André Lecours (2005, 2004) qui ont démontré comment les partis nationalistes flamands prônent une forme restrictive de solidarité, des disparités économiques entre les différentes régions pourraient mener les régions les plus riches vers un certain conservatisme social si elles ont le sentiment de subventionner leurs consoeurs les plus pauvres.

Par ailleurs, le traitement d'une série de variables socioéconomiques considérées comme des classiques de la littérature peut être instructif quant à la compréhension des priorités d'action gouvernementale de chacune des administrations subétatiques étudiées. En effet, malgré l'annonce de la fin du *Golden Age* de l'État providence, pour Saint-Arnaud et Bernard (2003 : 500) certains indicateurs demeurent pertinents pour l'organisation et le choix de politiques sociales puisqu'ils dressent le contexte socioéconomique de la société considérée. Ainsi, le taux de croissance économique, le taux de pauvreté, le taux de chômage, le taux de participation féminine au marché du travail, le taux de participation électorale, le taux de syndicalisation ainsi que l'étendue du tissu associatif sont autant de facteurs susceptibles de jeter de la lumière sur la décision d'un gouvernement d'introduire ou non des mesures particulières dans les programmes de soutien au revenu ou de conciliation travail/famille. Particulièrement, une attention soutenue doit être accordée au poids relatif des institutions de la société civile (partis, syndicats, associations communautaires) et leur capacité de mobilisation, car ce sont des canaux de transmission des demandes citoyennes où « politicians are called upon to intervene » (Saint-Arnaud et Bernard, 2003 : 508).

1.2.2.1.3- *Les variables idéologiques :*

En lien direct avec cette capacité mobilisatrice des organisations communautaires et syndicales, l'orientation idéologique générale de l'échiquier politique risque d'influencer grandement les mesures sociales promues et initiées par les gouvernements autonomistes. La politique partisane, nous l'avons vu précédemment, demeure pertinente à la direction

prise par la transformation de l'État social (Allan et Scruggs, 2002), et il en est certainement de même dans un contexte nationaliste. À ce titre d'ailleurs, pour Béland et Lecours (2004), le fait que la vie politique québécoise ait été, depuis les années soixante, plutôt orientée vers le centre-gauche aurait favorisé une plus grande activité étatique pour l'avancement de la cause nationale. En revanche, en Flandre, où la vie politique est davantage orientée vers le centre-droit, la carte de la solidarité nationale serait jouée autrement et davantage axée sur la rationalisation de la distribution des revenus (2004 : 329). L'analyse de la répartition des suffrages et celle, particulièrement pour les cas espagnols, de la famille idéologique des partis en alliance avec le parti au pouvoir peuvent donc s'avérer révélatrices quant aux mesures d'aide sociale et de soutien au revenu adoptées dans les entités subétatiques lors de la période étudiée.

Deux autres facteurs de nature idéologique peuvent intervenir dans la relation qui nous intéresse entre le nationalisme et les politiques sociales. Premièrement, l'existence d'un conflit linguistique risque d'avoir une grande incidence sur la tendance des gouvernements à jouer la carte sociale comme facteur de rassemblement national. Au regard de l'histoire, si la question linguistique, premier référent identitaire, n'est pas réglée et toujours d'actualité, il est légitime de penser que les mouvements nationalistes y accorderont leur attention première. Une fois ces luttes linguistiques calmées par l'entrée en vigueur de lois visant la protection de la langue minoritaire, il est légitime de penser que les mouvements nationalistes se mobiliseront davantage autour des questions sociales, voulant adopter davantage un modèle identitaire territorial qu'ethnique (Béland et Lecours, 2004 : 321-322). Finalement, selon la littérature, mentionnons que le niveau de sécularisation constitue un facteur idéologique susceptible d'influencer grandement le développement des régimes d'aide sociale et de soutien au revenu. Les questions relatives à la pauvreté et la charité ont longtemps été la chasse gardée de la famille et de l'Église (Boyckuk, 1998 : 26; Dumons, 1995 : 80). Aussi, les représentants de cette dernière se sont-ils longtemps opposés au développement de l'interventionnisme étatique par crainte « du relâchement des mœurs, de la désorganisation de la famille et de la dilapidation du patrimoine charitable constitué par les siècles de foi dans le passé » (Dumons, 1995 : 81). Ainsi, des mesures sociales poursuivant des objectifs globaux de renforcement des modèles

de genres et de relations familiales trahiraient l'influence idéologique de l'Église dans les régions (notamment espagnoles) encore fortement catholiques et pratiquantes.

1.2.2.2- Proposition théorique générale et grille d'interprétations à l'étude

Notre proposition théorique générale établit que la variable « nationalisme » ne peut expliquer à elle seule le résultat de politiques sociales différenciées dans les entités subétatiques autonomistes. D'autres facteurs intermédiaires, de nature institutionnelle (partage des compétences, arrangements fiscaux, relations intergouvernementales), socio-économique (le taux de croissance économique, le taux de pauvreté, le taux de chômage, le taux de participation féminine au marché du travail, le taux de participation électorale, le taux de syndicalisation ainsi que l'étendue du tissu associatif) et idéologique (orientation idéologique générale de l'échiquier politique, présence ou non d'un conflit linguistique, niveau de sécularisation), conditionnent potentiellement l'orientation et le développement des régimes d'aide sociale et de soutien au revenu, et modèleraient par conséquent le rôle que la variable « nationalisme » peut possiblement jouer dans la transformation de l'État social. Cette proposition sera renforcée par l'analyse des cinq interprétations, sous-hypothèses (SH) suivantes:

SH1 : Les administrations subétatiques, mêmes autonomistes, qui favorisent la collaboration intergouvernementale ne chercheront pas à se distinguer par une logique d'intervention sociale particulière. En revanche, les administrations subétatiques dirigées par des partis nationalistes qui adoptent une vision conflictuelle des relations intergouvernementales tendront à développer des programmes d'aide sociale et de soutien au revenu dont la logique d'intervention diffère de celle des autres instances centrales et subétatiques en vue d'alimenter une solidarité nationale en rupture avec le lien fédéral;

Cependant :

SH 2 : Les objectifs globaux poursuivis par une logique d'intervention particulière ainsi que les capacités subétatiques de les atteindre seront grandement affectés par les arrangements fédéraux (partage des compétences, dispositions fiscales), ce qui peut aussi expliquer des différences notables entre les programmes développés par les gouvernements subétatiques nationalistes. Par exemple, la mise en place de programmes concurrentiels par le gouvernement fédéral, ou l'absence de pouvoir fiscal viendront limiter grandement le développement de cette logique d'intervention différenciée;

SH 3 : Les objectifs globaux poursuivis ainsi que les populations visées par les programmes d'aide sociale et de soutien au revenu divergeront aussi en fonction des caractéristiques socioéconomiques des sociétés nationalistes. Les entités subétatiques davantage minorisées d'un point de vue socioéconomique devraient accorder un rôle plus accru à l'État;

SH4 : Le niveau de sécularisation, la force de la culture associative ainsi que l'orientation idéologique de l'échiquier politique influenceront grandement le point d'ancrage de l'intervention auprès des démunis de la société étudiée. Des logiques d'intervention valorisant le marché et la famille seront préconisées dans les sociétés où la culture associative et le niveau de sécularisation sont faibles, et où le suffrage accordé aux partis de droite et de centre-droite est majoritaire;

SH5 : Les entités subétatiques autonomistes où des enjeux linguistiques ne sont pas résolus tendront moins à développer des politiques sociales innovatrices et interventionnistes comme porte-étendard nationaliste, la mobilisation nationale s'effectuant de prime abord autour des questions identitaires (ex : protection de la langue, éducation).

1.2.2.3- L'étude de cas comparée, l'approche méthodologique privilégiée :

Adoptant une perspective comparée, notre travail s'inscrit, comme nous l'avons indiqué plus tôt, dans le cadre plus large de l'analyse des politiques publiques, et plus précisément de celui des politiques sociales. Quant au choix de ces dernières à analyser, nous avons décidé de nous concentrer principalement sur les programmes pour lesquels les entités subétatiques canadiennes et espagnoles détiennent les compétences exclusives, à savoir les programmes d'assistance sociale. Pour le cas espagnol, nous accorderons une attention toute particulière aux *Rentas Minimas de Inserción*, une innovation politique basque qui, une fois répandue sous différentes formes à l'ensemble des seize autres Communautés autonomes, constitue l'ultime filet de protection sociale des familles en Espagne (Arriba et Moreno, 2005). Et toujours dans une optique de mesurer l'usage de la question sociale par les forces nationalistes pour des fins de construction d'une solidarité nationale, nous considérerons, en plus des politiques d'assistance sociale, les programmes régionaux de soutien au revenu qui veillent à lutter contre la pauvreté et à favoriser la conciliation travail/famille. Par cette étude, nous serons alors en mesure de juger de la cohérence de la logique d'intervention subétatique dans les objectifs globaux qu'elle poursuit eu égard au marché et à l'environnement social du prestataire. Ce faisant, et afin de jeter de la lumière sur l'incidence des relations intergouvernementales dans la mise en place de ces politiques, nous devons aussi considérer les programmes conjoints ou concurrentiels initiés par les gouvernements centraux, comme la prestation nationale pour enfants au Canada, ou, en Espagne, la Rente active d'insertion et les mesures fédérales prévues par la *Ley por la Conciliación de la Vida Laboral y Familiar*. Pour étudier l'ensemble de ces programmes, nous avons toujours privilégié l'analyse de documents provenant de sources primaires, mais lorsque ces dernières n'étaient pas accessibles, nous avons travaillé à partir d'informations tirées de sources secondaires et de la littérature grise.

Finalement, afin de limiter notre comparaison dans le temps et de la situer dans le débat entourant la restructuration de l'État social, nos recherches couvriront les politiques d'aide sociale et de soutien du revenu mises en place entre 1980 et 2004. Le début renvoie aux premières années de vie démocratique en Espagne, alors que la fin de la période étudiée correspond à la dernière année pour laquelle nous serons en mesure d'obtenir des données uniformes nécessaires à notre étude. Cela dit, pour éviter de tomber dans un

découpage borné de l'évolution chronologique de ces programmes, nous nous permettrons, en vue d'enrichir l'analyse proposée, d'effectuer quelques rappels historiques ou d'évoquer des développements ultérieurs à 2004 susceptibles de jeter de la lumière sur la problématique qui nous intéresse.

Pour choisir les cas d'entités subétatiques à analyser, nous avons eu recours à la méthode des similarités et des différences de John Stuart Mill qui, en combinant deux logiques comparatives opposées, permet d'identifier les variables indépendantes-clés dans la relation causale étudiée (Laitin, 2002 : 630). Ainsi, ne voulant pas reproduire le biais comparatif des travaux de McEwen (2001, 2002) et Papillon et Turgeon (2003) que nous avons identifié précédemment, nous ne limiterons pas notre étude à l'identification d'éléments de corrélation communs que nous anticipons retrouver chez les cas basque et québécois, entités subétatiques reconnues comme « socialement progressistes » au sein de leur pays. Nous étendrons plutôt notre recherche aux administrations gouvernementales des Communautés autonomes de la Catalogne, de la Galice, de Madrid et de la Navarre, et d'une autre province canadienne, la Saskatchewan. En opposant ce que Theda Skocpol qualifierait de cas positifs et négatifs exemplaires (Jenson et Gazibo, 2004 :230), alors pourrons-nous dégager des interprétations causales mieux senties.

1.2.2.3.1-Justification du choix des cas espagnols :

Approuvée par un référendum populaire le 6 décembre 1978, la Constitution de l'Espagne démocratique, une monarchie parlementaire, est un compromis entre les forces centralisatrices castillanes et les groupes nationalistes décentralisateurs qui ont été au cœur de l'opposition antifranquiste (Barrachina, 2001 :276). Ainsi, bien qu'elle se fonde sur « l'indissoluble unité de la Nation espagnole, patrie commune de tous les Espagnols »¹⁹, l'architecture institutionnelle reconnaît parallèlement le droit à l'autonomie des nationalités et des régions. Deux voies d'accès à cette autonomie sont prévues par la Constitution : la « rapide » réservée aux trois territoires, « nationalités », qui, sous la Seconde République

¹⁹ Notre traduction libre de l'article 2 de la Constitution qui explicite la notion de « nation espagnole », article cité dans Jacques Maurice, 2001, « La Constitution de 1978 et le projet d'État des autonomies », dans Jean-Louis Guarena, *Les nationalismes dans l'Espagne contemporaine : Idéologies, mouvements, symboles* (Paris : Éd du Temps), p.282.

(1931-36), avaient déjà plébiscité un projet de Statut d'autonomie (Catalogne, Galice et Pays Basque), et la « lente » conférée suite à l'expression à majorité qualifiée de la volonté collective des populations des quatorze autres régions (Maurice, 2001 : 282-283).

D'entrée de jeu, trois cas s'imposent donc pour toute analyse portant sur les nationalismes en Espagne : la Catalogne, la Galice et le Pays Basque. L'étude comparative de ces « Communautés historiques » se veut intéressante pour trois raisons. Premièrement, ces trois régions ont développé des programmes de rentes minimales d'insertion qui se différencient grandement quant à l'étendue et la valeur des prestations proposées (Arriba et Moreno, 2005). Deuxièmement, ces trois Communautés historiques entretiennent des relations différentes avec le gouvernement central. Le Pays basque nourrit des relations de nature plutôt conflictuelle avec le gouvernement central, alors que la Catalogne entrevoit ses volontés pourtant fortement autonomistes dans un cadre de relative collaboration avec les instances fédérales. Pragmatisme oblige, la Galice en mal de reconnaissance identitaire adopte elle aussi une vision collaborative des relations intergouvernementales, à cause de sa situation de dépendance économique à l'endroit du gouvernement espagnol. Il sera intéressant de déterminer en quoi cette relation conflictuelle a pu pousser le Pays Basque à innover en premier dans le domaine du revenu minimum garanti et, par conséquent, de préciser comment les différentes dynamiques centre-périphérie agissent à titre de variable structurante des différentes formes de programmes d'aide sociale. Finalement, étant donné les contextes socioéconomiques différenciés de ces trois régions, et particulièrement de la Galice qui compte généralement parmi les régions où le PIB par habitant est le plus bas en Espagne, avec l'Andalousie et l'Extremadure, nous serons en mesure de bien évaluer l'importance du contexte socioéconomique dans la mise en place des programmes sociaux, et ce même dans des entités qui jouent la carte sociale pour affirmer leur différence nationale.

Pour ce qui est du choix de nos deux autres « contre-cas » de régions non-nationalistes, notre critère de sélection s'en rapportait principalement aux contextes socio-économiques de la Communauté de Madrid et de la Communauté de Navarre. En effet, étant donné les fortes disparités économiques entre les 17 Communautés autonomes, il importait de s'assurer que le niveau de développement et de richesse de nos « contre-cas » corresponde à celui du Pays Basque et de la Catalogne, de façon à comparer des

administrations subétatiques à capacité semblable dans la mise en place des politiques sociales. L'identification de disparités entre ces Communautés autonomes dans l'étendue du filet social témoignera alors de choix politiques et sociaux dans ces régions, et non de l'absence de moyens.

Par ailleurs, mentionnons que le choix de ces deux contre-cas s'avère pertinent eu égard à la question qui nous préoccupe pour deux raisons supplémentaires. D'une part, les Communautés de Madrid et de Navarre entretiennent une relation des plus collaboratives avec le gouvernement central, et n'ont aucune objection à une intervention accrue du gouvernement central, tout aussi « prédatrice » soit-elle. Aussi l'étude de ces régions nous aidera-t-elle à élucider la question de l'impact que peuvent avoir les relations intergouvernementales dans le développement des politiques sociales. D'autre part, le choix de ces deux contre-cas s'impose à cause des types de programmes de *Rentas Mínimas de Inserción* qu'elles ont développés. Selon la typologie des programmes de revenu minimum d'insertion que nous proposent Arriba et Moreno (2005), la Communauté de Madrid a développé un programme semblable à celui de la Catalogne. Nous recourrons donc à la méthode de concordance afin d'isoler les facteurs intermédiaires qui leur sont communs. Quant au programme de la Communauté de Navarre, il mérite particulièrement notre attention puisqu'il ne constitue pas véritablement un revenu minimal d'insertion, étant donné qu'il adhère davantage à la logique du *workfare*. De plus, et malgré ce caractère conditionnel des politiques navarraises de soutien du revenu, les prestations qui en découlent ont toujours compté parmi les plus élevées d'Espagne (Arriba et Moreno, 2005). Fait d'autant plus intéressant à cause des relations plutôt tendues entre les deux régions forales. En effet, si la Communauté de Navarre a historiquement toujours adhéré au nationalisme castillan plutôt que régional, c'est qu'elle cherchait principalement une protection face au nationalisme basque qui la perçoit comme « Terre des ancêtres bascons », et qui voudrait l'annexer à un éventuel Pays Basque indépendant (Loyer, 1997 :74-79). Des politiques de soutien au revenu assez généreuses, bien qu'assorties de lourdes contreparties, deviennent-elles alors un levier de solidarité navarraise et d'affirmation identitaire face au voisin basque « prédateur »? C'est ce que nous tenterons d'élucider.

1.2.2.3.2-Justification du choix des cas canadiens :

Si l'étude des cas basque et catalan s'impose dans notre analyse de l'impact des nationalismes subétatiques dans le développement des politiques sociales, il en est certainement tout autant pour le cas québécois. Selon Alain Dieckhoff, ces trois entités subétatiques seraient des « sociétés globales », ce qui expliquerait la persistance de leur nationalisme. Par globales, l'auteur entend que ces « sociétés sont dotées d'une structure sociale complète, d'institutions propres, d'un territoire spécifique et d'une culture particulière » (2000 : 123), bref un ensemble social qui fait en sorte que ses membres se situent davantage par rapport à cette société qu'au cadre étatique général, à savoir le Canada ou l'Espagne (2000 :123-124). Et s'il est vrai que le degré de revendication identitaire et autonomiste varie en fonction des allégeances partisans, le nationalisme traverse tout le spectre politique par un consensus élargi autour du respect des compétences provinciales (2000 :131).

Outre ce caractère nationaliste quasi incontestable du Québec, l'étude de ce cas pour la question qui nous préoccupe est d'autant plus pertinente que cette province canadienne serait reconnue comme « progressiste » parmi les siennes et le continent américain. Alors que certains soutiennent que le Québec est « la société la plus libérale et la plus égalitaire » des trois « régions idéologiques » présentes en Amérique du Nord (Bouchard, Labrie, Noël, 1996 : 9-10), les deux autres étant le Sud des États-Unis (conservateur) et le reste des États-Unis et du Canada (modéré), d'autres tiennent des propos plus nuancés, en qualifiant l'État social québécois de libéral (au sens de la typologie d'Esping-Andersen) avec quelques penchants sociaux-démocrates (Bernard et Saint-Arnaud, 2004; Beauvais et Dufour, 2003; Morel, 2002).

C'est cependant en prenant soin de comparer les programmes d'aide sociale et de soutien au revenu avec celui d'une autre province canadienne, et les relations de cette dernière avec le gouvernement central, que nous serons en position de déterminer si le nationalisme participe véritablement à la transformation de l'État social par son influence singulière sur le contenu de ces politiques. Notre choix de « contre-cas » canadien s'est arrêté sur la Saskatchewan. Nous aurions pu choisir d'étudier, comme Bernard et St-Arnaud (2004), les quatre principales provinces canadiennes, et ainsi analyser le programme de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario plutôt que celui de la

Saskatchewan. Néanmoins, la sélection de cette province nous est apparue pertinente pour la réputation de province « progressiste » et « socialement innovatrice » qui lui a été conférée au sein du pays. Aussi, considérant la longue tradition conservatrice albertaine et l'élection d'un parti conservateur en Ontario (1995) à mi-chemin de notre période d'étude, gouvernements qui ont tous deux particulièrement sévi en matière sociale, nous préférons considérer le cas de la Saskatchewan qui, avec le Nouveau Parti démocratique à sa barre depuis 1991, risque de mener à des comparaisons plus intéressantes en matière sociale. Certes, nous nous attendons à constater dans l'ensemble de ces deux provinces des baisses de la valeur des prestations d'aide sociale et l'augmentation de mesures incitatives visant le retour à l'emploi, tendance des années 90, mais il sera enrichissant de comparer l'éventail des politiques de soutien au revenu et de conciliation travail/famille parallèlement instaurées. À ce titre d'ailleurs, mentionnons notamment que contrairement à l'Alberta et l'Ontario, nos deux cas ont maintenu des régimes supplémentaires d'allocations familiales après la création par le gouvernement fédéral de la Prestation nationale pour enfants (Jenson et Thompson, 1999 :27). Une autre similarité qui nous permettra d'apprécier davantage les différences identifiées.

Finalement, soulignons que le cas saskatchewanais est susceptible de nous éclairer grandement quant à l'impact des dynamiques intergouvernementales sur l'État social provincial, étant donné que son Premier ministre de 1991 à 2001, Roy Romanow, s'est fait l'un des apôtres du *constructive entanglement*. Cette vision, qui se distingue grandement de celle préconisée par les différents gouvernements québécois, met de l'avant les avantages d'un « federal-provincial partnership in social policy formulation and program delivery where neither level of government can be as effective acting alone » (Saint-Martin, 2004 : 30). Il deviendra alors intéressant de comparer l'impact de ces deux visions distinctes du fédéralisme sur le type de politiques proposées, et de voir comment les différents gouvernements québécois, particulièrement péquistes, ont teinté de nationalisme leur rhétorique sociale afin de tenter de rompre un des liens qui unit le Québec au Canada.

Chapitre II

La montée des nations sans État : un nationalisme de projection

Pour juger de l'impact que pourrait avoir le nationalisme dans la transformation de l'État social, encore faut-il définir minimalement ce que nous entendons par nationalisme. D'entrée de jeu, rappelons que les concepts de nation et de nationalisme ont toujours constitué un sujet délicat et inconfortable pour la communauté scientifique. Même ceux à qui on réfère couramment comme les Pères fondateurs de la science politique n'ont pas osé s'aventurer trop loin sur le terrain glissant de la définition conceptuelle du nationalisme. En effet, Max Weber n'aurait jamais fourni une définition systématique du nationalisme, alors que Karl Marx et Émile Durkheim, ne voulant pas y accorder une attention soutenue, auraient plutôt annoncé la disparition du phénomène (Birnbaum, 1997; Guibernau, 1999).

Fausse, pareille assertion sera néanmoins reprise par des auteurs contemporains qui, à cause de notre ère mondialisante, qualifieront l'actuelle réémergence des phénomènes nationalistes d'anachronisme, et associeront les demandes d'autonomie qu'ils impliquent à un signe de retour en arrière, voire même de tribalisme. Ce à quoi s'opposent vivement, nous le verrons; les spécialistes du phénomène de la montée des nationalismes subétatiques qui saisissent ce phénomène comme hautement moderne, démocratique et projeté vers le futur.

Ces échanges intellectuels témoignent de la délicatesse de cet objet d'analyse pour la charge émotive et le lourd bagage historique qu'il comporte. Délicatesse qui peut au demeurant expliquer la non-considération quasi systématique de la variable nationalisme dans l'analyse de la transformation de l'État social. En outre, ces échanges intellectuels font aussi état des principales conceptions et approches théoriques de la nation et de son corollaire, le nationalisme. En effet, les questions nationalistes sont généralement abordées selon deux angles différents; le premier cherche à définir le phénomène, alors que le second tend davantage à le situer dans le temps tout en identifiant son pourquoi et son comment. Certes, nous reconnaissons que ces deux axes d'analyse de la nation et du nationalisme se chevauchent parfois dans la littérature, mais il faut les considérer brièvement en vue de

justifier l'adoption d'une troisième approche davantage synthétique convenant à l'analyse des cas qui nous intéressent. Cette approche sociohistorique de la nation, qui considère le contexte politique, économique et culturel du phénomène tout comme sa représentation dans le discours des élites, colle mieux aux cas que nous voulons étudier. Entre autres, les nations sans État s'inscrivent, rappelons-le, dans un rapport à l'autre en constante redéfinition, et cette approche rend selon nous mieux compte de cette dynamique.

Ce chapitre se divise en deux grandes parties et se présente comme suit. Dans un premier temps, nous jetterons les bases théoriques de notre analyse du nationalisme sub-étatique en effectuant préalablement un retour critique sur les définitions et les théories du nationalisme évoquées ci-haut. Après avoir justifié et développé le cadre d'analyse que nous privilégions, nous l'appliquerons, dans un deuxième temps, à l'étude des nationalismes catalan, basque, galicien et québécois.

2.1- Déclinaison théorique autour du couple nation-nationalisme

2.1.1-Les principaux courants des théories nationalistes

La question nationale est habituellement abordée sous deux angles d'analyse. Le premier, davantage classique et répandu, oppose les définitions ethnoculturelle et civique de la nation. En effet, peu importe les termes employés et les nuances apportées au fil des époques, on retrouve toujours le même débat théorique, débat divisant la communauté sociologique entre ceux qui voient l'appartenance à une communauté nationale comme donnée, héritée du passé et liée à l'ascendance biologique, et ceux qui considèrent plutôt que la collectivité nationale se constitue par un regroupement volontaire des individus (Spencer et Wollman, 2005; Keating, 1997).

Liée au romantisme et généralement attribuée à deux philosophes allemands, Johann G. Herder et Johann G. Fichte, la conception ethnoculturelle de la nation entrevoit l'appartenance à la nation à partir de critères prédéterminés qui renvoient à des liens supposément naturels et organiques comme la langue, la race, ou la religion. Profondément

ancrée dans une perspective traditionaliste et insistant sur la primauté du lien filial, elle associe la nation à une « totalité englobante dont l'individu ne peut s'extraire » (Canet, 2003 : 138). À l'origine du nationalisme pangermanique pour certains (Monière, 2001; Renaut, 1991), la pensée de Fichte sera par ailleurs associée aux dérives nazies. En effet, pour autant que le projet hitlérien constituait une dénaturation et une « déviation extrême par rapport à la pensée de Herder ou de Fichte » (Hermet, 1996), il n'y en aurait pas moins puisé sa logique organiciste et l'idée fichtéenne de la pureté de la nation allemande.

D'où les sévères critiques à l'égard de l'approche ethnoculturelle de la nation pour son caractère exclusif, ses dérives xénophobes possibles et son « fort potentiel belliciste » (Canet, 2003). Les héritiers contemporains de cette approche réfèrent dès lors généralement à cette conceptualisation de la nation comme uniquement culturelle, visant à y retrancher les éléments ethnocentristes auxquels sont rattachées les contestations des mythes patriotiques et les filiations d'attributs raciaux primordiaux qui ont directement mené à ces dérives (Brown, 1999:282). Et c'est justement parce que l'expression du « nationalisme culturel » ne comporte pas —ou du moins, dans une moindre mesure— pareille connotation négative et qu'elle est moins synonyme d'un repli sur soi que les penseurs contemporains préconisant cette approche de la nation préfèrent l'utiliser pour faire état de l'appartenance nationale. Cette dernière ne réside donc plus dans l'ethnie mais bien dans le partage d'un bagage culturel commun, où des valeurs, mais aussi souvent une langue, constituent — toujours — l'essence du lien national.

Fille des Lumières, l'approche civique de la nation met quant à elle de côté toute composante d'ordre naturel comme critère d'adhésion à la nation. À l'opposé de la conception allemande de la nation, celle dite française associe plutôt l'appartenance nationale à l'adhésion volontaire des individus à des principes publiquement proclamés, comme la Déclaration des droits de l'homme, par exemple. En d'autres mots, on ne naît pas français, on le devient. Cette théorie « révolutionnaire » de la nation, telle qu'initialement développée par l'Abbé Emmanuel Siéyès, entrevoit la nation comme « un corps d'associés vivant sous une loi commune et représentés par la même législature » (Siéyès, dans Renaut, 1991 : 33). Cette définition révolutionnaire de la nation réduite à la souveraineté populaire sera revue par Ernest Renan qui voudra lui donner une certaine consistance historique. Reconnue comme un classique des théories nationalistes, sa définition civique de la nation

constitue l'ultime aboutissement d'une profonde réflexion amorcée suite à la guerre franco-allemande de 1870 et qui visait à développer un argumentaire qui infirmait les théories allemandes de la nation.

Cet exercice le conduit à mettre de côté un à un les éléments communément invoqués pour différencier les nations, comme la race, la langue, la religion ou la géographie. À ses yeux, l'usage du concept de race est, nous l'avons vu, erroné et potentiellement dangereux, alors que la langue, tout comme la religion et les frontières naturelles, peuvent susciter le rassemblement national, mais n'y mènent pas nécessairement pour autant. Si ces composantes peuvent jouer un rôle national important, l'empirie révèle selon Renan qu'aucune d'elles n'est essentielle à la formation et l'existence d'une nation. Chaque nation est une âme particulière en soi et relève d'une dynamique propre à son passé et à son présent partagés par ses membres qui expriment un désir de vivre ensemble. Dans ses propres mots:

« Une nation est donc une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore. Elle suppose un passé; elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous les jours » (Renan, dans Hermet, 1996 :132).

Pour autant qu'elle ait largement contribué à faire avancer les réflexions autour du phénomène nationaliste, cette dichotomie idéal-typique entre les conceptions civique et ethnoculturelle de la nation comporte plusieurs limites qui nous poussent à adopter un autre cadre analytique.

Premièrement, nous croyons que le traitement normatif qui accompagne souvent ces deux conceptions antithétiques de la nation révèle des préjugés qui ne servent pas une analyse objective du fait national. Le nationalisme civique semble en effet souvent présenté comme la forme bonne, moderne, et progressiste alors que le nationalisme ethnoculturel est décrété réactionnaire et possiblement dangereux, et ce, même abstraction faite des allusions possibles aux dérives extrêmes que ce dernier a pu occasionner. Détaché des mythes traditionnels et ancestraux, davantage orienté vers une destinée commune choisie librement, le nationalisme civique impliquerait de plus automatiquement l'acquisition d'obligations éthiques et la proclamation de l'égalité des citoyens (Brown, 1999: 282).

Pareille assertion s'avère quelque peu hâtive dans la mesure où des nationalismes à dominante ethnoculturelle se sont faits les défenseurs de causes et de valeurs dites positives, comme la justice sociale ou la défense des droits des minorités ethniques et autochtones. À contrario, des nationalismes à dominante civique ont eux aussi conduit à des dérives, servant par exemple de paravent au racisme ségrégationniste aux États-Unis, ou menant carrément à l'autoritarisme jacobin en France (Brown, 1999; Paquin, 2001).

Deuxièmement, cette distinction tranchée et irréductible entre les conceptions culturelle et civique de la nation n'est pas sans réduire significativement la pensée des auteurs à l'un ou l'autre des camps théoriques. Or, comme nous l'avons mentionné au passage, chacun des auteurs-phares n'est pas sans avoir partagé et émis, à un moment ou l'autre de leur carrière intellectuelle, des pensées frayant avec la vision « opposée » de la nation. De plus, le glissement sémantique qui s'est opéré, visant à associer la conception civique de la nation aux penseurs français et celle ethnoculturelle aux philosophes allemands, témoigne lui aussi de cette simplification abusive des théories nationalistes. De grands penseurs, tel Hegel, Kant ou Burnstein ont accordé, rappelons-le, une place primordiale au lien politique et civique, fussent-ils allemands (Canet, 2003; Dieckhoof, 2000; Renaut, 1991).

Enfin, les limites de cette dichotomie mentionnées précédemment sont d'autant plus probantes que la réalité nous révèle que peu, pour ne pas dire aucune, des nations peuvent être cataloguées dans l'une ou l'autre de ces catégories statiques et antinomiques. Dans les faits, toute définition nationale comprend des composantes à la fois culturelle et civique qui se déclinent singulièrement selon le contexte sociétal et historique de la collectivité à laquelle elle s'associe. Ce faisant, il devient impossible de prétendre à une définition universelle de la nation selon des critères objectifs et exclusifs sans remettre en cause son utilité heuristique (Brown, 1999; Canet, 2003; Delannoi, 1999 : 26; Renaut, 1991).

Pour comprendre la formation, l'existence et la redéfinition perpétuelle des entités nationalistes, il importe donc d'adopter, comme nous le verrons plus tard, une approche ouverte, dynamique et contextualisée de l'objet national. Selon nous, ceci est d'autant plus vrai dans le cas des nations subétatiques, dans la mesure où elles s'inscrivent toujours dans un rapport avec l'« autre », la majorité nationale, rapport qui contraint les forces

nationalistes à redéfinir constamment leurs revendications en fonction de toutes les dimensions (économique, culturelle, politique, etc.) qui le situent face à l'autre. Or, avant de développer davantage le cadre théorique que nous privilégions pour l'étude de cas des nationalismes basque, catalan, galicien et québécois, il importe de considérer le second axe d'analyse proposé par les théories nationalistes qui ne visent dès lors pas tant à définir la nation et à en identifier ses critères objectifs et universels, mais plutôt à expliquer le quand, le comment et le pourquoi des manifestations nationalistes.

Le second angle d'analyse de la question nationale cherche effectivement à situer dans le temps l'apparition des nationalismes, à identifier les causes de sa provenance et parfois même à se prononcer sur le devenir du phénomène. En statuant sur ces questions, les auteurs privilégiant cet angle d'analyse sont certes souvent amenés à révéler leur définition de la nation et donc à se positionner sur le continuum opposant les conceptions civique et culturelle de la nation. Deux tendances générales sont alors observées. D'un côté, la perspective *moderniste* du nationalisme le saisit comme un phénomène construit, relativement récent, dont l'apparition est intimement reliée à l'industrialisation des sociétés (Puri, 2004; Gellner, 1997). De l'autre, les perspectives *primordialistes* et *pérennalistes* du nationalisme refusent l'idée selon laquelle le nationalisme constituerait un phénomène porté uniquement par la modernité. Incidemment, elles remontent longtemps dans l'histoire pour identifier les premières manifestations nationalistes. Néanmoins, ces deux perspectives se distinguent de manière significative en ce qui a trait aux causes du nationalisme. Alors que les théories pérennalistes les entendent comme des phénomènes socialement construits, les primordialistes accordent une origine dite « naturelle » aux nations et aux nationalismes, s'attirant du coup la même critique déterministe et potentiellement raciste accolée à la théorie allemande de la nation.

Le courant de pensée moderniste a beaucoup influencé les théories nationalistes d'après-guerre, entre autres par les différentes explications proposées quant à l'apparition du phénomène nationaliste. Le développement d'un réseau intégré de communication rendu nécessaire par le passage d'une société traditionnelle à un stade industriel (Deutsch), l'arrivée des techniques de l'édition commerciale (Anderson), la construction d'un système universel d'éducation ou encore une distribution inégale des ressources économiques sur un territoire étatique (Gellner) comptent parmi les principales contributions de ce courant à la

compréhension de l'origine du phénomène. On attribue aussi à l'école moderniste l'identification des deux principales fonctions que remplit l'idéologie nationaliste. D'une part, elle voit à « favoriser l'intégration et la cohésion nationale en renforçant le vouloir-vivre collectif [et à] différencier le 'nous' des 'autres' » et elle sert d'autre part à « maintenir ou préserver cette différenciation par la recherche et la défense de la souveraineté de l'État national » (Monière, 2001 : 45).

Bien qu'on reconnaisse l'apport de cette école, la tendance normative évolutionniste des théories modernistes colle mal à l'étude de la montée des nationalismes subétatiques. En effet, ce sont certains de ses tenants qui ont qualifié la réémergence des phénomènes nationalistes subétatiques d'anachronisme, et ont associé les demandes d'autonomie qu'ils impliquent à un signe de retour en arrière, voire même de tribalisme (Hobsbawm, 1990; Horsman et Marshall, 1994; Maffesoli 1995). À ce titre, Hobsbawm effectue une critique sévère de la résurgence récente des mouvements nationalistes subétatiques. Ces derniers paraissent à ses yeux naviguer à contre-courant de la nouvelle réalité mondialisante. Alors que la première vague de nationalismes portait des visées unificatrices et émancipatoires, les mouvements nationalistes de la fin du 20^e siècle évoquent selon lui des desseins essentiellement négatifs, ou du moins sèment la division par leur insistance sur l'ethnicité, les différences linguistiques ou même la religion. Qui plus est, au nom d'un modèle prochainement dépassé de modernité politique, ils semblent faire preuve de réactions défensives exprimant leur faiblesse et leur peur, alors qu'ils rejettent les nouveaux modes d'organisation politique, soit-ils nationaux ou supranationaux (Hobsbawm, 1990 :164).

Pareils propos traduisent une méconnaissance des nationalismes subétatiques. Sans surprise, ils se sont attiré les foudres d'universitaires qui étudient les nations sans État. Parmi ceux-ci figurent au premier rang Michael Keating, Montserrat Guibernau et Alain Dieckhoff. Selon Keating (1997), « le fait de considérer comme ethniques tous les nationalismes minoritaires ne fait que traduire, répétons-le, les préjugés favorables à l'ordre établi pour lequel tout mouvement minoritaire est ethnocentriste, subversif et fomenteur de divisions » (1997 : 37). Montserrat Guibernau (1999) avance quant à elle que ceux qui qualifient de tribales les revendications identitaires des nations sans État ne procèdent pas seulement à une certaine hiérarchisation douteuse des nations, mais oublient aussi deux dimensions essentielles de ces nationalismes. D'une part, ces derniers se distinguent

grandement des nationalismes classiques des 19^e et 20^e siècles qui ont donné naissance aux États-nations modernes, puisqu'ils se basent fondamentalement sur la défense de la démocratie et des droits collectifs. D'autre part, l'usage du terme *tribalisation* pour qualifier toute forme de nationalisme constitue en soi un anachronisme puisqu'il implique un retour dans le passé qui n'est plus possible dans ces sociétés modernes et qu'il néglige le lien existant entre la montée des nationalismes subétatiques et les changements actuels qui affectent le système de l'État-nation (Guibernau, 1999 : 6-7). Dans la même lignée, Alain Dieckhoff (2000) renvoie à l'évolution historique des derniers siècles pour démentir cette thèse de l'effacement des barrières nationales qu'il qualifie lui-même de naïve. Au contraire, les époques où une multiplication intense des échanges s'est produite ont toujours été celles qui ont connu des élans incontestables de revendications nationales. Cet état de fait résiderait dans la dialectique convergence/divergence qui, s'établissant entre les sociétés au fil de leurs contacts et de leurs relations mutuelles, maintient un écart différentiel équilibré nécessaire à leur cohérence et leur survie respective, mais qui permet aussi le développement d'affinités intersociétales. En ce sens, parce que leur manifestation s'inscrit dans un mouvement d'ouverture grandissante au monde, les mobilisations nationalistes des nations sans État

« ne sont pas des manifestations anachroniques mais plutôt des signes hautement modernes. Elles ne constituent pas un reliquat d'un passé en voie de disparition ou une banale rémanence primitive mais préfigurent l'avenir de nos sociétés » (Dieckhoff, 2000 : 31).

Au final, les nations sans État ne se révéleraient pas l'expression d'un repli sur soi réactionnaire, comme l'indique Eric Hobsbawm. À la limite, si l'on suit le raisonnement de ce dernier, les nationalismes minoritaires que nous nous proposons d'étudier seraient même éminemment modernes, dans la mesure où ils recourent aux mécanismes traditionnels de représentation de masse pour s'exprimer et ce, tant sur les scènes nationale que subétatique, voire même supranationale. Ainsi, ces nationalismes minoritaires « ont dépassé la problématique de l'État-nation et entendent plutôt s'insérer dans un monde où la souveraineté n'est plus absolue et où le pouvoir est désormais diffus » (Keating, 1997 : 35). Dès lors, c'est plutôt le modèle de construction nationale d'Hobsbawm qui s'avère problématique, au même titre que plusieurs autres théories modernistes d'ailleurs, pour leur

insistance sur l'État-nation mononational. Encore une fois, les cas qui nous intéressent évoluent dans un cadre fédéral, et il importe d'orienter notre analyse nationaliste en fonction des dynamiques intergouvernementales particulières associées aux États plurinationaux. Voyons maintenant de manière plus synthétique le cadre théorique à partir duquel nous analyserons les nationalismes basque, catalan, galicien et québécois.

2.1.2-Pour une approche sociohistorique de la nation et du nationalisme

Le cadre théorique que nous privilégions pour l'analyse de nos cas de nationalismes subétatiques se trouve aux confins des deux angles d'approche du couple nation/nationalisme et s'abreuve à plusieurs théories afin de favoriser une analyse nuancée et dynamique de la question nationale. Pour ce faire, nous rejoignons les chercheurs qui, voulant dépasser la dichotomie théorique classique de la nation, ont abdicé devant l'impossibilité de prétendre à une définition universelle de l'objet selon des critères objectifs et exclusifs et ont admis que les origines de la nation pouvaient à la fois puiser à des forces culturelles et civiques (Canet, 2003; Delannoi, 1999 : 26; Renaut, 1991). Aussi reprenons-nous, comme François Rocher et André Lecours (2003) l'ont fait avant nous, la définition de la nation avancée par Manuel Castells qui saisit cette dernière comme des « cultural communes constructed in people's minds and collective memory by the sharing of history and political projects » (1997 : 29). La nation suppose un passé, mais aussi un présent où se joue un rapport de forces duquel résultera un projet de société, projet lui-même sujet à une nouvelle reconfiguration selon les contextes socioéconomiques et les forces en présence. Bref, défendant une conception dynamique de la nation, nous croyons que la nation ne doit jamais être appréhendée comme une construction achevée ou figée, et à plus forte raison dans le cadre d'un État plurinational où les appartenances nationales sont en constante confrontation et redéfinition.

L'idéologie qui veille justement à la cohésion et à l'intégration de cette construction nationale, cette « communauté imaginée », c'est le nationalisme. Cependant nous refusons la thèse moderniste qui entrevoit le nationalisme et la nation uniquement comme l'œuvre quasi exclusive d'élites manipulatrices qui veillent à leurs intérêts économiques. La nation

ne tombe pas du ciel (Rocher et Lecours, 2003), et pour arriver à éveiller le sentiment d'appartenance à la nation, l'idéologie nationaliste doit s'implanter dans le réel et comporter une résonance émotionnelle et symbolique dépendante du contexte sociétal et du bagage historico-identitaire particuliers. Ainsi, nous croyons que s'impose une approche davantage mitoyenne entre les interprétations pérennialiste et moderniste du nationalisme, soit l'approche sociohistorique de la nation. Ce faisant, pour chacun des cas qui nous intéressent, nous effectuerons systématiquement une lecture des contextes culturel, économique, et politique desquels émerge, se redéfinit et se perpétue la nation comme communauté imaginée. C'est par ce retour historique sur les multiples dimensions sociétales de la construction nationale que nous pourrions par la suite mieux en comprendre les représentations officielles et les projets de société qui en découlent.

Soulignons par ailleurs qu'une perspective d'analyse uniquement moderniste de la nation serait d'autant plus problématique pour les cas des nationalismes subétatiques qu'elle propose généralement, nous l'avons vu, une conception mononationale de l'État. Or, là réside un élément essentiel pour comprendre la nature des nationalismes subétatiques: ces derniers se redéfinissent au fur et à mesure qu'ils entrent en interaction. En compétition avec le nationalisme de la majorité ou celui d'une autre minorité, le nationalisme subétatique se construit et se développe donc «dans un rapport dialectique d'opposition avec le discours sur la nation de l'autre» (Rocher et Lecours, 2003 : 114). Dans un cadre fédéral, cette dynamique occupe une place prépondérante, nous l'avons vu, et se répercute directement dans les relations intergouvernementales. Aussi devient-il pertinent d'identifier les différences possibles entre les nationalismes subétatiques et les objectifs poursuivis dans le cadre de ces relations (ex : reconnaissance, résistance, autonomisme, indépendantisme), différences non seulement en lien direct avec le contexte historique et socioéconomique, mais autrement évacuées par une approche uniquement moderniste du nationalisme.

Pour l'opérationnalisation de la question qui nous préoccupe, il faut justement tenir compte de cette différenciation dans la nature des nationalismes subétatiques que nous voulons comparer. Ainsi, bien qu'elles se rejoignent dans leur sentiment identitaire de différence par rapport aux autres nations présentes dans leur état respectif, les nations sans État peuvent se distinguer grandement dans le degré de revendication identitaire et le projet

qu'elles visent. Si elles s'accordent pour dire qu'elles ont droit à l'autodétermination, elles ne vont pas toutes jusqu'à revendiquer la séparation. Il est possible de se déclarer nationaliste sans être séparatiste. Pareille nuance n'est pas sans retombées pour la comparaison qui nous intéresse; il faudra garder en tête que tous les partis subétatiques indépendantistes sont autonomistes, mais que le contraire n'est pas vrai. Aussi sera-t-il intéressant de tenter de dresser des liens entre le degré de reconnaissance et d'autonomie revendiquées, les objectifs ultérieurs poursuivis dans les relations intergouvernementales et le type de programme de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale proposé par les partis au pouvoir. En cherchant à déterminer si les nations gouvernées par des partis indépendantistes qui adoptent une logique de confrontation avec le gouvernement central tendent à promouvoir des programmes sociaux distincts des partis collaboratifs avec les instances fédérales, alors serons-nous plus à même de vérifier le rôle que peut jouer la variable nationalisme dans la transformation de l'État social.

Enfin, toute analyse des nationalismes convie à une différenciation entre les acteurs qui portent ce discours nationaliste. Pour être complète, une définition de la nation introduit une dichotomie conceptuelle entre le nationalisme dit officiel et le nationalisme dit populaire (Anderson, 1996; Canet, 2003). Ce dernier, aussi connu sous le terme de *sentiment national* traduit les représentations identitaires « ordinaires », réelles et subjectives, émanant de la population. À l'opposé, le nationalisme officiel reflète plutôt « les constructions idéales d'une communauté spécifique par une fraction de la population ayant le pouvoir de rendre publiques ses idées, une élite » (Canet, 2003 : 150). Ce nationalisme officiel évoque donc une vision d'avenir, propose un projet. Quant à l'analyse de l'imbrication croissante des nationalismes subétatiques et des politiques sociales que nous nous proposons d'entreprendre, précisons sans surprise que c'est davantage au nationalisme officiel que nous faisons référence. Certes, ce nationalisme cherche à susciter le ralliement idéologique et donc à infiltrer le nationalisme populaire, mais, puisque nous cherchons à identifier son expression à l'intérieur des politiques sociales, il demeure l'affaire des élites.

2.2. Analyse sociohistorique des nationalismes catalan, basque, galicien et québécois

Les quatre cas nationalistes qui attirent notre attention présentent des revendications qui se déclinent différemment selon les contextes sociétaux desquels ils émergent. Voyons de plus près la forme de nationalisme qu'ils ont privilégiés en concordance avec leur histoire et leur situation économique, culturelle et politique. Pour chacun des cas espagnols, nous effectuerons une lecture en deux temps des nationalismes en considérant les manifestations nationalistes avant et après la transition démocratique. Dans le cas québécois, nous procéderons aussi en deux temps, soit avant et après la Révolution tranquille.

2.2.1- La Catalogne:

Figure de proue du nationalisme subétatique pacifique en Espagne, l'idéologie nationaliste catalane, le *catalanisme*, se caractérise principalement par ses visées autonomistes, voire confédérales. Conséquemment, le scénario indépendantiste de la Catalogne est rejeté de façon majoritaire, tant par l'élite politique que par la population en général.²⁰ Guidé par des valeurs d'inclusion, de tolérance et de modération, le nationalisme catalan jouerait même un rôle de force stabilisatrice et d'équilibre en Espagne depuis la transition démocratique (Fusi, 2002). Conquérant avant tout, et loin de se limiter aux seules

²⁰ L'histoire révèle que des partis indépendantistes ont toujours existé en Catalogne. La position sécessionniste aurait connu sa plus forte popularité dans les années 1920 sous la dictature de Primo de Rivera (Garcia, 1998). Fondé en 1931, le parti gauchiste *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) a quant à lui constitué une organisation politique très influente au temps de la Seconde République. Historiquement, il est aussi considéré comme le parti des « martyrs » catalans exilés pendant le franquisme. Depuis la transition démocratique, le suffrage qu'il a réussi à obtenir aux élections autonomiques est demeuré relativement marginal (entre 4 et 9%) et très peu significatif aux élections générales espagnoles (entre 2 et 5%). Seules les élections autonomiques de 2003 et celles générales de 2004 semblent faire mentir cette affirmation, considérant que l'ERC y a obtenu respectivement plus de 15% et 16% des votes catalans, en réaction aux politiques centralisatrices et conservatrices du gouvernement Aznar. Un autre parti indépendantiste mérite d'être mentionné, notamment pour le rôle très actif joué lors de la résistance étudiante au franquisme, soit le *Front nacional de Catalunya* (FNC). La faction la plus radicale du FNC formera en 1969 le *Partit Socialista d'Alliberament Nacional dels Països Catalans* (PSAN) qui participera à l'Assemblée catalane et dont certains membres prôneront l'insurrection militaire, sans toutefois y recourir de façon comparable à l'ETA (Gabriel, 2001).

activités régionales, le nationalisme catalan a toujours été reconnu pour vouloir intégrer les arènes de pouvoir—soient-elles locales, nationales ou même supranationales—pour mieux les contrôler et promouvoir le fait différentiel catalan (Moreno, 2001). L'idéologie nationaliste catalane transcende donc l'ensemble du spectre politique de la Catalogne, bien qu'elle puisse, il est vrai, se décliner quelque peu différemment eu égard à l'intensité des revendications selon les organisations politiques.

2.2.1.1- De la *Renaixença* au *Catalanismo*, l'évolution du nationalisme catalan avant la transition démocratique

Durant les années 1960, les interprétations marxisantes de la naissance du nationalisme catalan ont souvent taxé cette idéologie de bourgeoise. La frustration liée à l'incapacité de mener l'Espagne au rang d'une société industrielle moderne propre à son image aurait conduit la bourgeoisie catalane à rêver d'une Catalogne autonome dans la seconde moitié du 19^e siècle (Balcells, 1996; Vilar, 1962; Solé Tura, 1985). En fait, le nationalisme catalan résulterait des différences structurelles entre une Catalogne industrielle, commerçante et particulièrement active sur les marchés extérieurs avec ses produits vinicoles et textiles, et une Espagne peu développée, encore agraire et composée largement d'artisans. Pour une bonne partie du 19^e siècle, la Catalogne est demeurée la région la plus industrialisée de l'Espagne. Cela étant, lors de la crise économique de 1866 qui a affligé le marché d'exportation de la Catalogne, la bourgeoisie catalane a fréquemment insisté auprès de Madrid pour qu'elle adopte des mesures protectionnistes visant à la consolidation d'un marché espagnol unifié et protégé. Plus particulièrement, la question de la mise en place de faibles tarifs douaniers à l'importation du textile est devenue un point litigieux entre l'État et le capital catalan. Lassée de dépendre d'une Madrid contrôlée par une bourgeoisie agraire peu sensibilisée à sa réalité économique-industrielle et qui privilégiait un marché interne axé sur les céréales, la bourgeoisie catalane cherchera à mouler l'État espagnol en concordance avec ses intérêts particuliers.

Cette tentative d'affirmation politique de la bourgeoisie catalane culminera avec la *Révolution glorieuse de 1868* par laquelle une participation élargie des Catalans aux affaires gouvernementales espagnoles aurait dû constituer une occasion privilégiée pour

elle d'arrimer la législation à ses propres intérêts. Cependant, cette révolution bourgeoise mobilisera les classes ouvrières en Catalogne et sera contrée par les forces basques dans le cadre de la Seconde Guerre carliste. Dans ce contexte, la bourgeoisie catalane perdra rapidement le contrôle et l'intelligentsia progressiste catalane instaurera dès 1873 la Première République espagnole. Son président, Francisco Pi i Margall, « proposait que la "nation" espagnole devienne une fédération réunissant sous un même toit tous les "peuples" ibériques » (Garcia, 1998 : 110). Sa démarche ne s'inscrivait donc pas tant dans la reconnaissance du seul fait national catalan mais bien dans la défense de toutes les identités composant l'Espagne et dans la mise en place de réformes sociales favorisant les classes populaires. Sans surprise, la bourgeoisie industrielle s'est opposée vivement à ces réformes. Si bien que cette république de style fédéral a dû céder sa place en moins de trois ans à la restauration de la monarchie qui marquera la fin de cette brève incursion hégémonique des différentes forces catalanes au sein de la scène politique espagnole (Díez Medrano, 1995; Garcia, 1998).

Bien que la bourgeoisie catalane ait favorablement accueilli le retour au calme et à la prospérité économique que la restauration a occasionné, il n'en demeure pas moins que l'expérience de la Première République (1873-1876) et le triomphe de la restauration monarchique constituent la consécration de son incapacité à diriger l'État d'une Espagne profondément différente de la Catalogne (Solé Tura, 1985). La perspective d'une certaine autodétermination par la voie de la décentralisation politique et administrative deviendra dès lors le scénario privilégié par l'élite économique catalane (Díez Medrano, 1995). Cette dernière concentrera ses forces à l'accumulation de succès électoraux, notamment sous la bannière de la *Lliga Regionalista*. Relativement fructueuse dans la pression exercée sur Madrid, cette nouvelle stratégie politique a connu son principal succès sous le leadership de Prat de la Riba avec l'obtention en 1914 de la Mancomunitat, première institution gouvernementale catalane depuis son intégration au sein de l'État espagnol en 1714 (Moreno, 2001) :

« Through the Mancomunitat, the Lliga implemented an ambitious program of economic, educational and cultural reforms, it created a strong public-service infrastructure to facilitate economic development; it implemented policies to extend vocational training among workers; and it initiated an ambitious cultural program focusing on the promotion

of the Catalan language and culture. Such policies represented the goals of the principal groups behind the Lliga, namely the capitalist class and members of the intelligentsia » (Díez Medrano, 1995:95).

Cette lecture instrumentaliste de l'apparition de la question nationale catalane, où la classe capitaliste dominante aurait impulsé tout un mouvement nationaliste pour faire croître son pouvoir d'influence sur l'État et ainsi mieux servir ses propres intérêts évacue des événements historiques importants à l'origine de la naissance et de la nature même du nationalisme catalan. Il ne s'agit pas ici de discréditer toute explication économiciste du nationalisme catalan. Au contraire, l'inégale industrialisation entre la Catalogne et le reste de l'Espagne d'une part, et la nécessité pour la bourgeoisie catalane de se rabattre sur le nationalisme pour défendre et promouvoir ses propres intérêts d'autre part, constituent des éléments-clés à la compréhension des dynamiques intergouvernementales passées et actuelles, et du rôle de leadership que la Catalogne a toujours cherché à jouer sur la scène politique d'une Espagne unie.

Néanmoins, associer le nationalisme catalan à une unique bourgeoisie qui veille à ses intérêts exclut toute une frange de nationalistes catalans progressistes très activistes. Nous l'avons vu, c'est l'intelligentsia gauchiste qui est à l'origine de la première expérience républicaine fédérale. Tout aussi brève fut-elle, la Première République a eu le mérite d'accorder certaines libertés politiques à la Catalogne qui permettront la formation des premiers regroupements politiques pour la défense du fait différentiel catalan. Ainsi, aux lendemains difficiles de la restauration, les forces nationalistes de gauche ont su s'attirer l'appui des classes travaillantes fortement influencées par l'anarchisme en se présentant comme les porte-voix du républicanisme et des idéaux libéraux. Ce faisant, elles témoignent du spectre idéologique élargi du nationalisme catalan qui ne peut être réduit à la seule bourgeoisie.²¹ En atteste d'ailleurs la fondation en 1881 du *Centre Català*, qui veillait à la protection de la langue et des institutions juridiques catalanes et qui réunissait déjà tout l'éventail des tendances politiques du catalanisme (Díez Medrano, 1995; Casassas et Santacana, 2004). Son fondateur, Valentí Almirall, a été déterminant dans la définition du

²¹ Il est d'autant plus erroné d'associer exclusivement le nationalisme catalan à la bourgeoisie que, nous le verrons subséquentment, les forces de gauche, le PSUC (*Partit Socialista Unificat de Catalunya*) en tête, joueront un rôle déterminant lors de la résistance contre le Général Franco puis de l'avènement de la démocratie (Díez Medrano, 1995).

catalanisme comme mouvement transcendant les clivages idéologiques et dans le choix de la position à privilégier eu égard à l'unité du pays. Celui qui insistait sur la différence fondamentale entre les identités catalane et castillane et qui a été le premier à véritablement allier une réforme fédéralisante de l'État espagnol à une conception nationaliste de la Catalogne (Garcia, 1998) tenait des propos en 1886 qui frappent par leur représentation toujours actuelle de la position autonomiste majoritairement partagée par les Catalans :

« ...we do not aspire to independence. Regardless of how many and how serious our grievances are, regardless of the state of decline in which we find ourself, mostly because of others, there is no one in Catalonia who seriously favors separatism, and if some eventually do, it will be only as a last resort » (Almiral, dans Díez Medrano, 1995:104).

Par ailleurs, d'autres événements historiques précédant l'industrialisation et liés à des dimensions essentielles du nationalisme catalan, comme la langue et la culture, doivent être considérés pour bien saisir la teneur du catalanisme. Parmi ces moments critiques figurent au premier plan la guerre de Succession au trône d'Espagne et les décrets de *Nueva Planta* qui en ont résulté. Ayant appuyé malencontreusement la Grande Alliance qui désirait voir sur le trône Charles d'Autriche de la Maison des Habsbourg, la Catalogne a été entièrement intégrée à l'État espagnol peu de temps après que Philippe V, petit fils de Louis XIV, se vit attribuer la couronne en 1713 par le Traité d'Utrecht. Le nouveau roi eut tôt fait, nous le verrons, de récompenser le Pays Basque et la Navarre pour leur loyauté en maintenant les *fueros*, des droits particuliers qui leur laissaient une certaine autonomie institutionnelle, légale et fiscale. À l'opposé, Philippe V voudra asseoir son autorité en Catalogne, par un ensemble de mesures répressives reconnues comme les décrets de *Nueva Planta*. Ces derniers prévoyaient en l'occurrence l'abolition des institutions et autres droits catalans (ex : la *Generalitat* et sa députation, les douanes entre la Catalogne et le reste de l'Espagne), mais surtout l'imposition du droit et de la langue castillans comme langue et lois officielles régissant l'administration, la justice et l'enseignement de la prospère Catalogne (Díez Medrano, 1995; Garcia, 1998).

Cette vague répressive ne sera pas la seule que la Catalogne ait connue. L'histoire de cette communauté autonome est ponctuée de scénarios centralisateurs et d'imposition du fait castillan par des régimes totalitaires espagnols qui, tout en assurant un certain processus d'uniformisation espagnole, viendront à tout coup paradoxalement renforcer le catalanisme

qui deviendra peu à peu l'emblème pacifique de la résistance culturelle puis politique en Espagne (Garcia, 1998). Ainsi, quelque cent ans après les décrets de *Nueva Planta*, apparaît la *Renaixença*, un mouvement intellectuel d'inspiration romantique qui voudra retrouver et réanimer « l'âme catalane ». Plus qu'un mouvement littéraire, cette manifestation culturelle est identifiée comme la véritable genèse du catalanisme. Initiée par des poètes dans les années 1830, cette renaissance catalane se politisera au fil des décennies alors qu'elle travaillera non seulement à réinstaurer la langue catalane, mais aussi à recréer et récupérer les pourtours d'un ensemble différentiel catalan qui concernait tant les arts, l'histoire, la philosophie, le droit civil que le vivre-ensemble social (Llobera, 2004; Fusi, 2002). La Première République constitue d'ailleurs un résultat direct de ce mouvement d'émancipation intellectuelle, puis politique de la Catalogne.

Après cette courte expérience républicaine, la Restauration monarchique, mais surtout la période de dictature (1923-1930) ramènera avec elle une autre période de répression massive du catalanisme. Contrecoup de la difficile adaptation au contexte économique et social de l'Après-Guerre, la dictature mise en place par José Antonio Primo de Rivera orientait une grande part de son énergie à supprimer la spécificité catalane. Le « problème catalan » constituait un frein au développement de l'Espagne, suggérait le dictateur dans son *pronunciamiento*, et il se promettait de l'éradiquer. L'interdiction du recours au catalan dans la vie publique, la répression policière des partis politiques et groupes organisés, la dissolution de la *Mancomunitat*, ou même la persécution des troupes musicales et théâtrales apparurent dès lors comme les actions tout indiquées pour y arriver. Les effets produits par ces dernières ont cependant été contraires à ceux escomptés. Face à cette répression organisée, une résistance sourde, mais constante, s'affirmera dans la clandestinité. Les secteurs, même populaires, de la société catalane se mobiliseront autour du nationalisme catalan qui, dans l'imaginaire collectif catalan et en partie espagnol,²² deviendra le symbole du retour à la démocratie. Aussi n'est-il pas surprenant que, suite à la démission en 1930 d'un Primo de Rivera affaibli et désavoué par sa propre armée, la

²² Plus particulièrement, la sphère intellectuelle castillane, outrée des actions répressives de Rivera à l'encontre de la langue et de la culture catalanes, se mobilisera à plusieurs reprises pour protester contre le sort réservé à la Catalogne. Parmi les événements les plus marquants, comptent entre autres un manifeste directement adressé à Rivera et une exposition du Livre Catalan (plus de 6000 ouvrages en langue catalane) à la Bibliothèque nationale de Madrid (Casassas et Santacana, 2004).

proclamation de la Seconde République s'est d'abord faite à Barcelone, puis à Madrid (Casassas et Santacana, 2004; Garcia, 1998).

Conformément à la possibilité d'autonomie prévue à la Constitution de 1931, le chef de *Esquerra Republicana* (ERC), parti qui a réussi à s'attirer le vote des associations rurales et des puissantes associations syndicales anarchistes, poussera encore plus loin en proclamant la République catalane. Suite aux pressions des leaders républicains espagnols craintifs de l'euphorie populaire générée par une telle déclaration, il se réavisera néanmoins et se ralliera autour du rétablissement symbolique de la *Generalitat*, l'institution gouvernementale d'origine médiévale, pour mieux se concentrer sur la négociation du Statut d'autonomie finalement approuvé en 1932. Dans sa version définitive, ce dernier prévoyait la reconnaissance de la Catalogne comme une région autonome au sein de l'État espagnol. Outre des compétences législatives et exécutives en matière de droit civil, d'ordre public ou des domaines administratifs autrefois gérés par la *Generalitat*, le Statut d'autonomie accordait à cette dernière la possibilité de créer un système éducatif parallèle à système espagnol (Casassas et Santacana, 2004; Díez Medrano, 1995).

Le même scénario où l'action répressive d'un État totalitaire centralisateur alimente la raison d'être et la légitimité du catalanisme peut encore une fois être observé sous le régime franquiste (1939-1975). La vision franquiste d'une grande Espagne éternelle, « unité de destin dans l'universel », dégénère rapidement en un dogme obsessionnel qui domine le pays jusqu'à la transition démocratique. Le communisme et les nationalismes sont les deux principales cibles à abattre pour le dictateur. Pour contrer les faits différentiels et homogénéiser le peuple autour de la notion d'« hispanidad », soit la communauté spirituelle nationale et catholique, Franco adopte une double stratégie. La première consiste en une répression brutale et arbitraire, alors que la deuxième vise à éradiquer les identités nationales par la propagande et la déculturation. Seul l'emploi du castillan est désormais permis et n'est pas réprimé. Les programmes et manuels scolaires sont systématiquement révisés et des pans complets de l'histoire nationale sont oubliés ou réécrits. Les rites, célébrations ou symboles spécifiques sont abolis et interdits, alors que les commémorations laïques sont remplacées par des dates fondatrices du régime autoritaire (victoire de la guerre civile, fête du Caudillo, etc). Et pour finalement atténuer les effets négatifs de la répression et célébrer l'uniformité imposée, le régime recourt à des campagnes

propagandistes, qui prennent souvent la forme de défilés triomphants (Barrachina, 2001; Moreno, 2001).

La Catalogne n'échappe pas à cette méthode répressive de gestion du fait différentiel. Ironiquement cependant, son sentiment national en ressortira ultimement renforcé, au même titre que les autres régions et nations d'ailleurs (Moreno, 2001; Solé Tura, 1985). En effet, au lendemain de la victoire franquiste de la Guerre civile, l'élite politique catalane en exil²³ s'est organisée et a tenté de reconstruire les institutions gouvernementales catalanes. Différentes allégeances partisans étaient représentées au sein de cette initiative. L'hostilité entre les deux principaux partis de gauche, l'ERC et le PSUC, empêchera de former dès 1936 un gouvernement en exil comme dans le cas basque. Profitant de la victoire des Alliés, une seconde tentative de gouvernement, qui unissait alors tous les partis dans sa lutte pour la restauration de la constitution de la Seconde République et du Statut d'autonomie catalane de 1932, réussit en 1945. Cette initiative sera néanmoins rapidement confrontée aux difficultés inhérentes à la coordination entre le leadership exilé et l'action réelle entreprise à l'intérieur des frontières catalanes. Une grande partie de l'élite bourgeoise catalane, autrefois fer de lance du catalanisme, privilégiait dorénavant une position conformiste, étant devenue beaucoup plus dépendante de l'oligarchie financière espagnole. La possibilité de la restauration républicaine devint au demeurant de plus en plus exclue, alors que le traumatisme d'une autre guerre civile se faisait sentir et que les grandes puissances étrangères ne montraient aucune intention d'intervenir auprès de Franco malgré la condamnation de la dictature par l'ONU en 1946. Devant la consolidation du régime franquiste, la *Generalitat* en exil sera dissoute en 1948 (Casassas et Santacana, 2004; Balcells, 1996).

Mis à part quelques mouvements populaires spontanés, comme le boycott des tramways barcelonais et la grève générale de mars 1951 qui s'ensuivit, l'influence de la résistance catalane clandestine s'était donc grandement atténuée, ses dirigeants étant blâmés pour le désordre associé à la Seconde République et incidemment pour la guerre civile menée puis gagnée par Franco entre 1936-1939. L'opposition catalane contre le

²³ Il est estimé que plus de 60 000 exilés catalans ne seraient pas immédiatement revenus dans les mois suivant la fin de la guerre civile. Parmi ceux-ci figurent la grande majorité des politiciens de haute envergure, les leaders syndicaux et les intellectuels pour une Catalogne républicaine (Balcells, 1996).

franquisme a donc été relativement faible durant les quelque vingt premières années de la dictature. De 1947 à 1956, seuls le PSUC et quelques organisations catholiques catalanistes (ex : les scouts) maintiennent relativement ouvertement leurs volontés démocratiques et nationalistes (Balcells, 1996; Díez Medrano, 1995).²⁴ Il faut attendre un renouvellement générationnel pour observer un regain et une redéfinition du catalanisme. Un vaste mouvement étudiant est à la base d'un nouvel activisme catalaniste qui évoluera parallèlement à celui des partis politiques clandestins déchus et rejettera le catalanisme républicain. C'est à la fin des années 50 qu'apparaît ce mouvement fortement influencé par le catholicisme qui gagnera l'appui du clan réformiste du clergé dans la marche vers Vatican II.²⁵ Très bien organisé dans la clandestinité, ce mouvement estudiantin est à la source de plusieurs activités d'éclat qui ont réanimé le catalanisme revendicateur. L'occupation en 1957 du hall d'assemblée de l'Université de Barcelone, l'appel au boycott de certains journaux, ou l'encouragement de la foule à entonner malgré l'interdiction le chant du drapeau catalan devant les ministres franquistes lors d'un concert donné en l'honneur de centième anniversaire du poète Joan Maragall, constituent des moments historiques qui comportent beaucoup de symbolique pour la suite de la résistance. À la tête de ces manifestations figurait d'ailleurs Jordi Pujol, figure emblématique du catalanisme moderne et démocratique, qui sera emprisonné pour plus de deux ans suite à ces actions. Le mouvement étudiant catalan était l'un des plus forts de l'Espagne, et le rôle que des organisations syndicales et politiques d'idéologies divergentes ont pu y jouer n'est pas à sous-estimer. D'ailleurs, la fondation en 1966 du syndicat démocrate des étudiants de l'Université de Barcelone (SDEUB), et incidemment de sa dissociation de son unité générale espagnole, constitue un moment-clé de la résistance estudiantine, puisqu'il a été

²⁴ Contrairement à la gauche basque, la gauche catalane a toujours été un des principaux protagonistes dans la lutte à l'autonomie. Plus particulièrement, c'est le parti communiste du PSUC qui, dès les tous premiers moments du franquisme, a rendu la récupération de l'autonomie catalane comme un élément indissociable de la récupération démocratique (Solé Tura, 1985).

²⁵ Depuis la Guerre civile, le haut clergé catalan, gagné à l'idéal du catholicisme national espagnol (« El Imperio hacia Dios », en français « L'Empire de Dieu »), participera d'une certaine façon au processus de décatalanisation du dictateur. Cet appui au projet franquiste ne sera néanmoins pas partagé par l'ensemble du clergé. Notamment, le monastère de Montserrat, en collaboration avec de jeunes catalanistes, verra à la publication d'une revue culturelle en catalan, la *Serra d'Or*, rendue possible par la licence ecclésiastique exemptée de la censure officielle. Par là, le clan progressiste du clergé signifiait un plus grand engagement dans la lutte à la défense des droits et libertés, de la langue et de la culture catalanes et dans la formation civique de la nouvelle génération catalaniste (Casassas et Santacana, 2004).

fondé par une action commune d'étudiants de différentes allégeances partisans et appuyé par une série de professeurs et d'intellectuels éminents. Désormais, malgré les sensibilités politiques diverses, la confluence des groupes politiques clandestins était possible, en autant qu'ils soient mus par le même désir de mettre fin à la dictature en Espagne (Casassas et Santacana, 2004; Balcells, 1996; Díez Medrano, 1995).

Pour autant que la difficulté de mobiliser dans un contexte de répression et de clandestinité mit rapidement fin à cette organisation, cette dernière a tout de même amorcé le début de l'unité catalane anti-franquiste. En décembre 1969, la Commission des Forces Politiques de la Catalogne, qui regroupait les cinq principaux partis politiques d'alors,²⁶ a appelé à la constitution d'une *Assemblée catalane* qui refléterait l'ensemble d'un mouvement civique, culturel et social, et pas seulement politique. Réunie pour la première fois en novembre 1971 dans une église de Barcelone, cette assemblée illégale est devenue l'opposition au franquisme la plus forte et la plus étendue à travers toute la Catalogne. Elle réunissait des représentants de tous les spectres de la société catalane (ouvriers, intellectuels, paysans, avocats, anciens combattants de camps opposés lors de la Guerre civile, jeunes et moins jeunes, etc.), et réclamait l'autonomie et la démocratie pour la Catalogne via trois principales résolutions, soit l'amnistie pour les prisonniers politiques et les exilés, les libertés démocratiques et le rétablissement des institutions et des droits promulgués par le Statut d'autonomie de 1932 (Moreno, 2001; Díez Medrano, 1995). La mort du Caudillo aidant, c'est ce que les élites catalanes négocieront lors de la transition démocratique et obtiendront définitivement lors de la ratification du Statut d'autonomie en août 1979.

2.2.1.2- Le nationalisme sous et après Franco : l'ère de Jordi Pujol

Ce survol historique des origines culturelles, économiques, et politiques du nationalisme catalan trouve sa synthèse dans le nationalisme catalan tel que défini et défendu par Jordi Pujol depuis la transition démocratique à nos jours. Premier Président élu de la *Generalitat* sous la nouvelle démocratie espagnole, il occupera ce poste de 1980 à

2003.²⁷ Leader influent des premières manifestations catalanistes étudiantes, Jordi Pujol et certains *pujolistes* issus du militantisme catalaniste catholique ou du mouvement de « fer país » veulent travailler au-delà de l'action collective et font leurs premiers véritables pas en politique officielle en fondant en 1974 le parti *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC). Favorisant à l'origine une orientation de centre-gauche, ce parti qui se définissait comme nationaliste, démocratique et socialement progressiste élargira progressivement sa clientèle électorale en s'alliant à *Esquerra Democràtica de Catalunya* (EDC) et à l'*Unió Democràtica de Catalunya*, un parti de longue tradition catalaniste et de démocratie-chrétienne. La fédération partisane centriste issue de cette coalition de 1978, *Convergència i Unió*, deviendra la force partisane hégémonique en Catalogne, indépendante de toutes formes de lien ou de servitude à l'endroit du palier fédéral.

Le catalanisme culturel et politique tel que mis de l'avant par Pujol repose sur deux dimensions essentielles et liées, soit l'identité catalane distinctive et la construction nationale qui touche l'ensemble des sphères politiques, économiques, sociales et culturelles de la société catalane. Cette vision du catalanisme correspond à la définition du nationalisme proposée par Pujol, qui doit être saisi comme la « volonté d'être » et la possibilité pour les Catalans de construire leur propre pays (« fer país »). Encore là cependant, pareille construction nationale pour la Catalogne ne remet pas en question l'unité de l'Espagne qu'il entrevoit comme un État multinational. Le projet de « fer país » et l'unité espagnole ne sont pas conçus comme deux phénomènes mutuellement exclusifs. Aux yeux de l'ancien leader étudiant qui constitue l'incarnation même du catalanisme moderne, ces dimensions ont toujours été des constantes du nationalisme catalan qui, depuis ses origines premières, réclame la réforme de l'État espagnol et la reconnaissance culturelle, politique et institutionnelle de la Catalogne comme un peuple distinctif (Guibernau, 2006, 1997).

Par ailleurs, l'identité du peuple catalan remonterait jusqu'au Moyen-Âge et serait basée sur la langue et la culture, la cohésion sociale, la conscience collective, un projet de

²⁶ C'est-à-dire le PSUC, la ERC, le FNC, le MSC (*Moviment socialista de Catalunya*), et l'UDC (*Unió Democràtica de Catalunya*).

²⁷ Au moment de la transition et jusqu'à cette première élection autonome officielle, la présidence de la *Generalitat* provisionnelle est assurée par Josep Tarradellas de l'ERC qui revient de l'exil en septembre 1977.

communauté et la fierté dans le pays. Pour les pujolistes, l'élément fondateur du caractère distinctif de cette identité particulière serait le catalan qui, bien qu'il ne soit pas la langue usuelle de tous les Catalans, en constitue l'héritage de chacun (Guibernau, 2006). En vertu de l'idée que les dictatures ont successivement détruit l'identité et la nation catalane, Pujol place donc au cœur de son processus de construction nationale la défense et le renforcement du catalan, tant aux niveaux de son usage courant, de sa compréhension ou même de son pouvoir intégrateur de la population immigrante au sein de la communauté sociétale (Garcia, 1998). Du même souffle, il lie la récupération identitaire au succès de la Catalogne en général et à la propulsion et la projection de cette nation sans état au niveau des grandes tendances modernes et mondiales :

« His nationalist discourse suggests that if the nation can restore itself by regaining and invigorating its own identity, then people will feel more motivated and their actions will increase in initiative and achievement. Pujol promotes an image of a flourishing Catalonia able to combine a "global life-style and the strengthening of its own cultural identity"» (Guibernau, 1997: 101-102).

Dans le contexte de relations intergouvernementales, le projet émancipateur de la communauté catalane proposé par le pujolisme se fait dans le plein respect de la solidarité et de l'unité espagnoles, mais repose sur les principes d'autodétermination et de collaboration respectueuse des parties. Un État multinational démocratique doit allouer l'espace nécessaire aux nations sans état pour qu'elles puissent être représentées adéquatement et puissent toujours cultiver leur différence. Dans le cas catalan, cela passe par la voie d'une autonomie toujours plus accrue pour la Catalogne qui reflète la place, le rôle, le statut qu'occupe cette nation et les possibilités qu'elle représente pour l'Espagne en entier (Guibernau, 2006). Conquérant, le nationalisme de Pujol prétend non seulement à l'autodétermination au niveau régional, mais cherche à intervenir dans la politique espagnole et au niveau supranational. Toutefois, si dans son jeune âge l'ancien président catalan avait vu dans la solution fédérale les réponses aux exigences catalanes, il se raviserait au moment de la transition démocratique alors qu'il se refuse à mettre toutes les régions espagnoles sur le même pied d'égalité :

« Dans le cas concret de l'Espagne, je pourrais arriver à être fédéraliste, si la fédération se faisait entre les nationalités authentiques et réelles de

l'État, c'est-à-dire, Euskadi, Galice, Castille et toute son aire de projection et les Pays Catalans (...) mais le fédéralisme des régions, de toutes les quatorze ou quinze régions et nationalités qui composent l'Espagne, cela n'est autre chose qu'un nouvel *uniformisme déguisé* » (Pujol, 1980 dans Garcia, 1998 : 140).

La singularité nationale catalane est donc intrinsèquement liée au statut constitutionnel et les pouvoirs juridictionnels que ce dernier confère. Cherchant toujours à gagner davantage de latitude en matière d'autodétermination, les présidents successifs de la Catalogne ont tous privilégié la voie autonome et asymétrique pour une construction nationale en concordance avec les intérêts et le plein potentiel du peuple catalan. Cette démarche, qui s'inscrit dans la pensée de Pujol, vise à ce que la Catalogne demeure l'une des régions les plus compétitives et dynamiques qu'elle a toujours été en Europe, et constitue par le fait même un levier ou du moins un modèle à suivre pour le reste de l'Espagne.

La ratification du nouveau statut d'autonomie de la Catalogne par référendum le 18 juin 2006 en constitue certainement l'expression la plus tangible. Contrairement au plan Ibarretxe du Pays basque qui, nous le verrons, en 2005 a été rejeté d'emblée par le parlement espagnol à cause de son extrémisme et de son inconstitutionnalité, le projet de statut tel que proposé par le président socialiste catalan Pasqual Maragall permettait la négociation entre les parties catalanes et espagnoles. Une fois amendé,²⁸ le statut tel qu'adopté pousse la logique d'autonomisme à son plus loin dans les limites constitutionnelles, alors que de nouveaux pouvoirs autonomiques sont consacrés (dans les domaines du transport, de l'immigration, de l'éducation/culture, du marché du travail, de la politique européenne et internationale, etc.), que les pouvoirs fiscaux sont majorés (ex : cession de points d'impôts jusqu'à 50% pour l'impôt sur le revenu et 58% pour les taxes spéciales, mais aussi que l'interventionnisme étatique se voit encadré. À l'initiative de Carles Vives Pi Sunyer, ancien vice-président du Tribunal Constitutionnel (TC) chargé de trancher les nombreux conflits juridictionnels, les rédacteurs du statut ont effectivement vu au « blindage des compétences » (*blindaje competencial*), par une clarification

²⁸ Le parlement espagnol aurait effectué quelque cent quarante amendements au projet initial du Statut d'autonomie de la Catalogne. Tous ces amendements ont finalement conduit l'ERC à s'opposer à la version finale du nouveau Statut.

systématique de la répartition des compétences (soient-elles exclusives, partagées ou exécutives) entre les divers paliers gouvernementaux (Cultiaux, 2007). Un exercice plus que symbolique qui à l'origine veillait à une pacification des relations intergouvernementales,²⁹ et qui aujourd'hui fait l'envie des autres CA, mais aussi probablement des autres nations sans État.³⁰

2.2.2- Le Pays Basque

Si la Catalogne met de l'avant un nationalisme autonomiste inclusif, transversal, et conquérant, la question nationale se pose en des termes tout autres au Pays basque. Bien qu'atténuées au fil du temps, les origines racistes et conservatrices du nationalisme basque influenceraient encore les projets et les discours diviseurs des forces nationalistes. Privé de la dimension espagnole qui peut se trouver dans le *catalanisme*, le nationalisme basque saisit l'autonomie comme une aspiration minimale servant de tremplin à l'indépendance qui peut seule garantir son droit à l'autodétermination (Fusi, 2002). Incidemment, les logiques de confrontation prennent le dessus sur celles de collaboration avec les instances centrales, lorsque les relations ne sont tout simplement pas rompues entre Madrid et la CA rebelle. Bien qu'il rallie un appui plus fort que partout ailleurs en Espagne, le scénario radical de l'indépendantisme ne fait toutefois pas l'unanimité, surtout lorsqu'il inspire des actions terroristes de la part de l'ETA (Euskadi Ta Askatasuna, en français, *Pays basque et liberté*). Ceci explique le caractère particulièrement polarisé de la scène politique basque qui, à la différence d'une Catalogne traversée par le catalanisme par exemple, oppose de façon tranchée les partis indépendantistes aux fédéralistes (Magone, 2004).

²⁹ Comme nous le verrons au chapitre suivant, malgré l'approche collaborationniste privilégiée par les présidences catalanes, les relations intergouvernementales seront souvent tendues, particulièrement au chapitre des conflits juridictionnels qui seront à plusieurs reprises amenés devant le TC, plus haut tribunal du pays.

³⁰ Entre autres, la définition de la Catalogne comme une nation, et non plus comme une simple région historique, constitue une grande victoire symbolique. Symbolique en effet, alors que cette définition n'apparaît que dans le préambule du Statut d'autonomie et n'a par conséquent aucune incidence légale. Néanmoins, cette inscription constitue une première victoire des Catalans face à l'article 2 de la Constitution

2.2.2.1- Des Guerres carlistes aux attentats terroristes de l'ETA, l'évolution du nationalisme basque avant la transition démocratique

Avec la Catalogne, le Pays basque a toujours constitué l'une des régions les plus dynamiques de l'économie espagnole. À l'inverse de la première CA cependant, son industrialisation n'a pas eu pour effet de mobiliser l'élite capitaliste autour d'un projet nationaliste dans le but de promouvoir ses intérêts économiques. Au contraire, le type de marché développé d'une part, et le jeu des alliances qui en ont découlé d'autre part, a fait en sorte que l'élite capitaliste basque s'est trouvée complètement déconnectée de la réalité du peuple qui lui a vu dans le projet nationaliste la défense de ses propres intérêts. En effet, alors qu'au 19^e siècle les paysans catalans prenaient part au développement capitaliste de leur région et appelaient à la mise en place d'un marché de biens de consommation protégé et unifié en Espagne, le Pays basque accueillait à bras ouverts les investissements étrangers, particulièrement dans le secteur minier. L'essor rapide de ce secteur entraînera avec lui dans une croissance fulgurante les domaines industriels de l'acier, de la métallurgie et de la construction navale, domaines qui étaient quant à eux financés par le capital basque et espagnol. S'appuyant sur des institutions financières dont les coffres étaient les mieux garnis d'Espagne, les capitalistes basques deviendront très puissants et sauront trouver, à la différence de la bourgeoisie catalane, une oreille attentive auprès de la Couronne et des corporations espagnoles (Díez Medrano, 1995).

Accusant les contrecoups de cette modernisation capitaliste, ce sont les membres de la petite classe moyenne, composée des paysans artisans, des travailleurs salariés et des élites commerciales préindustrielles qui répondront au nationalisme traditionaliste de Sabino Arana, fondateur de la doctrine nationaliste basque et du parti qui s'en fait le principal défenseur depuis sa création en 1895, le *Partido Nacionalista Vasco* (PNV). Plus particulièrement, aux yeux d'Arana, la disparition des petites forges dispersées et la modernisation de l'agriculture qui l'accompagne font en sorte que l'industrialisation et l'égoïsme des intérêts individuels qu'elle suppose riment avec la perte de l'identité basque, jusqu'alors étroitement associée avec les bonnes mœurs, la piété, et la charité chrétienne de cette société rurale. Cette perte identitaire aurait été d'autant plus forte que le

espagnole qui stipule que « la Constitution espagnole est fondée sur l'unité indissoluble de la nation

développement rapide de l'industrie lourde et du transport maritime a attiré au Pays basque dans le dernier tiers du 19^e siècle une immigration massive d'ouvriers espagnols porteurs de valeurs séculaires. Considérée par Arana comme une véritable invasion, cette immigration massive, combinée à l'apparition d'une classe de grands capitalistes liée aux intérêts espagnols et présentée comme le cheval de Troie de la Castille en sol basque pour s'approprier les richesses du Pays, convie le fondateur du PNV à développer un nationalisme indépendantiste à saveur raciste, ultra-catholique et anti-capitaliste (de Pablo, 2001; Loyer, 1997; Díez Medrano, 1995).

Cette lecture économique et interclassiste de l'apparition du nationalisme basque doit, comme dans le précédent cas catalan, être agrémentée de quelques considérations d'ordre culturel et politique. Premièrement, soulignons qu'avant même la création du PNV, ce traditionalisme était déjà très fort chez les Basques, comme en atteste l'adhésion massive de ces derniers aux troupes carlistes. La Première guerre carliste a été déclarée lorsque le Roi Fernando VII, faisant fi de la Loi salique,³¹ a désigné sa fille Isabelle II pour sa succession au trône, au détriment de son frère, Charles (Carlos, d'où *carlisme*). Jouant la carte du traditionalisme, ce dernier s'insurgera et s'attirera l'appui des secteurs populaires (souvent agraires) qui résistaient déjà aux changements impulsés par l'industrialisation au Pays basque, et dans une moindre mesure en Catalogne.³² Les carlistes défendaient certes le traditionalisme social par le respect de la loi salique, mais ils cherchaient surtout à défendre un ordre ancien qui accordait une certaine place à l'expression des particularismes (Loyer, 1997). Les causes de la Première guerre carliste étaient multidimensionnelles et relevaient autant des sphères économique, politique que religieuse. Plus qu'une simple guerre de succession aux yeux des Basques, la Première guerre carliste remettait entièrement en jeu leur identité sociale et culturelle, voire même leur mode de vie. Ainsi, même avant l'arrivée d'Arana qui opposait les valeurs basques à l'égoïsme des intérêts individuels des

espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols ».

³¹ Établie en 1712 par Philippe V dans le but d'empêcher les femmes à accéder au trône, la *Ley Sálica* (en français, Loi salique) prévoyait que les hommes avaient préséance sur celles-ci dans la lignée de succession royale (Moreno, 2001).

³² Le carlisme a triomphé dans les localités rurales des deux premières régions industrielles qui étaient directement confrontées à la modernité, la production industrielle et aux valeurs séculaires. Le mouvement a toutefois été plus fort au Pays Basque qu'en Catalogne, en raison de la frustration économique de la classe paysanne d'une part, et de la volonté de contrer les politiques centralisatrices d'autre part (Díez Medrano, 1995).

Espagnols, la résistance traditionaliste au capitalisme et aux valeurs libérales était si forte au Pays basque qu'on comprend mieux pourquoi la Seconde Guerre carliste a quasiment été confinée de façon exclusive à cette région. Déclenchée en 1873 en réaction à la *Révolution glorieuse* et à l'instauration de la Première République, cette guerre reflétait le fossé grandissant entre les régions rurales pauvres et les grandes villes où la richesse était concentrée. Les paysans basques se distingueront encore une fois par leur vive condamnation du capitalisme et de l'urbanisation qui l'accompagne. Aussi les libéraux espagnols qualifiaient-ils souvent le carlisme de « socialisme blanc », alors que les localités dominées par les troupes carlistes imposaient lourdement les mieux nantis ou les expropriaient carrément. L'appui au carlisme était tellement concentré dans les provinces basques que cette guerre carliste prendra implicitement la forme d'un conflit incessant entre le Pays basque et le reste de l'Espagne (Díez Medrano, 1995).

En fait, les guerres, puis les deux défaites carlistes arboraient une signification toute particulière pour les Basques, alors qu'elles furent respectivement étroitement associées au resserrement, puis à l'abolition des *fueros*. Autre preuve que le particularisme basque existait avant l'industrialisation et l'apparition du PNV, les *fueros* étaient des droits historiques des assemblées locales basques et navarraises, dites forales, que le Roi devait respecter en vue d'obtenir l'allégeance de ces régions. Traditionnellement, la cérémonie du serment royal se déroulait au pied d'un arbre, le fameux chêne de la ville de Guernica qui deviendra plus tard le symbole des indépendantistes basques. En plus de garantir une exemption des taxes douanières et du service militaire espagnol, ces privilèges historiques accordaient au gouvernement foral le droit de gérer ses affaires locales à même les impôts qu'il avait lui-même prélevés indépendamment de la Couronne. Au demeurant, l'administration forale détenait un *Pase foral*, soit un certain droit de désobéissance par lequel elle pouvait accepter un décret royal tout en refusant de l'appliquer.³³ Ces droits statutaires qui avaient un impact dans les sphères administrative, civile, pénale et politique des régions basques et navarraises remontent initialement à la *Reconquista* (718-1492) où

³³ Le legs des droits foraux est encore très présent au Pays basque et en Navarre. Non seulement ces deux CA sont les seules à avoir obtenu au moment de la transition démocratique un système fiscal indépendant de celui du gouvernement fédéral, mais il est important de souligner que c'est dans l'esprit du *Pase foral* que les nationalistes basques ont décidé de respecter la Constitution espagnole sans l'accepter et l'entériner (Loyer, 1997).

les monarques catholiques les accordaient en remerciement des luttes livrées contre les musulmans (Moreno, 2001). Plus tard, les rois espagnols respecteront les *fueros*, nous l'avons dit, en échange de la loyauté des provinces basques lors d'événements cruciaux. Parmi ceux-ci figure certainement la guerre de Succession de 1713 qui conduisit le nouveau roi Philippe VI à imposer les décrets de *Nueva Planta* à la Catalogne qui avait appuyé l'autre prétendant vaincu au trône d'Espagne. La répression du fait différentiel catalan sous ces décrets tranchait fortement avec l'autonomie que supposaient les *fueros* pour le Pays basque, ce qui n'est pas sans avoir renforcé le sentiment particulariste.

D'où la charge fortement symbolique de ces droits historiques qui sont identifiés comme les ancêtres des demandes actuelles d'autodétermination des forces nationalistes, demandes qui constituent d'ailleurs le nœud gordien de la problématique basque en Espagne (Núñez Astrain, 1997). L'abolition des droits foraux en 1876 au moment de la défaite carliste et la proclamation de la Première République, et toute la mobilisation politique favorisant leur restauration seraient à la base des premiers mouvements nationalistes (Loyer, 1997; Núñez Astrain, 1997; Solé Tura, 1985). Des revues, des journaux et des organisations politicoculturelles furent créés, des tentatives de résurgence de la culture *Euskaldún* furent observées par l'organisation de concours de poésie, de danse ou de chants basques, et de nombreuses œuvres historiques furent publiées ou encore rééditées. Certes, ce mouvement d'émancipation politicoculturelle n'est demeuré qu'une pâle copie de la *Renaixença* vécue en Catalogne, mais il aura du moins eu le mérite de faire naître quelques idées qui ont été reprises et interprétées par les futurs nationalistes basques, soit :

« l'idée d'unir politiquement les Basques dans un parti centré sur la défense des intérêts basques; la notion d'unité des quatre provinces basques; l'identification de la personnalité basque à l'*euskera* et aux *fueros* » (Fusi, 2002 :157).

De ces idées, mentionnons au passage que seule la seconde demeure encore de nos jours sans retombée concrète. En effet, nous l'avons vu, le PNV a été créé dans la foulée de ce mouvement par l'ancien carliste qu'était Arana. Aussi, ce dernier s'est chargé de fonder la doctrine nationaliste et de faire de la langue basque, l'*euskara*, un symbole de sa « race » et une garantie de la piété et de la moralité de son peuple (Díez Medrano, 1995). Malgré les

nombreuses revendications allant dans le sens de l'unification des terres basques à travers les époques, la Navarre constitue toujours une entité indépendante à part entière fortement attachée à son lien qui l'unit à l'Espagne. Selon les nationalistes basques, la région navarraise correspondrait au territoire des premiers Bascons. Par conséquent, la conception nationale peut dès lors difficilement être effectuée sans la reconstitution de l'unité politique du premier État basque.³⁴ Cependant, lors de la Seconde République, les mairies navarraises mettront déjà fin au projet d'autonomie basco-navarraise alors qu'elles refuseront majoritairement de s'intégrer au projet du Statut basque (de Pablo, 2001). Depuis, le régionalisme navarrais n'a cessé de réaffirmer son attachement à « l'heureuse union » qu'il avait contractée avec la Castille lors de l'intégration de son territoire à l'Espagne, et garde ses distances d'avec le Pays basque, toujours considéré comme un potentiel envahisseur. Par crainte de la répétition du scénario d'annexion qui s'est quasiment réalisé sous la Seconde République, les régionalistes navarrais créeront d'ailleurs en 1977 un parti pour s'opposer au nationalisme basque, celui de l'*Unión del Pueblo Navarro* (UPN-Union du Peuple navarrais, en français), au moment de la transition démocratique (Loyer, 1997).

Outre la question navarraise et l'abolition des *fueros*, d'autres événements politiques auront beaucoup d'incidence sur la définition du nationalisme basque. Entre autres, mentionnons que la répression du fait différentiel sous la dictature de Primo de Rivera (1923-1930) est venue réalimenter le nationalisme basque au même titre qu'en Catalogne. En effet, au lendemain de la mort prématurée de son fondateur Sabino Arana, le PNV s'est trouvé déchiré entre la faction carliste traditionaliste indépendantiste et celle plus modérée davantage autonomiste. Cette période de réclusion imposée par la dictature, où les dirigeants du PNV ont dû partir en exil, a permis une pause nécessaire à l'unification du parti. Travaillant de pair avec l'*Acción Nacionalista Vasca* (ANV), un nouveau groupe nationaliste aconfessionnel, républicain, anti-raciste et veillant aux intérêts des classes travaillantes (il fera partie de la coalition républicano-socialiste de 1931 et du *Frente Popular* de 1936), le PNV se convertira en un vaste mouvement social à base populaire et

³⁴ En fait, pour être plus exact, selon les nationalistes, le territoire du Pays basque devrait, pour être complet, comprendre les deux autres provinces basques situées sur le territoire français. La situation géopolitique des

deviendra très actif dans le cadre de la Seconde République. Sans renoncer à son projet ultime d'indépendance, le PNV travaillera à l'obtention d'un Statut d'autonomie pour le Pays basque au sein d'une Espagne républicaine (de Pablo, 2001). Après cinq années de négociations et l'élaboration de quatre projets différents, le Statut d'autonomie du Pays basque sera finalement approuvé en octobre 1936, trois mois après le déclenchement de la Guerre civile (Díez Medrano, 1995). L'obtention de ce statut constitue un point de référence et de non-retour en matière d'autonomie pour les nationalistes basques, mais témoigne par ailleurs du passage pour le PNV d'un parti de droite catholique xénophobe à un parti chrétien-démocrate davantage modéré (Muro, 2005). Présidé par le nationaliste José Antonio Aguirre, le premier gouvernement autonome de l'histoire basque s'impliquera activement dans la lutte contre le soulèvement des troupes militaires franquistes, au nom de la République certes, mais surtout en vue de défendre les libertés de l'Euskadi considérées comme impossibles sous une gouverne franquiste.

Le *bombardement de Guernica* en avril 1937 par la Légion Condor allemande à la demande de Franco marquera un point tournant dans l'affrontement entre les nationalismes basque et espagnol. Première attaque du genre exercée contre une population civile non-combattante, cette frappe qui fera plus de 1600 morts et près de 900 blessés, sera condamnée internationalement. Considérant l'obsession franquiste d'effacer le spectre du séparatisme et d'espagnoliser les régions à sentiment particulariste, le choix de bombarder la ville de Guernica est loin d'être innocent. Cette ville est, rappelons-le, celle où se tenait traditionnellement la cérémonie symbolique du serment royal aux *fueros* (de Pablo, 2001; Boyer, 1997). Plus qu'un incendie d'un symbole nationaliste, cette frappe participe au lourd bilan de la guerre civile au Pays basque : plus de 50 000 morts, 100 000 prisonniers, 1000 fusillés et 200 000 exilés (Goyhenetche, 1998). Un avant-goût de la dureté de la répression du nationalisme basque sous la gouverne dictatoriale du Caudillo.

La réponse franquiste à la mobilisation nationaliste au Pays Basque allait être plus dure que partout ailleurs en Espagne. Des quinze états d'exception proclamés dans l'État espagnol par le dictateur, onze s'abattent sur le Pays basque, contre seulement quatre pour tout le reste de l'Espagne (Goyhenetche, 1998). À la source de cette répression, le

Pays basques est en effet assez complexe, dans la mesure où ils ne sont pas seulement divisés entre deux CA,

nationalisme basque, moins étendu, mais plus radical que le catalanisme, et surtout les actions posées par l'ETA. Cette organisation sera créée en 1959 par quatre étudiants déçus et frustrés qui, devant l'inaction des forces internationales et le « collaborationisme passif » du PNV, décidèrent de leur propre chef de prendre l'avenir de leur nation en main par la création d'un État socialiste indépendant pour l'*Euskadi*. Rompant avec la tradition catholique du PNV, l'ETA se déclare laïque. Aussi tranche-t-elle avec la doctrine araniste alors qu'elle élimine toute référence à l'origine ethnique de la nation basque. Tendant vers une approche davantage volontariste de la nation, c'est la langue basque vécue et parlée qui définit la *basquitude*, et non le lien biologique. Les idéaux sociaux du nationalisme de l'ETA renouent néanmoins avec les mythes aranistes du caractère égalitaire de la société basque qui, dans ses formes plus modernes, se présente sous des propositions de coopérativisme et de socialisation des banques et du crédit (Muro, 2005; Díez Medrano, 1995).³⁵

Au moment de sa création, l'ETA visait à la défense des droits des Basques et à contrer le régime franquiste. Le prosélytisme et la désobéissance civile étaient alors les actions privilégiées. Même le clergé, réformé par le Concile Vatican II, participe à cette politisation intense du nationalisme basque et à la résistance active engagée. Entre autres, la signature d'un document dénonçant l'absence de liberté et les mauvais traitements policiers sous le franquisme conduit 339 prêtres basques à être arrêtés. À l'époque d'un contexte mondial de mouvements de libération nationale, la rhétorique de la révolution armée prendra néanmoins rapidement le dessus. La nouvelle stratégie d'alimenter la répression franquiste pour intensifier le sentiment d'oppression chez la population basque allait être préconisée. Des actes de violence, perpétrés contre des cibles politiques et militaires, ont effectivement suscité une répression franquiste presque sans discrimination où l'assassinat de membres de l'ETA, les arrestations de masse, la torture, les déportations et les États d'exception allaient à leur tour mobiliser la population basque contre le franquisme et nourrir une certaine sympathie populaire à l'égard de l'organisation terroriste (Barrachina,

à savoir le Pays basque et la Navarre, mais aussi deux pays, la France et l'Espagne (Loyer, 1997).

³⁵ Bien que partagées par l'ensemble de ses membres, ces positions sociales créeront des conflits au sein de l'organisation quant à l'ordre de priorité à accorder entre la lutte nationale et la lutte des classes. Entre 1966 et 1977, l'ETA connaîtra plusieurs scissions, alors que ceux privilégiant la cause ouvrière préféreront la voie politique et l'action des masses à la lutte armée des nationalistes radicaux (Loyer, 1997).

2001; Díez Medrano, 1995). Malgré l'escalade de violence qu'elle suscite, l'ETA devient effectivement à partir des années 1970 la principale force d'opposition au régime franquiste et gagne en capital de légitimité au Pays basque, mais aussi dans le reste de l'Espagne. La condamnation à mort de six membres de l'organisation lors du procès Burgos en 1970 constitue un moment fort de la mobilisation et provoque la première des quatre grèves générales basques déclenchées sous la gouverne d'un Caudillo vieillissant. L'assassinat, en 1973, du chef du gouvernement espagnol, l'Amiral Carrero Blanco, allait consacrer l'ETA comme un facteur majeur de déstabilisation du régime autoritaire (Magone, 2004; Barrachina, 2001; Núñez Astrain, 1997).

2.2.2.2-Le nationalisme basque dans une Espagne démocratique :

Aucun personnage politique basque moderne n'a incarné le nationalisme au même titre que Jordi Pujol a pu le faire pour la Catalogne. Néanmoins, l'attitude générale de confrontation adoptée par les nationalistes basques sous Franco allait perdurer au-delà de la fin du régime dictatorial. Par exemple, pas moins de six grèves générales allaient être déclarées entre la mort du Général Franco et les premières élections démocratiques espagnoles tenues en juin 1977 et au demeurant boycottées par l'ETA (Núñez Astrain, 1997). Légitimé par sa modération et son rôle historique de représentation des intérêts basques, c'est le PNV qui, ayant regagné le support populaire, s'est imposé comme négociateur en chef dans les débats autour de la constitution espagnole et du futur statut d'autonomie du Pays basque. Les années d'exil et la voie démontrée par l'ETA ont eu finalement raison de la doctrine araniste traditionnaliste au sein du PNV. Laïcisé et davantage axé sur les composantes culturelle et linguistique du nationalisme basque plutôt que sur la filiation biologique, les leaders du parti, sans doute influencés par le nouvel appui des capitalistes locaux, ont aussi adopté une nouvelle politique économique orientée vers le progrès et la compétitivité de l'industrie basque. Quant au dossier épineux de la question nationale, les dirigeants du nouveau PNV ont toutefois maintenu la position qui avait été défendue par le parti sous la Seconde République, à savoir la quête d'une autonomie toujours plus grande pour le Pays basque en attendant la réalisation de son indépendance dans un futur indéfini.

Au moment de négocier la Constitution espagnole et le Statut d'autonomie basque avec le gouvernement de la transition, le PNV s'est donc présenté avec des demandes formelles allant dans le sens de la restauration des droits foraux avec l'autonomie fiscale, l'obtention de la capacité maximale de pouvoirs dévolus en respect de la constitution espagnole, la reconnaissance du droit à l'autodétermination pour le Pays basque et l'inclusion de la Navarre au sein de la CA basque (Díez Medrano, 1995). Marginalisé au sein de la commission constituante qui n'avait pas réservé de place particulière au PNV, aucun accord sur l'incorporation de dispositions constitutionnelles spécifiques quant à la « souveraineté historique » des Basques ne sera conclu. La commission, qui a surtout voulu préserver l'unité du pays et ses chances de consolidation démocratique, s'est refusée à reconnaître d'autre souveraineté que celle de la nation espagnole, « unité indissoluble » et « patrie commune et indivisible de tous les Espagnols » selon l'article 2 de la Constitution. Dénonçant cette situation, le PNV appellera la population basque à boycotter le référendum national du 6 décembre 1978 visant à entériner la nouvelle Constitution de l'État espagnol. L'appel au boycott sera entendu par la population basque, alors que les personnes en âge de voter se sont abstenues à 55,3% et que 10,5% ont voté contre la Constitution. Au Pays Basque, cette dernière n'a obtenu l'assentiment que de 30,8% de la population (Fusi, 2002).

Ces résultats référendaires témoignent de la polarisation du système politique basque qui oppose principalement trois groupes électoraux. Le premier rassemble les nationalistes modérés du PNV et de *Eusko Alkartasuna* (EA- en français, Fraternité basque)³⁶ qui aspirent à maximiser l'autonomie, voire même accéder à l'indépendance pacifiquement. Le second groupe rallie l'électorat non nationaliste et fédéraliste du Pays basque qui appuie les instances régionales du PP et du PSOE.³⁷ Satisfaite du statu quo, cette part de l'électorat s'oppose catégoriquement aux actions terroristes de l'ETA. Le dernier groupe correspond quant à lui à la frange nationaliste la plus radicale de l'électorat

³⁶ Ce parti a été fondé en 1986 par Carlos Garaikoetxea, président du PNV (de 1977 à 1980) qui a appelé au boycott du référendum sur la Constitution de 1978, et Président du gouvernement basque de 1980 à 1985. Ce parti politique, qui se voulait toujours pacifiste mais plus revendicateur que le PNV, assènera un coup dur à ce dernier en venant lui voler une part (15,6%) des suffrages en 1986. Cependant, son appui allant toujours en déclinant, EA se joindra au PNV à l'élection de 2001 pour mieux faire front commun contre l'administration Aznar (Loyer, 1997; Magone, 2004).

³⁷ Aux différentes élections autonomiques tenues entre 1980 et 2001, le PSOE a obtenu entre 14,2% et 23% des suffrages, contre 4,2% et 23,1% pour le PP (Magone, 2004).

qui accordait son vote à la vitrine politique de l'ETA, le parti *Herri Batasuna* (HB), parti interdit en 2001 par le gouvernement Aznar avec l'appui du PSOE. Un clivage est donc plus prononcé entre les indépendantistes et les espagnolistes qu'en Catalogne où le nationalisme traverse davantage l'ensemble du spectre politique. Ainsi, si le PNV s'est distingué et demeure le parti dominant au gouvernement, il n'est pas aussi hégémonique que le CiU de Pujol et doit depuis 1986 composer avec des alliances partisans pour gouverner (Magone, 2004).³⁸ Pareil état de fait réside dans la fragmentation de la scène politique basque, mais tient aussi à l'instabilité même de ce parti de coalition nationaliste. Comme l'indiquait Carlos Garaikoetxea, un ancien leader du PNV qui est lui-même à la base d'une scission du parti avec la création de EA:

« the BNP (PNV) is, more than anything, a social movement...which includes groups and personalities with diverse ideologies, from the old Christians-democrats, who are a minority today, to the social-democrats, who constitute the majority, as well as liberals in the most orthodox meaning of the word » (Garaikoetxea, dans Díez Medrano, 1995: 148).

Le rejet massif de la Constitution par le Pays basque constitue aussi un événement mythique qui marque encore les revendications nationalistes basques. En effet, si les relations intergouvernementales entre les deux paliers de gouvernement ont souvent été de l'ordre de la déconsidération et de la confrontation, particulièrement aux chapitres du partage des pouvoirs juridictionnels et des méthodes employées pour faire face à l'ETA et ses actions terroristes (Magone, 2004),³⁹ la question de l'autodétermination du Pays basque est toujours demeurée le nœud gordien de la problématique nationaliste, malgré les gains en autonomie que la CA a pu gagner au fil des décennies (Díez Medrano, 1995; Núñez

³⁸ Ceci n'est probablement pas sans avoir eu d'impact sur la question de l'instrumentalisation de la question sociale par les forces nationalistes. En effet, comme nous le verrons plus tard, au moment de la création et de la consolidation du programme de revenu minimum d'insertion, le gouvernement du PNV a dû travailler de pair avec des partis socialistes espagnolistes (PSOE et PSE), et des partis nationalistes marxiste (EE-Euskadiko Ezkerra) ou social-démocrate (EA) (Magone, 2004).

³⁹ Le PNV et EA ont toujours condamné officiellement les actes de violence de l'ETA et ont à plusieurs reprises appelé la population basque à se mobiliser contre le terrorisme. Néanmoins, ces deux partis ont toujours privilégié la négociation politique avec l'ETA. Ils expliquent au demeurant la persistance du terrorisme par l'existence perpétuelle d'un contentieux entre le gouvernement central et l'Euskadi, et non par la seule faute stratégique de l'ETA, ce qui leur a d'ailleurs valu d'être accusés de légitimer partiellement l'organisation terroriste (Fusi, 2002).

Astrain, 1997). En atteste d'ailleurs le projet de nouveau Statut autonome du PNV qui, tendant vers une association d'un Pays basque souverain à l'État espagnol, s'était attiré l'appui de l'ETA comme plateforme de discussion. Le Plan Ibarrexe, du nom du Président basque et chef du PNV, a été présenté au Parlement basque en septembre 2003 par un gouvernement outré par la prohibition du parti HB par l'administration Aznar (Magone 2004). Reposant sur trois principes généraux, à savoir l'identité particulière du peuple basque, son droit à décider de son propre avenir, et son droit d'être consulté par référendum pour respecter ce droit à l'autodétermination (Harty et Murphy, 2005), le projet tel qu'adopté par le parlement régional en décembre 2004 proposait « un nouveau modèle de relations avec l'État espagnol, basé sur une libre association et compatible avec les possibilités de développement d'un État composé, plurinational et asymétrique »⁴⁰ (Parlamento vasco, 2004). De facto, cette libre association supposait l'absence de hiérarchie entre les autorités basque et espagnole et postulait le respect mutuel des parties. Déclaré inconstitutionnel, le Plan Ibarrexe sera rejeté d'emblée par le Parlement espagnol qui refusera de débattre la proposition. Aux yeux de Madrid, le projet était tout simplement trop radical pour être considéré, alors qu'à toute fin pratique les seuls liens qu'il maintenait entre Madrid et la CA étaient la Couronne, l'armée et la politique extérieure (Harty et Murphy, 2005). Un nouveau sommet de polarisation des positions basque et espagnole venait alors d'être atteint dans l'histoire démocratique des relations tendues entre l'Euskadi et Madrid.

2.2.3- La Galice :

Fief du conservatisme politique et social en Espagne et région d'origine du Caudillo (Ghunter, Montero et Bottella, 2004; Fernández Pasarín, 2003), la Galice met de l'avant un nationalisme moins exalté que les CA basque et catalane. D'une part, les revendications particularistes sont plus récentes et réussissent depuis peu à s'articuler politiquement avec

⁴⁰ Notre traduction de « un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico ». En ligne. http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/dictamencomision20122004_cas.pdf (Page consultée le 4 mai 2007).

succès. D'autre part, la situation de dépendance économique de cette périphérie régionale à l'égard du centre ne lui permet pas, à l'instar des deux autres communautés espagnoles nationalistes à l'étude, de s'affranchir politiquement par des déclarations et des exigences nationalistes susceptibles d'incommoder trop fortement Madrid. Les revendications nationalistes sont d'autant plus modérées que le principal parti nationaliste, le *Bloque Nacionalista Galego* (BNG), n'a jamais formé à lui seul le gouvernement autonome. Son élection à un gouvernement de coalition date au demeurant seulement de 2005. Laissant davantage à la Catalogne et surtout au Pays basque la tâche de défier le gouvernement central dans ses derniers retranchements pour gagner de la latitude en matière d'autodétermination, la Galice table donc plutôt sur un nationalisme transversal de reconnaissance qui relève d'une logique de collaboration plutôt que de confrontation avec les instances centrales. Bien que le projet national puisse apparaître moins élaboré et cohérent que ceux proposés par nos autres cas nationalistes, il importe de considérer le cas galicien, non seulement parce que la Galice fait partie des trois CA dites historiques auxquelles la Constitution espagnole accorde un statut particulier (avec la Catalogne et le Pays basque), mais aussi, sinon surtout, parce que son panorama économique et sociopolitique permet de jeter de la lumière sur des facteurs sujets à intervenir dans la relation qui nous intéresse.

2.2.3.1- Le galléguisme, un mouvement nationaliste inconstant avant la transition démocratique :

Les origines du nationalisme galicien, le *galléguisme* (en espagnol, *galleguismo*), remontent à longtemps, mais il a fallu attendre des décennies avant que le mouvement politique qui en découle sorte de la marginalité. En effet, dans la foulée des mouvements romantiques, la Galice a connu, au même moment que la Catalogne et le Pays basque d'ailleurs, un éveil de sa conscience particulariste. Débutant dans les années 1840, cet éveil s'échelonne tout au long de la seconde moitié du XIXe siècle en réaction aux pressions uniformisatrices espagnoles et se serait particulièrement exprimé par les canaux de la littérature et de l'historiographie. À la *Renaixença* catalane correspond donc le *Rexurdimento* galicien axé sur la revalorisation en littérature de cette langue régionale qui

s'apparente à un dialecte portugais (Fusi, 2002). Manuel Murguía est identifié comme le principal artisan-initiateur de cette renaissance culturelle et historique galicienne de laquelle provient le galléguisme. Dans le cadre de ses ouvrages d'histoire, il aurait été le premier à conceptualiser la Galice comme une entité nationale distincte. Sa propre lecture historique du fait distinctif galicien repose sur les origines celtiques mythiques de cette population dont la pureté, ou du moins le caractère quasi intact, constituerait la genèse du sentiment national particulariste. Il aurait fait la promotion de son idéal national essentialiste par ses ouvrages historiques, mais aussi par la poésie allégorique de sa célèbre épouse Rosalía de Castro. Au contraire des autres cas nationalistes espagnols, cette effervescence autour de la régénérescence culturelle et linguistique en Galice ne réussit pas à se transposer en un véritable mouvement politique de masse et reste confiné au monde intellectuel. Certes, des organisations comme l'*Asociación Regionalista Gallega*, la *Liga Gallega* ou *Solidaridad Gallega* ont été créées. Cependant, ou bien elles essuieront des échecs électoraux, ou bien elles seront paralysées par les luttes intestines opposant les forces traditionalistes et libérales (Beramendi, 2001; Fusi, 2002; Máiz, 1984).

Plusieurs éléments concourent à expliquer l'échec politique du nationalisme galicien avant la Seconde République. Tout d'abord, contrairement à la Catalogne ou au Pays Basque, la Galice ne pouvait se référer à des mythes historiques qui auraient pu constituer l'essence symbolique d'un discours nationaliste nostalgique d'une époque glorieuse disparue ou de vives revendications d'autonomie gouvernementale à l'égard du gouvernement central. Cette absence de mythes historiques s'explique en grande partie par l'annexion rapide de la Galice à la Castille, avant même qu'une arène politique et que des institutions administratives distinctes de celles de la Couronne n'aient pu se constituer (Ghunter et al, 2004; Máiz et Losada, 2000; Beramendi, 2001). Ensuite, le caractère archaïque de la structure socioéconomique de cette société rurale peu industrialisée, peu urbanisée et dominée par le *minifundisme*, a favorisé le localisme villageois et retardé la cristallisation d'un sentiment national. En l'occurrence, une interprétation deustchienne du nationalisme suggérerait que la simple inexistence d'infrastructures de communication et de transport efficaces à l'intérieur des frontières galiciennes aurait compté beaucoup dans cette

fragmentation localisée des appartenances⁴¹ (Fernández Pasarín, 2003; Fusi, 2002; Beramendi, 2001). Ce sous-développement socioéconomique de la Galice aurait, troisièmement, incité un exode de ses populations les plus dynamiques vers le reste de l'Espagne et les pays d'Europe de l'ouest. Cette forte migration minera donc les possibilités de mobilisation politique d'une part, mais renforcera indirectement la mainmise des caciques et d'un clergé peu éduqué et très conservateur (Ghunter et al, 2004). Finalement, une certaine ambivalence autour du fait différentiel galicien aurait nui à l'élaboration d'une identité galicienne particulière. En effet, bien qu'il soit vrai que l'usage du galicien ait été répandu dans la vaste majorité de la population, la culture galicienne était surtout l'affaire des classes populaires, et particulièrement agraires.⁴² Étant généralement castillanisés depuis le XVIe siècle, les élites et le clergé galiciens participeront donc activement à contrer l'expansion sociale de toute idée relative à une quelconque nation galicienne basée sur des particularités culturo-linguistiques (Ghunter et al, 2004; Beramendi, 2001).

Malgré toutes ces embûches, le galléguisme continue à se développer. En novembre 1918 se tient la première *Asamblea Nacionalista* dont le manifeste annonce la convergence de différentes idéologies autour du concept de nation galicienne. Le contenu de ce manifeste constituera la base commune des programmes nationalistes jusqu'à la Seconde République. Outre la promotion de l'autonomie intégrale, entendue comme la fédération ou la confédération des nations ibériques (ie Castille, Catalogne, Pays basque, Galice et, si possible, le Portugal), ce manifeste prévoyait de nombreuses réformes politico-administratives et socioéconomiques. Aussi, un vaste programme de *galléguisation* statuait la promulgation du castillan et du galicien comme langues officielles, la prédominance du galicien dans l'enseignement, et la possibilité de manifestations culturelles autochtones (Beramendi, 2001).

Sorti progressivement de la marginalité, le mouvement nationaliste n'est pas encore tout à fait consolidé, et des divisions demeurent entre les forces traditionalistes et libérales. La dictature de Primo de Rivera exploitera ces conflits idéologiques et réussira à se

⁴¹ Jusqu'à une partie avancée du XXe siècle, les voies de communication en Galice seront limitées aux chemins muletiers (Fusi, 2002).

⁴² Il en a d'ailleurs été ainsi jusqu'à tout récemment. En effet, il faut attendre les années 1980 pour que le galicien soit utilisé dans les événements formels et ne soit pas uniquement limité aux cercles à faible statut social (Schrijver, 2005).

négozier l'appui des forces galléguistes conservatrices en échange d'une *Mancomunidad* à la Galice. Malgré la collaboration au régime de certains nationalistes, le dictateur ne donnera pas suite au projet. Bien que cet interlude porte un grave coup au mouvement galléguiste et provoque le démantèlement des *Irmandades de Fala*,⁴³ il stimule parallèlement la réorganisation des troupes galléguistes qui conduira à la grande percée de 1931-1936. En 1929 est fondée la *Organización Republicana Autónoma*, suivie en 1931 par le *Partido Galeguista* (PG) qui incarnera le projet autonomiste tout au long de la Seconde République. Aux élections générales de 1931, les quatre premiers députés nationalistes galiciens sont élus au Parlement espagnol, sous des bannières partisans différentes. Rapidement, le PG connaît des tensions internes entre les différents courants idéologiques, mais il réussit à se consolider temporairement autour d'un projet de Statut d'autonomie. Aussi est-il identifié comme la première tentative historique de conversion du nationalisme galicien en projet politique interclassiste. L'alliance stratégique en 1934 du PG avec les républicains et les socialistes crée cependant la scission du parti, alors qu'une partie de la frange conservatrice dirigée par Vicente Risco forme la *Dereita Galeguista*. Dès lors, pour concrétiser sa priorité d'obtenir pour la Galice un statut d'autonomie dont seuls les partis espagnols de gauche se portent garants, le PG amorce un virage progressiste et s'intègre en 1936 au *Frente Popular*, ce qui lui permet de faire élire trois députés aux élections générales. Plébiscité en juin de la même année, le Statut d'autonomie de la Galice est approuvé par la population galicienne, mais n'aura toutefois pas le temps d'être approuvé par les Cortès avant le soulèvement militaire franquiste. Néanmoins, cette victoire des troupes galléguistes attestait de la reconnaissance et de l'approbation populaire du nationalisme galicien qui s'affirmait enfin comme un mouvement de masse (Nuñez Seixas, 2001; Beramendi, 2001; Fernández Pasarín, 2003; Magone, 2004). Désormais, au même titre que la Catalogne et le Pays basque, la Galice ferait partie, du moins symboliquement, des nations historiques de l'Espagne.⁴⁴

⁴³ Depuis 1916, les *Irmandades de Fala* regroupaient diverses organisations de régionalistes et de militants républicains qui se lanceront en vain dans les premières tentatives électorales du nationalisme galicien.

⁴⁴ Aussi profitera-t-elle d'un statut particulier dans la Constitution de 1978, même si dans les faits il faudra attendre jusque dans les années 1990 pour que le galléguisme réussisse à s'articuler et à transcender toute la scène politique galicienne.

Les bases du galléguisme demeurent somme toute fragiles, dans la mesure où les forces nationalistes disparaissent presque totalement de la scène politique sous le régime franquiste. Avec la répression du régime, elles sont certes condamnées à l'exil comme les militants catalanistes ou basques, mais leur existence est par ailleurs minée par l'ambivalence traditionnelle des Galiciens. Le coup d'état perpétré par le Caudillo, d'origine galicienne, est globalement appuyé par la population et surtout par des élites qui sont, nous l'avons vu, castillanisées. Le PG se reconstitue clandestinement en 1944, mais l'expérience ne s'avère pas concluante. La résistance reste donc moindre qu'en Catalogne et au Pays basque, et relève essentiellement de l'ordre de la résistance culturelle (Fusi, 2002; Fernández Pasarín, 2003; Magone, 2004; Nuñez Seixas, 2001). Cette dernière témoigne de la persistance d'un faible sentiment distinctif chez la population galicienne, mais travaille surtout à préparer la nouvelle génération de jeunes universitaires à reprendre le flambeau galléguiste dans un avenir plus propice aux revendications nationalistes (Nuñez Seixas, 1997; 2001).

Il faut attendre la période d'industrialisation et les grandes réformes socio-économiques des années 1960 pour que le nationalisme galicien renaisse véritablement de ses cendres sous un nouveau visage, davantage radical. Le galléguisme connaît effectivement un regain d'activisme politique impulsé par les organisations étudiantes majoritairement gauchistes. D'une part, une galléguisation progressive de la gauche espagnole s'effectue alors que les partis considèrent et intègrent à leur programme certaines des revendications politiques et linguistiques galléguistes. C'est d'ailleurs à cette époque que l'aile régionale du *Partido Comunista d'España* prend le nom du *Partido Comunista de Galicia* (PCG). D'autre part, deux partis nouvellement créés sont au cœur de ce processus : le *Partido Socialista Galego* (PSG), fondé en 1963 et de tendance sociale-démocrate, et l'*Unión do Pobo Galego* (UPG) créé en 1964 et d'obédience marxiste-léniniste. Ce renouveau nationaliste se distingue par son message qui s'adresse tant aux populations rurales qu'urbaines et qui prône des idéaux d'anticolonialisme et de révolution sociale et démocratique. Aussi, particulièrement vrai dans le cas de l'UPG, ce courant galléguiste pouvait compter sur des bases organisationnelles solidement structurées malgré la clandestinité à laquelle ces partis étaient confinés sous le régime franquiste. Bien que les manifestations n'aient pas été de commune mesure à celles observées au Pays basque ou en

Catalogne, l'UPG joindra les mouvements agraires et ouvriers lors de leurs activités de mobilisation. De plus, quelques mois avant la mort de Franco, l'UPG participera en avril 1975 à l'*Asamblea Nacional-Popular Galega* (ANPG) qui était initialement une organisation non partisane. Cette dernière regroupait différents activistes qui postulaient notamment le droit à l'autodétermination du peuple galicien, l'anticolonialisme, la démocratie, l'existence de partis proprement galiciens ou la défense des droits de l'ensemble des travailleurs en Galice. Cette assemblée aura de profondes retombées pour le galléguisme, considérant qu'elle allait être au cœur de la première articulation d'un front nationaliste galicien, le *Bloque Nacional-Popular Galego* (BNPG). Fondé pendant la transition démocratique par l'union de l'ANPG et de l'UPG, ce parti politique, aujourd'hui connu sous le nom *Bloque Nacionalista Galego* (BNG) a fait éclore le nationalisme galicien en se positionnant comme une véritable alternative partisane au *Partido Popular* (PP) en Galice (Fernández Pasarín, 2003; Nuñez Seixas, 1997; 2001).

2.2.3.2- Le galléguisme dans une Espagne démocratique, un particularisme de plus en plus transversal :

Comptant parmi les régions les plus conservatrices d'Espagne, la Galice a depuis la première élection autonome toujours élu des gouvernements du parti conservateur fondé par d'anciens ministres franquistes, soit l'*Alianza Popular* (AP), devenue en 1989 le PP. Ce qui suggère que le sentiment nationaliste galicien n'a jamais constitué une menace sérieuse à Madrid (Ghunter et al, 2004). La situation de dépendance économique de la Galice envers le reste de l'Espagne renforce de tels propos, mais c'est là oublier que les quelques décennies de gouvernance autonome ont participé à un exercice de construction nationale et ont contraint les partis politiques à « galléguiser » leur programme (Máiz et Losada, 2000). Lentement, mais de façon constante, le nationalisme galicien de reconnaissance particulariste croît en popularité et devient une donnée que les partis régionaux, soient-ils liés à des partis nationaux centralisateurs, doivent récupérer pour être en mesure de gouverner. En fait, la Galice connaît rapidement après la transition démocratique une véritable période de redéfinition de sa scène politique qui s'est consolidée au cours des années 1990.

Deux éléments principaux expliquent cette redéfinition somme toute rapide de l'espace politique galicien, soit l'arrivée de Manuel Fraga à la tête du PP-Galice et la réforme pragmatique du BNG. Premièrement, c'est la fragilité des premières gérances autonomiques qui feront passer Manuel Fraga, ce leader reconnu de la droite espagnole, de l'arène politique nationale à l'arène régionale.⁴⁵ La configuration parlementaire des deux premières législatures n'accordait pas la majorité au gouvernement de Gerardo Fernández Albor de l'AP qui au demeurant connaîtra de grandes difficultés dans la coordination de la nouvelle administration autonome. Une crise politique, entre autres causée par les accusations d'abus de pouvoirs qui ont forcé le vice-président Barreiro à démissionner, est quant à elle venue renforcer cette instabilité gouvernementale. L'arrivée en 1989 à la tête de l'aile régionale de l'AP (refondue en PP) de la figure charismatique qu'est Manuel Fraga en Galice allait devenir synonyme du retour à la stabilité politique et d'une réforme idéologique et organisationnelle au sein du parti. Galicien de naissance, cet ancien ministre et ambassadeur sous Franco avait la stature nécessaire pour amorcer un virage de ce parti traditionnellement centralisateur et espagnoliste. Conscient de la menace électorale possible que pouvait constituer la coalition nationaliste, le fin stratège qu'est Fraga a, non sans surprise, fait sienne une approche davantage régionaliste en mettant de l'avant un programme intitulé « Un gran Futuro para un gran Pobo » (en français, *Un futur grand pour un grand peuple*). Par là, il a séduit non seulement les larges pans de l'électorat galicien qui sont à la fois conservateurs et principalement orientés vers la Galice pour s'assurer l'hégémonie du PP, mais il a de plus participé activement à la galléguisation de la vie politique. D'une part, toutes les forces politiques, qu'elles soient nationalistes ou fédéralistes, allaient désormais se déclarer galléguistes, conscientes qu'aucune élection autonome ne peut être gagnée sans référer à la promotion de l'identité régionale.⁴⁶ Dès

⁴⁵ Manuel Fraga a fait partie du sous-comité sélect de la Commission constitutionnelle chargé de rédiger la Constitution espagnole de 1978 (Harty et Murphy, 2005). Il est aussi l'un des membres fondateurs de l'AP née en 1976. Il est nommé comme Secrétaire général du parti, puis en devient le Président en 1979 avant de démissionner en 1986. En 1989, il revient à l'avant-scène lors du Congrès de refonte du parti qui donne naissance au Partido Popular (Partido Popular, 2007).

⁴⁶ N'assumant pas des responsabilités gouvernementales à l'instar du PP, le PSOE-Galice tardera à formuler un programme spécifiquement galicien. Au contraire, devant le virage régionaliste du PP et la montée du BNG, l'aile galicienne du parti socialiste adoptera une position antirégionaliste et promunicipale. Devant son échec cuisant aux élections de 1997, le PSOE se rétracte drastiquement en embrassant un tout nouveau

lors, tous les partis galiciens mettent de l'avant un discours particulariste où la défense de la langue, de la culture et des intérêts galiciens constitue le cadre de référence partagé (Fernández Pasarín, 2003; Losada, 1999; Schrijver, 2005). D'autre part, en réussissant à promouvoir et à consolider son agenda de modernisation de la Galice (Magone, 2004), Fraga a indirectement alimenté un mouvement d'affirmation nationale. Entre autres, l'activité législative particulièrement intense du gouvernement galicien⁴⁷ pendant les années 1980 et 1990 et ses succès relativement considérables auraient favorisé la consolidation institutionnelle de la CA. Cette dernière aurait à son tour participé à la construction identitaire de la nation galicienne, au fur et à mesure que la production de politiques autonomiques a fait de la Galice son principal, sinon son unique cadre référentiel pour l'action gouvernementale (Máiz et Losada, 2000; Losada, 1999).

Outre l'élection de Fraga à la Présidence de la Galice, la transversalité du nationalisme de reconnaissance identitaire est en grande partie redevable au travail d'un BNG réformé. En effet, suite à la défaite cuisante aux élections nationales de 1982 où les partis nationalistes galiciens n'ont recueilli qu'environ 4,6% des suffrages galiciens,⁴⁸ le BNG s'est contraint à un véritable exercice de conscience duquel est ressorti un discours nationaliste beaucoup plus modéré.⁴⁹ Par stratégie électorale ou par simple réveil de pragmatisme devant le conservatisme et l'ambivalence traditionnelle des Galiciens, le BNG adopte dès 1985 un discours beaucoup plus nuancé et intégratif qui reconnaît l'ordre constitutionnel espagnol. Alors que les références à la souveraineté nationale ou au rejet de l'État espagnol ont peu à peu disparu des programmes électoraux, la formule autonome a quant à elle été présentée comme le premier pas dans la consolidation de l'autodétermination galicienne et le cadre institutionnel à privilégier pour la construction

discours galléguisé qui défend l'identité galicienne et fait la promotion de politiques culturelles et linguistiques (Schrijver, 2005).

⁴⁷ Avec ses pouvoirs élargis qui lui sont conférés parce qu'elle est une des trois CA historiques, la Galice aurait réussi à se placer en cinquième place (après la Navarre, la Catalogne, Madrid et le Pays basque) au palmarès de l'activité législative (Máiz et Losada, 2000). Et ce, malgré l'inexistence de tradition gouvernementale comparable à celles vécues en Catalogne ou au Pays basque, et les ressources économiques limitées de cette CA.

⁴⁸ De façon générale, entre 1979 et 1989, les partis nationalistes galiciens ont obtenu globalement entre 12-15% des suffrages lors d'élections régionales et nationales. L'élection régionale de 1985 constitue une exception à cette règle, alors que les partis nationalistes ont reçu près du quart des votes (Nuñez Seixas, 1997), mais elle n'en demeure pas moins symptomatique des résultats futurs des années 1990.

d'un État plurinational. Non sans frapper par sa symbolique, cet exercice de modération des positions partisans culmine avec la rupture des relations entretenues avec l'aile politique de l'ETA basque, le parti *Herri Batasuna* (Schrijver, 2005; Nuñez Seixas, 1997).

En modérant son programme, le BNG est parvenu à surmonter le blocage social que son discours plus radical provoquait dans la population galicienne et a ainsi réussi à se présenter comme une alternative plausible pour bon nombre de Galiciens. Les résultats électoraux n'ont effectivement pas tardé à confirmer la stratégie fructueuse de la modération. Aux élections autonomiques de 1989, le BNG a vu ses suffrages augmenter à 8,1% ce qui lui a accordé cinq sièges au parlement galicien, résultats qui allaient être plus que doublés quatre ans plus tard, alors que le BNG recueillait 18,9% des suffrages et obtenait treize sièges aux élections de 1993. Loin de s'essouffler, cette tendance croissante de la popularité du parti allait perdurer pour les deux autres élections autonomiques qui ont eu lieu durant la période à l'étude, soit celles de 1997 et de 2001, où le BNG s'est vu respectivement décerner 18 puis 17 sièges du parlement galicien. Ces victoires ont été d'autant plus savoureuses pour les nationalistes galiciens que le parti arrivait, pour la première fois de son histoire, en deuxième position des préférences électorales, devançant le PSOE-Galice (Fernández Pasarín, 2003; Losada, 1999; Nuñez Seixas, 1997). En réussissant à concurrencer minimalement l'hégémonie du PP,⁵⁰ le BNG ne s'est pas seulement présenté comme une alternative crédible au parti conservateur naturel du gouvernement galicien, mais il a contraint ce dernier à entonner les revendications particularistes et à amorcer le mouvement de galléguisation de la scène politique galicienne qui allait finalement faire du nationalisme galicien un mouvement transversal de revendication particulariste.

⁴⁹ Le BNG est l'héritier, rappelons-le, du BNPG dont un des piliers fondateurs était l'UPG, un parti indépendantiste marxiste-léniniste.

⁵⁰ Minimalement, car le parti galléguisé de Manuel Fraga est demeuré la nette préférence des Galiciens aux élections tenues en 1989 et 2001, conservant toujours une majorité des sièges au parlement galicien. En effet, le PP a bon an mal an occupé entre 38 et 43 des 76 sièges parlementaires autonomes (Fernández Pasarín, 2003).

2.2.4-Le Québec :

Regardé internationalement comme l'un des nationalismes subétatiques les mieux articulés et développés,⁵¹ le nationalisme québécois constitue un certain amalgame des trois autres cas espagnols étudiés précédemment. En effet, au même titre que la Galice ou la Catalogne, il transcende l'ensemble de la scène politique alors que tous les partis québécois se disent nationalistes. Aussi trouve-t-on toujours, à toute période historique du Canada, des Québécois qui ont participé activement à la construction du pays et de la société canadienne. Cependant, à l'instar du Pays basque, cette même scène politique est polarisée sur la question nationale, alors qu'elle oppose les forces indépendantistes aux forces nationalistes fédéralistes qui préconisent davantage une approche collaborative avec les instances fédérales. Le nationalisme québécois puise donc à des origines multiples et différenciées, alors que de lourds héritages libéraux mais aussi conservateurs viennent alimenter toute sa complexité et sa diversité partisane.⁵²

Par contre, à la différence des petites nations espagnoles, le nationalisme québécois ne peut pas véritablement tabler sur d'autres nationalismes, soit-ils concurrentiels ou unis dans un front commun, pour faire évoluer le Canada vers l'institutionnalisation d'un modèle étatique multinational. Les autres minorités nationales qui se réclament d'un certain particularisme, comme les nations acadienne et autochtones par exemple, ne composent pas la majorité au sein d'une communauté politique territorialisée de commune mesure à celle

⁵¹ Plus particulièrement, l'endurance électorale du Parti québécois (PQ), qui fait la promotion d'un projet nationaliste dans sa forme la plus radicale possible tout en demeurant pacifique, à savoir la souveraineté déclarée par référendum populaire, attire l'attention. Aucun autre parti ailleurs dans le monde préconisant pareille position ne serait arrivé à entretenir autant de succès aussi longtemps et dans des contextes si différents (Latouche 1998). En moyenne, le PQ a recueilli près du tiers des votes électoraux exprimés à chacun des scrutins, ce qui l'a conduit à diriger 5 des 10 gouvernements formés depuis sa création.

⁵² En fait, sans y voir un phénomène de cause à effet, on observe que le nationalisme québécois, qui selon les époques a puisé à la fois à des origines libérales et ethnoculturelles, partage paradoxalement les caractéristiques respectives des nationalismes catalan et basque, soit la transversalité et la polarisation. En effet, tout comme la Catalogne, le mouvement national canadien-français a, au 19^e siècle, fait la promotion d'idéaux libéraux dont le caractère démocratique et inclusif s'est attiré un assentiment quasi général de la population, aujourd'hui en grande partie responsable du caractère transversal et partagé du nationalisme au sein de la population québécoise. Cependant, le long épisode de survivance qui s'en est suivi a, à l'instar du Pays basque, laissé l'avant-scène à un nationalisme conservateur et une historiographie d'une nation conquise et traumatisée. Une fois rendu dans les années 1960, au moment d'un courant mondial de mouvements de libération nationale et de sécularisation, ce nationalisme ethnoculturel aurait alimenté un mouvement nationaliste indépendantiste de masse. Ce faisant, alors que la population se divisait eu égard à ce projet d'émancipation nationale, le Québec et le Pays basque ont tous deux connu une polarisation de leur arène

du Québec, laissant par conséquent les nationalistes québécois quasiment seuls dans leur quête d'autodétermination ou leurs simples interactions avec la majorité nationale. De plus, n'ayant pas eu à composer avec un régime dictatorial, le nationalisme québécois tel que connu dans sa forme actuelle, soit divisé en une branche indépendantiste et une branche fédéraliste toutes deux représentées officiellement au sein d'un parti, connaît une histoire beaucoup plus longue que les nationalismes espagnols. Ce faisant, contrairement à la Catalogne de Jordi Pujol ou à la Galice de Praga, le nationalisme québécois actuel n'est pas l'œuvre d'un seul homme et ne peut être associé qu'à une seule figure emblématique. René Lévesque en constitue certainement le symbole, mais d'autres personnalités marquantes comme Georges-Émile Lapalme, Robert Bourassa, Jacques Parizeau, ou Lucien Bouchard doivent aussi être considérées.

2.2.4.1- Entre la Conquête, les rébellions et la survivance, fondements du nationalisme québécois avant la Révolution tranquille :

Comme pour tous les mouvements nationalistes, il est difficile et même présomptueux d'identifier un moment particulier où le nationalisme québécois⁵³ serait apparu. Pour certains, la Conquête de 1763 serait un événement fondateur qui marque encore la définition nationale québécoise et constituerait toujours un élément structurant de la politique canadienne. Notamment, le traumatisme collectif vécu lors de la séparation d'avec la métropole française alors que l'identité canadienne-française n'en était qu'au stade de sa formation a été refoulé, mais jamais véritablement dépassé par la suite. Le bouleversement allant de pair avec l'abandon par la mère patrie française et la présence du conquérant anglais aurait été si fort qu'il serait au cœur de l'ambivalence caractérielle de la conscience collective québécoise. Traumatisée par 1763, on comprendrait mieux pourquoi

politique, où les forces souverainistes ou indépendantistes croisent désormais le fer avec les forces fédéralistes qui veulent préserver l'unité du pays.

⁵³ Dans cette section du chapitre, nous utiliserons de façon interchangeable les appellations « Québécois » et « Canadiens français », dans la mesure où les Québécois de l'époque s'identifiaient comme tel avant que des glissements s'opèrent et fassent basculer la vieille représentation de « Canadiens » à « Canadiens français » au milieu du XIXe siècle, puis à celle de « Québécois » à l'aube de la Révolution tranquille pour distinguer ces derniers des autres communautés francophones canadiennes. Pendant plusieurs décennies, les autres habitants non francophones se diront « Britanniques », avant de se déclarer « Canadiens » au courant du XXe siècle.

la majorité nationaliste québécoise n'arrive toujours pas, malgré des élans souverainistes, à conceptualiser et encore moins à être en rupture totale avec le reste du Canada (Dufour, 1992).

Sans nier complètement l'impact de la conquête et de ce traumatisme originaire de la conscience historique des Canadiens français, en partie décimés de leurs élites retournées en France et craintifs des premières intentions assimilatrices du conquérant, d'autres éléments poussent à relativiser cette analyse psychologisante du nationalisme québécois. Premièrement, une apparition précoce, puis une accentuation rapide de signes distinctifs entre les Français métropolitains et les colons canadiens auraient déjà suscité, avant 1763, une prise de conscience et un sentiment particularistes, ou du moins une certaine solidarité coloniale, sinon nationale. Ainsi, la Conquête n'aurait pas été encore effectuée que les Canadiens auraient déjà amorcé un certain processus de détachement à l'égard de la mère patrie (Balthazar, 1986; Bouchard, 2000; Dumont, 1996).

Deuxièmement, s'il est vrai que la Proclamation royale de 1763 comportait des prescriptions parties prenantes d'un projet assimilateur⁵⁴ auquel s'opposent les premiers plaidoyers de la survivance du fait religieux, juridique et français en Amérique, le changement de régime n'a pas provoqué dans la communauté canadienne un sentiment de révolte à l'égard de l'envahisseur. Le potentiel de contestation du nouveau lien colonial s'en voyait d'autant réduit qu'une grande partie de l'élite laïque est retournée en France avec la fin du Régime français. La conquête n'a certes pas été applaudie non plus, mais elle n'a suscité que quelques remous, probablement à cause de la bienveillance des premiers administrateurs britanniques qui entretenaient de bonnes relations avec l'élite cléricale et qui ont vu à ne pas appliquer intégralement et sans discernement les instructions de la nouvelle métropole (Balthazar, 1986; Bouchard, 2000). Au demeurant, cette dernière a elle-même rapidement dû revoir son projet assimilateur, pour s'assurer la loyauté des Canadiens et pour conserver ainsi un pied-à-terre en sol du Nouveau Monde au moment de la Guerre d'Indépendance américaine.⁵⁵ Par l'Acte de Québec de 1774, les autorités britanniques annuleront les effets négatifs de la Proclamation royale en reconnaissant la

⁵⁴ Nous pensons, notamment, au Serment du test auquel devaient se prêter les hommes publics à défaut de ne pas pouvoir participer à l'administration du gouvernement colonial.

spécificité des francophones canadiens par le rétablissement du droit civil et du régime seigneurial et par l'octroi d'une plus grande liberté religieuse et linguistique (Bellavance, 2004; Bouchard, 2000).

Troisièmement, avec le changement de régime colonial sont apparues de nouvelles possibilités et libertés politiques impensables sous le régime de la Nouvelle-France, alors devenu publiquement associé au despotisme par les nouvelles élites francophones.⁵⁶ Louis-Joseph Papineau, tête de file du futur mouvement des Patriotes, déclarait en 1820 que « le règne de la loi a succédé à celui de la violence » (Papineau dans Dumont, 1996 :150). En effet, si l'Acte de 1774 favorise les seigneurs et la survie des particularismes de la société canadienne-française, l'Acte constitutionnel de 1791 consacre la dualité canadienne en divisant le territoire en deux, le Haut-Canada britannique et loyaliste,⁵⁷ et le Bas-Canada français. Surtout, il institue une Chambre d'assemblée élue par le peuple qui devient rapidement le nouveau terrain d'exercice et d'entraînement politique de la nouvelle classe politique canadienne-française qui détient la majorité des sièges. Au départ, ils ne sont pas nécessairement conscients de l'ensemble des instruments politiques qui s'offrent à eux. Entre autres, l'absence d'indemnités pour la présence à l'Assemblée de députés ne permet pas aux Canadiens de contrôler la chambre à concurrence de ce que leur majorité leur permettrait, plusieurs étant absents par manque de moyens. Néanmoins, cette nouvelle classe politique prend progressivement goût à la praxis politique, au même titre que le reste de la société canadienne d'ailleurs, qui voit dans cette Chambre d'assemblée un nouveau canal d'expression de leurs opinions (Balthazar, 1986; Dumont, 1996).

L'interprétation d'un nationalisme québécois traumatisé par la Conquête, qui est particulièrement le fait d'une historiographie des 19^e et 20^e siècles qui voulait placer cet

⁵⁵ Les Canadiens seront effectivement invités à plus d'une reprise par le Congrès de Philadelphie à joindre leurs troupes et leur cause de la Révolution américaine (Bouchard, 2000).

⁵⁶ Cette association entre le Régime français et le despotisme n'est pas à une contradiction près d'ailleurs pour l'interprétation du mouvement patriote comme celui de la défense du particularisme français contre le conquérant britannique. En effet, si les institutions d'Ancien régime sont entachées de pratiques despotiques, comment devient-il possible d'en militer pour son maintien? Dès lors, cette association vient selon nous infirmer, ou du moins grandement relativiser les interprétations ethnocisistes des premières manifestations nationalistes canadiennes-françaises.

⁵⁷ On désigne comme « Loyalistes » les Américains fidèles à la Couronne britannique qui ont immigré au Canada lors de la Guerre d'Indépendance. Leur arrivée massive entre 1778 et 1784 a fait doubler la population anglophone de la colonie canadienne. Décontenancés par l'organisation de la colonie, et

événement au cœur du phénomène nationaliste (Balthazar, 1986), doit donc être nuancée. D'une part, les projets assimilateurs du conquérant ont dû être reportés, pour ne pas dire qu'ils ont somme toute échoué, si bien que le traumatisme en est sorti amoindri. D'autre part, si la Conquête n'a pas été applaudie et qu'une certaine résistance pour le fait français s'est organisée, il demeure que ce sont surtout d'autres frustrations, d'ordre social, économique et politique, qui sont à l'origine des futures confrontations entre anglophones et francophones à la Chambre d'assemblée de 1791 et qui paveront la voie à la révolte des Patriotes de 1837-1838.

En effet, avec l'inauguration de la Chambre d'assemblée se seraient développés de nouveaux rapports de force qui mèneront directement aux épisodes révolutionnaires. Les analyses marxistes de cette époque suggèrent qu'un réalignement politique antagonique s'est progressivement installé au fur et à mesure que deux visions économiques de la société coloniale se sont confrontées. La première, promue par les deux classes dirigeantes anglaises composées de bourgeois marchands et d'administrateurs de la colonie, visait la création d'un marché capitaliste pancanadien. La seconde, envisagée quant à elle par l'aristocratie cléricale et la petite bourgeoisie francophones, privilégiait la création d'une économie québécoise axée sur l'agriculture. Ce dernier groupe, souvent issu du milieu rural et ayant reçu une éducation dans les séminaires, ne possédait aucune puissance économique comparable aux classes anglophones et aurait vu dans l'Assemblée leur principal levier pour exercer leur pouvoir politique. Aussi cherchait-il à empêcher toutes les mesures économiques nécessaires pour le développement d'un capitalisme marchand à étendue continentale sur lequel il n'avait aucune emprise. Par le fait même, cette petite bourgeoisie canadienne-française, constituée en large partie par une classe émergente de professionnels libéraux et de petits entrepreneurs, travaillait à la structuration de l'idéologie nationaliste québécoise autour de la trilogie indissociable de « Nos lois, notre langue, notre religion ». La lutte de classe aurait dès lors pris une tournure particulière, alors qu'elle s'est vue doublée d'une lutte nationaliste : défendant un conservatisme social et économique, cette élite professionnelle aurait vu dans le rejet de la société hiérarchique et des traditions

particulièrement du régime seigneurial en vigueur en ce sol pourtant britannique, ils militent activement pour la création d'une assemblée élue conformément à la tradition parlementaire britannique (Balthazar, 1986).

catholiques la perte de l'identité canadienne (Bourque, 1970; Bourque et Laurin-Frenette, 1972; Balthazar, 1986).

D'aucuns contestent le fait qu'avec le changement de régime, l'exclusion économique grandissante des Canadiens français a nourri une frustration qu'une nouvelle classe en ascension composée de petits bourgeois professionnels a fait mousser, via le parlementarisme, pour faire mûrir une certaine conscience nationale non étrangère à leurs propres intérêts politiques (Bellavance, 2004; Balthazar, 1986; Monière, 2001). À ce titre d'ailleurs, la grave crise économique qui a affligé la région agricole en périphérie de Montréal aurait favorisé l'antagonisme entre les groupes francophones et anglophones et surtout précipité le déclenchement des rébellions de patriotes en 1837 (Bourque, 1970). Néanmoins, une autre lecture suggère que cette interprétation marxiste aurait exagéré le rôle qu'a pu jouer l'antagonisme entre les deux groupes linguistiques dans le déclenchement des événements de 1837-1838. Partant du caractère précapitaliste de la structure coloniale de l'époque, le nationalisme des patriotes aurait davantage été dirigé contre le système d'exploitation et l'ordre socioéconomique de l'Ancien Régime plutôt qu'en lien avec une lutte pour l'affirmation ou la survie ethnique. D'autant que la majorité des anglophones évoluaient dans les villes, et que les francophones vivaient surtout à la campagne, dans des communautés homogènes et autarciques, ces derniers n'étaient quasiment jamais confrontés au fait britannique. Dès lors, en participant aux soulèvements, les Patriotes—parmi lesquels on comptait beaucoup de paysans— visaient davantage l'amélioration de leurs conditions économiques et sociales que l'émancipation nationale. Cette dernière était surtout l'apanage de l'élite professionnelle et citadine qui était pénalisée par les politiques préférentielles de la gérance britannique. Cette élite dirigeait certes le mouvement, mais c'est en tenant surtout un discours appelant aux réformes libérales qu'elle aurait réussi à élargir les troupes rebelles. L'idéal de créer une nouvelle nationalité distincte, qui aurait uni les forces vives de la société sans égard à leur appartenance ethnique ou sociale, et qui aurait été basée sur un nouvel ordre politique et socio-économique, aurait pris le pas sur toute allusion au particularisme ethnique. Plusieurs membres des communautés anglophone et irlandaises du Bas-Canada avaient d'ailleurs joint la rébellion, gage de la nature non sectaire du mouvement patriote contre les autorités coloniales (Bernier et Salée, 1995; Monière, 2001).

La vitrine partisane du mouvement, le Parti patriote, présentait depuis longtemps un programme globalement cohérent articulé autour de trois principes centraux : l'égalité de tous les citoyens devant la loi (et donc l'abolition des privilèges), la souveraineté populaire et le laïcisme (Balthazar, 1986). En fait, avant même la fondation du parti en 1826, les futurs Patriotes s'étaient regroupés depuis 1805 au sein du Parti canadien pour faire valoir ces idées libérales à la Chambre d'assemblée qui avait rapidement démontré les limites des idéaux démocratiques du parlementarisme colonial. En effet, si la Constitution de 1791 ouvrait des possibilités politiques pour la population par l'inauguration d'une chambre élue, elle s'est gardée de lui laisser une liberté législative pleine et entière en conservant un droit de veto au Conseil législatif qui agissait à titre de chambre haute du parlement et où le gouverneur de la colonie nommait ses plus fidèles alliés. Résultat, entre 1822 et 1836, le Conseil législatif a rejeté 234 projets de l'Assemblée, dont vingt-huit sur soixante-quatre en 1833 seulement. Combiné à une absence de responsabilité administrative et ministérielle, ce blocage législatif saisi comme un abus de pouvoir colonial conduira le Parti patriote à réclamer une nouvelle structure politique davantage démocratique, notamment dans le cadre des 92 *résolutions* présentées au printemps 1834. La population du Bas-Canada, en communion quasi totale avec les doléances et réformes exigées dans le document, a voté plus que massivement pour l'organisation patriote aux élections générales de 1834 : avec 90% des suffrages, le Parti patriote s'est approprié 77 des 88 sièges en jeu à la Chambre d'assemblée (Dumont, 1996).

L'organisation complexe et les structures permanentes de ce parti considéré comme moderne sont certes en grande partie responsables de ces résultats plutôt impressionnants, mais ce sont les idées libérales véhiculées par les dirigeants patriotes qui ont été particulièrement rassembleuses (Balthazar, 1986; Bellavance, 2004; Bernier et Salée, 1995; Bouchard, 2000). Cette époque de lutte pour la réforme des institutions politiques et pour la rupture du lien colonial constituerait d'ailleurs la genèse de l'idée de nation canadienne-française, dans la mesure où pour la première fois, la conscience collective ne renvoie pas uniquement à un passé partagé, mais effectue au demeurant un appel à l'avenir par la promotion de son projet intégrateur et démocratique (Dumont, 1996; Bellavance, 2004). Ce dernier allait mobiliser et politiser les masses qui appuyèrent non seulement le document des 92 *Résolutions* qui faisait figure de plate-forme électorale du Parti patriote aux élections

de 1834, mais qui répondirent aussi au mot d'ordre de boycottage des produits manufacturés britanniques. Le soutien électoral inébranlable de la population au Parti patriote et la participation des masses aux nombreuses assemblées des Patriotes n'allaient toutefois pas se traduire dans l'action insurrectionnelle, alors qu'une poignée de canadiens marginaux allaient prendre les armes au début de l'automne 1837 en réponse à la fin de non-recevoir des 92 *résolutions* exprimée dans le document des *Résolutions Russell* (Bernier et Salée, 1995).

Mal organisée et dépourvue de ressources et d'effectifs, l'action révolutionnaire est facilement matée par les troupes britanniques. Forte de cette victoire, la Métropole profite de la conjoncture favorable pour noyer les velléités nationalistes et émancipatoires de la population du Bas-Canada. Pour arriver à ses fins, elle met en place de profondes réformes constitutionnelles qui, conformément aux recommandations d'assimilation du rapport Durham de 1839, allaient procéder à l'union du Haut et du Bas-Canada. Minorisés numériquement dans cette nouvelle « province du Canada », les Canadiens durent de plus composer avec une nouvelle dette publique héritée du Haut-Canada et une perte de leurs droits linguistiques à l'Assemblée et devant les tribunaux. Au lendemain de la défaite révolutionnaire, les Canadiens allaient se retrouver dans une situation de faiblesse jamais rencontrée depuis la Conquête (Balthazar, 1986; Bouchard, 2000; Monière 2001). S'amorce alors une période dite de survivance.

Le paradigme de la survivance renvoie à la période s'échelonnant de l'Acte d'Union de 1840 au milieu du 20^e siècle, période où l'élite désormais nommée canadienne-française tente de sauver les meubles et cherche à minimiser le processus d'assimilation naturelle qui ne découle toutefois pas d'une stratégie gouvernementale organisée, semblable à celles observées sous les dictatures espagnoles. L'échec de 1838 l'ayant convaincue que l'avenir des francophones passe par le Canada et les bonnes relations avec l'empire britannique, une large partie de l'élite canadienne-française remise ses projets indépendantistes et ses idéaux républicains. Le mouvement des Patriotes existe toujours, mais ces derniers ne constituent plus le groupe social dominant, place désormais occupée par les nouvelles élites cléricales et conservatrices. La nation canadienne-française est désormais recentrée autour de la sauvegarde messianique du fait français et catholique en Amérique du Nord. Du coup, la

définition nationale s'ethnicise peu à peu,⁵⁸ et perd de son caractère civique tel que véhiculé autrefois par les Patriotes, alors que l'homogénéité est consacrée pour favoriser la cohésion et l'exceptionnalisme de la nation canadienne-française (Bellavance, 2004; Bouchard, 2000).

L'historiographie naissante participe activement à la construction de cette idéologie de la survivance souvent associée à un repli sur soi. Les voies politiques et économiques leur étant presque fermées, la culture, les traditions et la mémoire deviennent les piliers d'un nationalisme canadien-français figé dans le passé. En faisant le choix de la conservation culturelle, les Canadiens français font surtout celui de leur prolétarianisation pour le siècle à venir (Cantin, 2000). En réponse au rapport Durham qui prévoyait cette prolétarianisation inévitable de ce peuple conquis, les premières publications historiques de la Conquête jamais parues placent cet événement au cœur du nationalisme canadien-français. C'est le début des représentations d'une nation conquise, traumatisée et « née pour un petit pain ». Parallèlement, et non sans contradiction, la mémoire nationale canadienne-française telle qu'élaborée par François-Xavier Garneau et ses successeurs se nourrit à des interprétations historiques antinomiques qui ne sont probablement pas étrangères à la nature ambivalente du nationalisme québécois. En effet, l'idée de survivance s'articule à la fois autour de mythes déprimeurs et de récits épiques qui appellent néanmoins tous deux à la résistance en guise de commémoration des sacrifiés (les saints martyrs canadiens) et des quelques victorieux et bâtisseurs de pays. Pour honorer leur mémoire, il en revient aux Canadiens français de perpétuer le fragile héritage culturel français et catholique qui semble toujours dans une situation de péril en sol américain (Balthazar, 1986; Bellavance, 2004; Bouchard, 2000).

Il serait faux de prétendre que ce paradigme de la survivance est dénué de toute dimension politique et libérale. Au lendemain de l'Union, des politiciens canadiens-français, autrefois membres du Parti patriote, cherchent à trouver une voie politique viable pour les leurs, désormais minorisés au sein du Canada Uni. LaFontaine, puis Cartier

⁵⁸ Fait à souligner cependant, cette tendance à l'ethnicisation s'inscrit dans une démarche veillant à établir des filiations avec les ancêtres français pour faire état de l'intégrité de la nation, et non de sa supériorité physique, comme beaucoup de définitions ethniques de la nation cherchent à le faire. À titre indicatif, alors qu'au début du XXe siècle plusieurs provinces canadiennes ont adopté des lois eugénistes (ex : Ontario, Alberta et

constitueront les figures de proue de cette aile politique qui travaillera à une meilleure reconnaissance de la langue française, de la religion catholique et des traditions juridiques ou autres prisées par les Canadiens français. Concession par concession, ils réussiront à modeler ce que cette classe politique qualifiera « d'État dans l'État », soit un aménagement politique qui reconnaît la nation canadienne-française et la pleine jouissance de ses droits (Bellavance, 2004). Pour peu que cette image du Canada-Uni et de la Confédération canadienne apparaisse idéalisée aux yeux de certains, dans la mesure où la dualité francophone et anglophone est principalement institutionnalisée au Québec et que l'égalité entre les deux communautés linguistiques relève du mirage ailleurs au pays (Bouchard, 2000), cet arrangement politique est appuyé par le clergé, principale autorité sociale en selle. Satisfait du partage des compétences constitutionnelles qui lui octroie assez de latitude pour réaliser son projet de survivance de la nation canadienne-française, le clergé maintiendra, à quelques exceptions près,⁵⁹ sa politique de soutien à l'État canadien et au lien colonial. Par ailleurs, s'ils se résignent à leur statut de sujets britanniques au lendemain de la défaite des Patriotes, les Canadiens français ne demeurent effectivement pas insensibles aux appels ponctuels de leaders nationalistes de protester contre certaines décisions impérialistes. À preuve, les manifestations organisées en lien avec la pendaison de Louis Riel en 1885 ou les crises de conscription de 1917 et 1942, brèves évocations d'un nationalisme tenu à l'étroit dans le cadre surtout culturel de la survivance. L'arrivée d'une nouvelle conjoncture après la Deuxième Guerre mondiale, avec ses dynamiques de rupture mais aussi de continuité, sonne le glas du nationalisme traditionnel canadien-français. Désormais, le gouvernement canadien devra composer avec le nationalisme québécois.

2.2.4.2- Le nationalisme québécois de la Révolution tranquille à aujourd'hui. Une même province, deux définitions nationales :

Traditionnellement, la Révolution tranquille est associée à l'élection au gouvernement provincial en 1960 du Parti libéral de Jean Lesage et son célèbre slogan

Colombie-Britannique), au Québec, des positions doctrinales contre l'eugénisme, la stérilisation et les théories racistes en général ont été avancées par des membres du très influent clergé (Bouchard, 2000).

⁵⁹ Pensons, entre autres, à l'Abbé Lionel Groulx, qui songe à la création d'un État français indépendant fidèle à la terre des aïeux et l'idéal rural (Balthazar, 1986).

« Maîtres chez nous ». Certes, cet événement frappe les esprits alors qu'il marque une période de rupture avec le règne étendu et quasi ininterrompu de l'Union nationale de Maurice Duplessis. Toutefois, force est de reconnaître que cette période de bouleversements institutionnels, politiques et sociaux se préparait dans l'ombre depuis quelques années, avec l'apparition progressive d'une nouvelle élite francophone ambitieuse et instruite.

En effet, bien que l'usage du terme Québécois n'ait pas été largement diffusé avant les années 1960, le glissement des représentations de « Canadiens français » à « Québécois » s'est opéré durant les années 1950. Par là, les instigateurs de cette nouvelle appellation cherchaient à affirmer leur appartenance territoriale pour se distinguer des autres Canadiens français et exprimer leur allégeance première à l'État québécois. Du même coup, ils réussissaient le tour de force de faire passer la nation d'un statut minoritaire à majoritaire tout en jetant les bases d'un nationalisme qui allait devenir au cours des années 1980 et 1990 de plus en plus inclusif et délesté des critères religieux ou filiaux d'appartenance (dits « de souche »). C'est en s'ouvrant sur le monde, soit-il global, que le nationalisme québécois a pu commencer à espérer prétendre à une certaine universalité où une forme civique de nationalisme, mais ancrée dans des référents culturels, allait être privilégiée. La langue française allait devenir le principal pilier de la matrice identitaire et des processus d'intégration nationale. Ce processus ne s'est toutefois pas fait sans heurts. Les tensions et conflits linguistiques, qui ont connu des moments particulièrement forts des années 1960 à 1980, notamment autour des questions de l'enseignement, de la langue au travail et de l'affichage, sont de vibrants témoignages des difficultés allant de pair avec l'éveil d'une nouvelle classe francophone instruite, laïque et urbaine (en grande partie Montréalaise) qui a voulu mettre fin à l'infériorisation multidimensionnelle des francophones et projeter le Québec dans la modernité (Levine, 1997; Bouchard, 2000).⁶⁰

⁶⁰ Alors qu'elle met en jeu l'emprise des intérêts anglophones sur l'économie québécoise, la langue devient une source majeure de conflits sociaux et prend la place de la religion comme l'élément identitaire par excellence de cette société qui se sécularise. Rapidement, la question linguistique est politisée et devient le sujet de nombreuses commissions d'enquête (commission Laurendeau-Dunton, commission Gendron) et de plusieurs études. Au fil des ans, elle se trouve par conséquent au cœur d'une série de lois qui sont adoptées ou amendées : les lois 63 (1969), 22 (1974), 101 (1977), 57 (1983), 142 (1986), 178 (1988), 86 (1993), 40 (1997), 171 (2000) et 104 (2002) (Gagnon et Montcalm, 1992; Office de la langue française du Québec, 2007).

De nouveaux rapports sociaux sont donc au cœur de ce renouveau nationaliste de la Révolution tranquille, qui n'est pas seulement alimenté par le boum démographique de l'après-guerre, mais aussi par la solidarité nouvelle et affirmée d'une classe moyenne francophone et d'un mouvement syndical en plein essor.

D'autres éléments, de nature politique cette fois, indiquent que la Révolution tranquille n'est pas le fruit d'une seule génération et qu'elle se préparait avant les années 1960. Pour certains, le règne duplessiste (1944-1959), qualifié souvent de « Grande Noirceur » à cause l'attitude autoritaire du premier ministre, son penchant affiché pour les valeurs traditionnelles, l'antisindicalisme et un État social minimaliste, aurait été précédé par une première révolution tranquille sous le gouvernement libéral d'Adélard Godbout (1939-1944). En plus d'accorder le droit de vote aux femmes et d'instaurer l'instruction obligatoire, Godbout nationalise la *Montreal Light Heat and Power* et crée Hydro-Québec en 1944, l'un des futurs fleurons de l'économie québécoise. N'eut été de son attitude conciliante avec Ottawa dans le cadre de la crise de la conscription qui lui fera perdre ses élections contre Duplessis, il est possible de croire que les réformes amorcées auraient été poursuivies (Linteau, 2000).⁶¹ Pour d'autres, il faut voir dans Georges-Émile Lapalme, chef du PLQ de 1950 à 1958, l'un des précurseurs de la révolution, alors qu'il fut le principal artisan du programme libéral duquel ont découlé les réformes sociales et institutionnelles mises en place par les gouvernements québécois subséquents. Non seulement a-t-il su présenter une vision articulée du développement de l'autonomie québécoise et d'un véritable projet de société à réaliser, mais il a aussi réussi à le faire en suscitant l'adhésion d'une majorité de Québécois (Comeau, 2000).

À la limite, on peut même dire que Maurice Duplessis aurait, à son insu, inspiré les artisans de la Révolution tranquille et aurait été à l'origine du schisme au sein du PLQ duquel allait naître le Mouvement souveraineté-association (MSA) en 1967, devenu un an plus tard le Parti québécois (PQ). L'influence de Duplessis sur l'issue des choses au sein du PLQ ne découle pas tant de son nationalisme conservateur, contradictoire et

⁶¹ Dans la même lignée, le Premier ministre Paul Sauvé qui a succédé à Duplessis semblait vouloir faire preuve d'ouverture à l'égard de certaines réformes, malgré ses positions conservatrices. Avec son « Désormais », vocable de prédilection qu'il a utilisé constamment dans les discours de son bref mandat de cent jours, Sauvé semblait vouloir marquer la rupture entre deux époques de l'histoire du Québec qui en était à l'amorce d'un virage majeur.

isolationniste,⁶² mais est plutôt tributaire de la création de la Commission Tremblay, une Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (1953-1956). Le rapport de la commission a inspiré la vision nationaliste développée par Lapalme, puis défendue par Lesage dans le cadre de la Révolution tranquille. D'une part, pour accroître l'autonomie de la province et mieux satisfaire les besoins des Québécois, les commissaires auraient encouragé Duplessis à créer un impôt provincial sur le revenu, ce qui fut fait en 1954. Ce sera la principale proposition des commissaires retenue par Duplessis, ce dernier ayant pour le reste tabletté le rapport à cause des réformes audacieuses proposées qui allaient à l'encontre de son nationalisme conservateur et isolationniste. Le rapport constituera néanmoins longtemps la source de référence pour les leaders québécois dans les négociations intergouvernementales en vue d'un élargissement de la capacité fiscale de la province. D'autre part, le rapport a défini la position autonomiste minimalement défendue par l'ensemble des premiers ministres québécois subséquents, autant fédéralistes qu'indépendantistes. Le respect des compétences provinciales contre l'intrusion fédérale, la récupération de l'autorité dans les programmes à frais partagés, et la reconnaissance d'une certaine forme de statut particulier pour le Québec au sein de la fédération canadienne seraient dès lors devenus les piliers de la position constitutionnelle québécoise (Balthazar, 1986; Gagnon et Montcalm, 1992; Boismenu, 2006).

Ce sont néanmoins les recommandations en lien avec une réforme du fédéralisme canadien, allant dans le sens d'une décentralisation plus poussée des pouvoirs vers les provinces et de la reconnaissance d'un statut particulier pour le Québec, qui seraient au coeur du schisme du PLQ et qui aurait donné naissance au parti souverainiste. En effet, dès 1964, deux tendances se seraient opposées au sein du parti. La première, majoritaire et

⁶² Conservateur et contradictoire, dans la mesure où l'éloge de la ruralité et de sa nature vertueuse que faisait Duplessis était contrebalancé par des politiques qui dans les faits encourageaient une industrialisation et une urbanisation massives du Québec. Le même constat vaut d'ailleurs pour son discours sur l'autonomie de la province qui a été passablement dilué dans ses politiques d'exploitation des ressources naturelles par les industries étrangères, principalement américaines (Balthazar, 1986). Nationalisme isolationniste par ailleurs, puisque Duplessis était convaincu que la culture québécoise possédait de meilleures chances de survivance si elle était protégée de l'ingérence du gouvernement fédéral et de tout lien avec le reste du Canada. C'est pourquoi il se fera l'apôtre de l'autonomie isolationniste et refusera de consentir aux réformes constitutionnelles proposées par le gouvernement central ou de participer aux programmes à frais partagés dans les domaines de compétence provinciale. Sous Duplessis, l'autonomie n'était donc pas réclamée pour donner libre cours aux capacités innovatrices de l'État québécois, comme il en est ainsi depuis la Révolution

représentante traditionnelle du capital de la bourgeoisie canadienne, voulut mettre un frein aux réformes qui bousculaient trop l'ordre constitutionnel existant et revint à une position fédéraliste relativement ferme pour conserver, entre autres, l'unité du marché canadien. À sa façon, cette faction du PLQ se réappropriait la voie politique du possible préconisée autrefois par Lafontaine au moment de l'Union et privilégiait la collaboration. La seconde, minoritaire, composée de hauts fonctionnaires et dirigée par René Lévesque, voulait pousser les réformes de l'État québécois encore plus loin, même au péril du statu quo constitutionnel, de façon à ce qu'un véritable État moderne soit institué dans la province et participe activement au développement d'une économie et d'une bourgeoisie québécoises par ses fonctions d'entrepreneur-employeur. Ne voulant pas se risquer dans une lutte de classes à caractère national alors que le pouvoir économique demeure toujours dans les mains des bourgeoisies canadienne-anglaise et américaine, le PLQ refuse à son Congrès de 1967 d'entériner le principe d'un Québec souverain associé au reste du Canada tel que proposé par René Lévesque. C'est le point de départ de l'histoire souverainiste péquiste (Bourque et Laurin-Frenette, 1972; Comeau, 2000).

À première vue, l'histoire du nationalisme au Québec semble se répéter. En effet, bien qu'il se présente sous le nouveau vocable de québécois, quelques analogies peuvent être effectuées entre la période des Patriotes et celle qui émerge avec l'apparition du PQ. Premièrement, ces deux périodes d'effervescence nationaliste donnent raison aux lectures economicistes et modernistes de la nation qui associent l'apparition de l'idéologie nationale à l'émergence d'une nouvelle élite bourgeoise qui cherche à se tailler une place au sein des dirigeants. C'était le cas des Patriotes, conduits par de jeunes politiciens membres des professions libérales, tout comme celui de la nouvelle élite éduquée et souvent technocratique de la Révolution tranquille. Deuxièmement, ces deux périodes sont suivies de profonds bouleversements sur la scène politique et constitutionnelle canadienne, bouleversements qui sont eux-mêmes en lien direct avec la montée du nationalisme au Québec. À l'Acte d'Union (1840) suivant la révolution matée des Patriotes correspond le rapatriement unilatéral de la Constitution (1982) qui fait suite au référendum sur la

tranquille, mais constituait au contraire un droit de résister aux changements sociaux, économiques et institutionnels (Gagnon et Montcalm, 1992; Monière, 2001).

souveraineté-association de 1980.⁶³ Dans les deux cas, les nouveaux cadres constitutionnels imposés seront considérés par les forces nationalistes comme des tentatives, à des degrés divers il est vrai, pour noyer le fait différentiel québécois dans l'ensemble canadien.⁶⁴ Troisièmement, et en réponse aux insatisfactions causées par ces derniers cadres constitutionnels, des hommes politiques nationalistes mais non indépendantistes ont tenté de faire des gains et d'aménager une voie politique du possible susceptible de plaire minimalement à toutes les parties. Certes, le gouvernement responsable de Louis-Hippolyte Lafontaine (1848) ou la fondation de la Confédération à laquelle participa George-Étienne Cartier (1867) eurent beaucoup plus de retombées pour le Québec que l'Accord non entériné du Lac Meech de Robert Bourrassa (1987).⁶⁵ Ce projet de réforme

⁶³ Ce référendum, rappelons-le, faisait suite à l'élection du PQ en 1976 qui avait promis à ses électeurs de leur fournir un « vrai » et un bon gouvernement avant de déclencher un référendum sur un projet de souveraineté-association. Les mécanismes de l'association d'un Québec souverain avec le Canada sont définis au sein d'un document, intitulé « D'égal à égal », adopté en juin 1979 lors du Congrès national du parti. L'association proposée demeurait essentiellement économique, alors que les pouvoirs fiscaux et législatifs relevaient exclusivement de Québec, qui se voyait aussi libre d'agir en matière de relations extérieures.

⁶⁴ Il faut toutefois départager les contextes d'adoption de ces nouveaux arrangements constitutionnels. L'Acte d'Union de 1840 faisait suite au rapport Durham qui suggérait l'union des deux Canada pour viser explicitement l'assimilation des Francophones. Dans le cas de 1982, l'adoption de la nouvelle constitution rapatriée à laquelle avait été jointe la Charte des droits et libertés s'inscrivait quant à elle en rupture avec ce qui avait été proposé par la Commission Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme (1967) et la Commission Pépin-Robarts sur l'unité canadienne (1979). Alors que la première élaborait la notion d'un Canada biculturel composé de deux sociétés culturelles distinctes, dont celle francophone principalement ancrée au Québec, la seconde poussait cette reconnaissance encore plus loin en assignant au Québec les pouvoirs nécessaires à la préservation et au développement de son caractère distinct, ce qui en l'occurrence signifiait l'entrée de principes d'asymétrie dans le fédéralisme canadien. P.E. Trudeau veillera à protéger les deux langues officielles, mais parallèlement, il substituera la protection des multiples identités collectives (soient-elles basées sur le genre, la race, un handicap, etc.) à celle de la dualité canadienne. Du même coup, il éliminera les notions de territorialité et d'asymétrie qui l'accompagnent et privilégiera plutôt l'égalité entre les provinces canadiennes. C'est en ce sens que les nationalistes québécois ont accusé le fédéralisme trudeauiste de noyer la spécificité québécoise dans le multiculturalisme canadien (McRoberts, 1999).

⁶⁵ À titre indicatif, l'Accord du Lac Meech tel que négocié par Robert Bourrassa avec le Premier ministre du Canada de l'époque, Brian Mulroney, et les autres premiers ministres provinciaux visait à faire adhérer le Québec à la Constitution de 1982 qu'il n'avait toujours pas signée. Aussi répondait-il relativement à cinq revendications québécoises : premièrement, la nomination, à partir d'une liste de candidats québécois proposés par le gouvernement québécois, de trois des neuf juges de la Cour suprême; deuxièmement, la participation du gouvernement québécois à la politique d'immigration conformément à ses besoins et sa situation particulière, et la responsabilité de l'intégration des nouveaux immigrants sur son territoire; troisièmement, le droit de se retirer avec une juste compensation des programmes cofinancés par Ottawa dans les domaines de compétences exclusives des provinces, en autant qu'un programme compatible avec les objectifs nationaux canadiens soit mis en place par la province; quatrièmement, la formule d'amendement de la Constitution exigerait le consentement de toutes les provinces, relativement à des éléments touchant le Parlement, la Cour suprême, et la création de nouvelles provinces ou l'agrandissement de celles déjà existantes; finalement, la reconnaissance du statut de société distincte pour le Québec (Gagnon et Montcalm, 1992; McRoberts, 1999).

constitutionnelle avorté témoigne néanmoins d'un important courant nationaliste autonomiste et fédéraliste qui s'exprimait déjà sous le gouvernement Lesage et qui a dû s'affirmer au fur et à mesure de la montée et de la consolidation du PQ. Ce courant de « fédéralisme renouvelé » (Ryan, 1999), qui était jusqu'à tout récemment uniquement représenté par le PLQ,⁶⁶ a pendant plus de quarante ans défendu principalement deux objectifs : celui de la souveraineté culturelle et celui d'un fédéralisme décentralisé et rentable pour le Québec (Gagnon et Montcalm, 1992). Cette forme de nationalisme autonomiste, qui semble parfois faire preuve d'une certaine ambivalence, a conduit les dirigeants du PLQ à porter différents chapeaux dans ses relations avec les partis et les gouvernements fédéraux, malgré la conviction et une certaine cohérence avec lesquelles ils l'ont défendu au cours des dernières décennies. Ardents défenseurs de l'unité du pays, ils se liguent au camp fédéral contre les troupes indépendantistes en temps de crises, soient-elles référendaires (1980, 1992, et 1995) ou felquistes.⁶⁷ En matière gouvernementale, les chefs et premiers ministres libéraux ont par ailleurs généralement adopté une approche collaborative mais néanmoins ferme eu égard au respect des compétences. Finalement, ils se risquent à quelques reprises sur le terrain des revendications et de l'affirmation nationale,⁶⁸ mais ne privilégient pas la voie de la confrontation. Cette dernière serait davantage réservée aux forces péquistes.

⁶⁶ L'Action démocratique du Québec (ADQ), un autre parti issu du PLQ, a fait preuve d'ambivalence quant à sa position constitutionnelle depuis sa fondation en 1994. En effet, si le parti a entériné en juin 1995 l'Entente tripartite sur le projet de souveraineté du Québec assorti d'un partenariat politique et économique avec le reste du Canada (McRoberts, 1999), une entente conclue avec les deux autres partis souverainistes que sont le PQ au palier provincial et le Bloc Québécois (BQ) au palier fédéral, le chef de l'ADQ, Mario Dumont, a depuis remis cette position souverainiste au rancart. Aux élections de 1998, il proposait d'imposer un moratoire sur tout projet référendaire pour la durée d'un mandat adéquat. Depuis septembre 2004, le parti défend une position autonomiste où la province exercerait une entière souveraineté dans les domaines relevant de sa compétence et constituerait la seule autorité en mesure de percevoir des impôts sur le territoire québécois. Longtemps relégué au statut de tiers-parti, l'ADQ deviendra l'opposition officielle à l'Assemblée nationale aux élections du printemps 2007.

⁶⁷ Le Front de libération du Québec (FLQ), au cœur de la *Crise d'octobre* de 1970, était un mouvement révolutionnaire armé visant l'émancipation des ouvriers québécois et la création d'un État indépendant du Québec. Cet épisode trouble de l'histoire de la province conduira le Premier ministre du Canada de l'époque, Pierre Elliott Trudeau, à décréter la Loi sur les mesures de guerre (qui ont suspendu les libertés civiles et impliqué un déploiement des forces militaires à Montréal), en réponse aux kidnappings de personnalités politiques et diplomatiques et à la pose de bombes perpétrées par les troupes felquistes.

⁶⁸ Robert Bourassa restera malgré tout l'un des premiers ministres libéraux s'étant le plus distingué à cet égard. Pensons à sa célèbre déclaration du 22 juin 1990, prononcée au lendemain de l'échec de l'Accord du Lac Meech : « Le Canada anglais doit comprendre d'une façon très claire que, quoiqu'on dise et quoiqu'on

La consolidation d'un mouvement souverainiste de masse qui est en mesure d'accéder et d'exercer véritablement le pouvoir constitue un élément majeur de différenciation entre l'époque nationaliste des Patriotes et celle post-Révolution tranquille. En effet, en accédant au gouvernement en 1976, le Parti québécois devenait la première formation nationaliste indépendantiste pacifique en mesure de faire avancer et approuver son projet dans un cadre véritablement démocratique, sans censure coloniale. Au même titre que Jordi Pujol en Catalogne, feu René Lévesque incarnera longtemps, et incarne toujours selon certains, l'âme du nationalisme québécois moderne en conférant crédibilité et légitimité au mouvement souverainiste. Celui qui avait été sous Lesage un ministre respecté et innovateur (on pense, par exemple, à son rôle clé dans la nationalisation de l'électricité ou de la création du service d'assistance médicale gratuite), a misé sur un renforcement de la confiance en soi du peuple québécois pour l'inciter à s'émanciper. Le projet souverainiste de Lévesque évacue les référents d'un passé colonial traumatisé.

Entre autres, les politiques linguistiques péquistes proposées rompent d'une certaine manière avec l'esprit de survivance et s'inscrivent davantage dans une logique d'affirmation du fait français en respect des droits de la majorité francophone et ceux de la minorité anglophone. Cette affirmation du fait français ne se limite pas à la sphère publique, mais touche aussi la langue au travail et la langue des affaires. Quant au projet souverainiste, il est articulé et présenté dans un même esprit, tablant sur les capacités des Québécois pour maximiser le développement de la province qui est désormais propulsée au palmarès des sociétés modernes. Le nationalisme péquiste suit donc une certaine logique fonctionnaliste, alors que la souveraineté, et l'appropriation complète des leviers politiques et fiscaux qu'elle implique, a toujours été présentée comme une nécessité historique pour continuer le progrès effectué depuis la Révolution tranquille. Et plus récemment, cette même logique est reprise en concordance avec la conjoncture de la mondialisation, alors que la souveraineté est considérée comme un moyen pour mieux faire face aux défis qu'apporte ce nouveau contexte. Finalement, rappelons que le projet péquiste de souveraineté tel que conceptualisé par Lévesque se distingue de la position plus radicale qu'avait jusque-là défendue le *Rassemblement pour l'indépendance nationale* (RIN), un

fasse, le Québec est, aujourd'hui et pour toujours, une société distincte, libre et capable d'assumer son destin

parti plus à la marge qui suggérait une détermination unilatérale d'indépendance avant qu'il ne se saborde au moment de la fondation du PQ. Anticipant peut-être l'ambivalence de la population à cause de son double ancrage identitaire, Lévesque privilégie une souveraineté du Québec qui conserverait des liens élargis avec le reste du pays. Ce scénario, qui prend le nom de souveraineté-association, est soumis par le gouvernement Lévesque à un référendum en mai 1980. Insistant sur leur refus catégorique de contracter une association économique avec un Québec souverain, et dressant un portrait catastrophique d'une pareille éventualité (ex : baisse des exportations, départ des entreprises ou disparition des pensions de vieillesse), le camp du NON en grande partie dirigé par Pierre Elliott Trudeau remporte le référendum, alors que seulement 40,4% des Québécois votent pour la souveraineté-association (McRoberts, 1999; Monière, 2001).

Cet épisode référendaire, comme celui de 1995 dans une moindre mesure d'ailleurs, sera suivi de mesures fédérales considérées comme centralisatrices par les forces souverainistes et qui attestent du climat de confrontation qui caractérise les relations intergouvernementales entre Québec et Ottawa. En effet, le Premier ministre Trudeau profite de cette conjoncture particulière post-référendaire pour procéder à un renouveau constitutionnel. Cet épisode historique, duquel René Lévesque ne se relèvera pas et auquel on réfère souvent comme le Rapatriement unilatéral de la Constitution de 1982, consacre la présence de deux visions opposées du fédéralisme canadien. D'un côté, celle de Trudeau, du multiculturalisme, de la Charte des droits et de l'égalité absolue des provinces, et, de l'autre côté, celle des nationalistes québécois, du biculturalisme, de la décentralisation et de l'asymétrie des pouvoirs. Adoptée sans le consentement du Québec, notamment parce qu'elle venait attaquer de plein fouet des lois importantes de la province (ex : Loi 101 et sa Charte de la langue française) et les revendications particularistes traditionnelles du Québec, la Loi constitutionnelle de 1982 demeure à ce jour non signée par la province québécoise, bien qu'elle soit en application, rappelant en cela la situation constitutionnelle du Pays basque en Espagne. En 1995, le gouvernement central tentera de baliser ces pratiques référendaires à objectif sécessionniste par sa Loi de clarification adoptée en juin 2000 (et mieux connue sous le nom de *Loi sur la clarté*). Cette loi, qui précise les termes de

la tenue d'un référendum (ex : question et majorité claire) qui serait reconnu par le gouvernement d'Ottawa et qui conduirait ce dernier à entreprendre des négociations sur la sécession de la province concernée, a été décriée et qualifiée d'antidémocratique par les élites politiques souverainistes (McRoberts, 1999). Il demeure néanmoins difficile d'évaluer les véritables retombées possibles, ces dernières relevant de la pure spéculation.

Pour le moins, elle témoigne du climat d'animosité et de polarisation des forces politiques au Canada. Aussi, elle aurait été au cœur du départ de la scène politique de Lucien Bouchard, un des politiciens souverainistes considérés comme l'un des plus charismatiques depuis René Lévesque, décédé en 1987. Incapable de mobiliser les nationalistes autour de la cause souverainiste, et frustré par l'indifférence affichée à l'égard de la loi sur la clarté par une population encore assommée par le résultat de 1995, Lucien Bouchard démissionne de son poste de premier ministre du Québec et se retire de la vie politique. Il n'en marquera pas moins la scène politique québécoise et canadienne, et ce de plusieurs façons. Premièrement, cet ancien ambassadeur du Canada et ministre fédéral sous le gouvernement de Brian Mulroney quitte en mai 1990 le cabinet et le Parti conservateur pour condamner le non-entérinement de l'Accord du Lac Meech. Il siège désormais à la Chambre des communes, le parlement fédéral, à titre de député indépendant, avant de fonder le Bloc québécois (BQ), un parti évoluant sur la scène fédérale, avec d'autres députés choqués de l'impasse constitutionnelle dans laquelle se retrouve le Québec. Visant officiellement la réalisation de la souveraineté du Québec, le BQ travaille toujours à en faire la promotion et souligne constamment l'incapacité des institutions politiques canadiennes à satisfaire les revendications et les besoins des Québécois. Suite au rejet par référendum de l'Entente de Charlottetown qui espérait en vain mettre fin à la crise constitutionnelle,⁶⁹ le nouveau parti décroche en 1993 54 des 75 sièges réservés pour le

⁶⁹ En réponse à la menace de Robert Bourassa de convoquer un référendum sur la souveraineté du Québec si les exigences de Meech ne sont pas satisfaites, l'Entente de Charlottetown de 1992 constitue la tentative de la dernière chance pour réintégrer le Québec au sein de l'unité canadienne. En plus d'établir les huit grands principes caractéristiques du pays à travers la clause Canada (ex : démocratie parlementaire, égalité entre les provinces, égalité entre les ethnies et les sexes, etc.) cette entente assez ambitieuse prévoit des réformes des institutions politiques centrales (ex : le Sénat, la Chambre des communes et la Cour suprême), une révision du partage des compétences et de la formule d'amendement, et reconnaît aux « Premières nations » le droit à l'autonomie gouvernementale. Concoctée par le Premier ministre Mulroney de concert avec les premiers ministres provinciaux (sauf Robert Bourassa) et les chefs et leaders des territoires autochtones, elle sera soumise par référendum à la population canadienne en octobre 1992. Le Québec n'y trouve pas son compte

120

Québec à la Chambre des communes, et par conséquent, se voit ironiquement propulsé à la tête de l'opposition officielle du parlement canadien. Conjugée avec l'apparition du *Reform Party*, un parti à philosophie conservatrice de l'Ouest canadien, la réalité bloquiste allait donc signifier la fin du bipartisme canadien et le début d'un véritable processus de balkanisation des forces politiques canadiennes (McRoberts, 1999; Monière, 2001; Pelletier, 1996).

Fort de ce résultat, et c'est là sa deuxième principale contribution à l'histoire du nationalisme québécois, Lucien Bouchard s'impose de plus en plus comme leader à la veille du référendum de 1995. Si bien qu'il réussit à forcer la main du Premier ministre québécois Jacques Parizeau pour qu'il nuance son projet indépendantiste soumis par voie référendaire de façon à ce qu'il s'apparente davantage au projet de feu René Lévesque. Selon la version de l'avant-projet de loi déposé à l'Assemblée nationale en décembre 1994, le Premier ministre Parizeau stipulait à l'origine la position audacieuse, déterminée et tranchée de former un État québécois souverain, avec tous les pouvoirs conférés par une telle définition. Celui qui avait jadis vu grand pour l'économie du Québec et qui s'en est avéré un de ses plus grands architectes voulait maintenant en déclarer son indépendance « avec ou sans trait d'union ». L'éventualité d'une association économique avec le Canada était admise, mais le document se gardait de spécifier les termes d'un pareil accord (Latouche, 1998; McRoberts, 1999)

Par son influence, et dans une moindre mesure celle de Bernard Landry, qui était à l'époque bras droit de Parizeau et qui sera le futur premier ministre péquiste de la province de 2001 à 2003, Lucien Bouchard réussit à reformuler le projet de souveraineté pour qu'il soit véritablement assorti d'un partenariat politique et économique avec le Canada, semblablement à celui qui prévaut dans l'Union européenne. De plus, il est désigné à la tête de l'équipe québécoise qui négocierait pareille entente avec le gouvernement canadien dans l'éventualité d'une victoire du camp souverainiste au référendum. D'une pierre deux coups, cet ancien fédéraliste charismatique converti à la cause souverainiste défendait un projet

dans ce projet constitutionnel du Canada anglais qui vise à ne pas affaiblir sensiblement les pouvoirs du gouvernement fédéral et qui réduit entre autres son statut de société distincte à sa langue, sa culture et sa tradition de droit civil. C'est déjà trop pour bon nombre de Canadiens qui se voient passer bons troisièmes derrière les Québécois francophones et les autochtones. À trop vouloir embrasser, mal étreint : l'entente est rejetée par 56,7% des Québécois et 54,3% du reste des Canadiens (McRoberts, 1999; Monière, 2001).

mieux adapté à l'ambivalence des Québécois et plus susceptible d'obtenir leur adhésion, en plus de se positionner comme le leader du camp du OUI. Le 30 octobre 1995, le regroupement du NON remporte le référendum in extremis, alors que moins de 55 000 voix distancent les deux camps. Divisés et conscients de l'importance de l'enjeu, les Québécois sont allés voter massivement (taux de participation de 93,52%) : 49,4% de la population vote OUI à l'option de souveraineté-partenariat (dont 60% de la population francophone), et 50,58% la rejette (dont 95% de la population non francophone). Cette distribution des suffrages incite le Premier ministre Parizeau, déjà abattu par l'amertume de cette presque victoire, à évoquer dans son discours de défaite « l'argent et le vote ethnique » pour expliquer les résultats. Faisant écho à un nationalisme ethnique fomenteur de division qui avait été balayé de la scène politique québécoise depuis des années, cette déclaration est condamnée par plusieurs, péquistes compris. Le lendemain de la défaite référendaire et de la déclaration qui s'en est suivie, Parizeau annonce sa démission (McRoberts, 1999).

À l'avant-scène des troupes nationalistes depuis des années et chef d'orchestre de cette presque victoire référendaire, Lucien Bouchard est le candidat tout désigné pour lui succéder au poste de premier ministre. À ce titre, il sera le premier spectateur du fossé grandissant entre le Québec et le reste du pays. Pourtant, conscient du traumatisme collectif inhérent à la déchirure référendaire de 1995, Bouchard cherche à faire passer au deuxième plan le dossier de la souveraineté, le temps que la population québécoise repanse ses plaies. Il préfère plutôt travailler à ce qu'il désigne lui-même comme les « conditions gagnantes » de la souveraineté, à savoir la remise à l'ordre des finances publiques québécoises. Si le déficit zéro visé par ce premier ministre anciennement conservateur fédéral participe au virage néolibéral ambiant aux yeux de plusieurs des forces dites progressistes, Bouchard le présente plutôt comme une façon de contrecarrer les arguments économiques des détracteurs du projet souverainiste. Parallèlement à cet exercice houleux d'assainissement des deniers publics, le gouvernement Bouchard travaille aux problématiques vécues par le Québec en tant que province du Canada. En cette période de diète publique obligée, le dossier du déséquilibre fiscal commence à ressurgir et gagne en publicité, et Bouchard prépare progressivement le terrain à la commission portant sur le sujet qui se tiendra sous la gouverne de son successeur Bernard Landry. Défini sommairement comme l'inadéquation intergouvernementale entre les revenus et les dépenses (inadéquation non rétablie par les

transferts en provenance du gouvernement fédéral), le déséquilibre fiscal deviendra le cheval de bataille des forces souverainistes et des chantres de l'autonomisme au tournant du millénaire.⁷⁰

D'autres dossiers relatifs aux affaires intergouvernementales occupent Bouchard. C'est d'ailleurs principalement la réaction passive des Québécois à l'endroit de ces dossiers qui a raison de la foi mobilisatrice de Bouchard autour du projet souverainiste. D'une part, le Renvoi à la Cour suprême sur l'accession à la souveraineté du Québec par le gouvernement fédéral en septembre 1996,⁷¹ puis en 2000, la « Loi sur la clarté » mentionnée précédemment participent à une stratégie préventive fédérale qui a pour effet de cristalliser l'impasse intergouvernementale et de braquer, toutes parties confondues, les élites politiques québécoises dans leur position nationaliste, souverainiste ou fédéraliste. D'autre part, directement à cause de ce blocage constitutionnel, le tournant du millénaire allait être l'époque des changements extra-constitutionnels du fédéralisme canadien, comme l'avait timidement annoncé la Déclaration de Calgary de 1997 de neuf premiers ministres provinciaux dans leur tentative de dénouer l'impasse.⁷² C'est aussi l'occasion de confirmer, voire même d'institutionnaliser une tendance déjà observable depuis 1982, à savoir l'exclusion toujours plus prononcée du Québec par rapport au reste du pays.⁷³ L'Entente-Cadre sur l'Union Sociale (ECUS) atteste de ces deux réalités. Initialement

⁷⁰ Plus particulièrement, Bernard Landry et Gilles Duceppe, successeurs respectifs de Lucien Bouchard au poste de premier ministre du Québec et à celui de chef du Bloc québécois, dénonceront vivement cette situation avec l'appui du rapport de la Commission Séguin sur le sujet, et sauront rallier les autres premiers ministres provinciaux à leur cause.

⁷¹ Par ce renvoi, le gouvernement Chrétien voulait que le plus haut tribunal du pays statue sur la légalité d'une déclaration unilatérale d'indépendance du Québec en vertu de la Constitution canadienne et du droit international. Advenant une interprétation différente, la Cour suprême devait aussi déterminer lequel du droit canadien ou du droit international aurait préséance (McRoberts, 1999).

⁷² La Déclaration de Calgary est une initiative interprovinciale à laquelle le Québec n'a pas participé et stipule sept principes sur lesquels repose le fédéralisme canadien, allant de l'égalité de tous les citoyens et de toutes les provinces à la reconnaissance du « caractère unique » du Québec. Aux yeux des nationalistes québécois, cette déclaration ne constituait qu'une pâle et banale copie de l'Accord du Lac Meech et même de l'Entente de Charlottetown (Bouchard, 1997).

⁷³ À ce titre d'ailleurs, l'expression « collaborative federalism with a footnote » telle que conceptualisée par Alain Noël (2000) pour illustrer la tendance vers l'isolation du Québec à l'intérieur du fédéralisme canadien est tout à fait éloquent. Elle évoque explicitement la dynamique de plus en plus courante au sein de la fédération canadienne selon laquelle les provinces canadiennes en-dehors du Québec et le gouvernement fédéral travaillent ensemble de façon collaborative dans l'intérêt de l'ensemble des populations provinciales sans se formaliser outre mesure des juridictions constitutionnelles. Jaloux de sa chasse gardée, tel n'est évidemment pas le cas du Québec qui refuse à répétition de signer ces ententes intergouvernementales, comme l'indiquent les annotations au titre de chacune de ces dernières.

conçue d'un commun accord par toutes les provinces dans le but de limiter le pouvoir de dépenser d'un gouvernement fédéral qui, nous le verrons au chapitre suivant, engrangeait des surplus budgétaires après avoir revu à la baisse pour ne pas dire sabré dans ses transferts monétaires aux provinces, le consensus provincial voulait élaborer un cadre décisionnel et de discussions fédéral-provincial qui aurait été en mesure d'empêcher des actions fédérales unilatérales en matière sociale. Aussi, le consensus interprovincial d'origine préconisait des modes de collaboration intergouvernementale plus contraignants, notamment par le droit de retrait avec pleine compensation d'un programme fédéral qui obtiendrait l'assentiment quasi général mais auquel une province ne voudrait pas participer. Suite à l'implication du gouvernement fédéral à la table de négociation, le gouvernement québécois se verra une fois de plus isolé, alors que les autres provinces capituleront et signeront une nouvelle entente: le pouvoir de dépenser sera reconnu, le droit de retrait avec pleine compensation sera soumis à l'examen conditionnel des « objectifs pancanadiens convenus » et l'égalité de tous les citoyens sera proclamée, sans égard au territoire, à l'autonomie ou à la diversité des provinces. Ce volte-face de la part des autres provinces allait être interprété par les nationalistes québécois, libéraux fédéralistes compris, comme un abandon, un troisième après celui de 1982 et de Meech (Noël, 1999; McRoberts, 1999; Ryan, 1999).

Impuissant devant la fatigue souverainiste post-référendaire, Bouchard démissionne en 2001 après avoir vainement tenté de fouetter les ardeurs nationalistes. Au total, le vacuum constitutionnel se poursuit depuis et les « deux solitudes » continuent à s'esseuler sous Bernard Landry. Bon an mal an, plus de 40% des Québécois appuient l'option souverainiste et le climat conflictuel des relations intergouvernementales persistera jusqu'à la fin de la gouverne péquiste, en mars 2003. L'arrivée du PLQ de Jean Charest à la tête du gouvernement québécois allait signifier le retour à Québec de la philosophie du fédéralisme renouvelé. L'attitude collaborative dorénavant préconisée dans les relations gouvernementales, en autant qu'elle se fasse dans le bon respect des revendications traditionnelles québécoises, aurait favorisé la promotion de l'asymétrie au sein du fédéralisme canadien. L'impasse constitutionnelle demeure néanmoins toute entière, alors que rien n'est constitutionnalisé et que tout dépend encore du bon vouloir politique. En ce

sens, le Québec et le Canada rejoignent le Pays basque et la Galice alors qu'ils semblent avoir à tout apprendre de l'expérience récente du renouveau constitutionnel catalan.

2.2.5- Conclusion :

Les quatre cas nationalistes sélectionnés permettent un exercice de différenciation du phénomène nationaliste qui doit être considéré dans la relation à l'étude. En effet, dans la mesure où il serait admissible que la variable « nationalisme » ait un impact notable dans la transformation de l'État social dans un cadre multinational, il est par ailleurs légitime de croire que la forme que prend ce nationalisme a une incidence quelconque sur les politiques sociales adoptées par les entités subétatiques nationalistes concernées. L'analyse sociohistorique effectuée des nationalismes subétatiques basque, catalan, galicien et québécois a jeté de la lumière sur les fondements des revendications nationalistes de ces nations sans État ainsi que sur la nature et le degré d'intensité qui caractérisent ces mêmes revendications. Le Pays basque et le Québec sont les deux seuls cas étudiés où un mouvement de masse qui aspire à l'indépendance politique et qui a gouverné peut être identifié.

Tant en Espagne qu'au Canada, l'existence d'un tel mouvement dans ces deux entités subétatiques affecte, voire définit, les relations intergouvernementales entretenues avec l'instance centrale. Ces relations, alors davantage inscrites dans une logique de confrontation que de collaboration, tendent d'ailleurs souvent à isoler politiquement ces régions au sein de leur pays respectif. Par contre, le Québec, à l'instar de la Catalogne (et contrairement au Pays basque), connaît aussi un mouvement de masse qui se dit à la fois autonomiste et fédéraliste. Ce nationalisme transversal, qu'on ne retrouve pas au Pays basque et dans une moindre mesure en Galice, deux régions où s'est développée une forte tradition partisane de fédéralisme centralisateur qui laisse peu de place aux scénarios autonomistes, se répercute de quelle façon dans l'instrumentalisation des politiques sociales par les forces nationalistes? Autrement dit, aux nationalismes autonomistes ou indépendantistes correspondrait-il un schéma d'intervention étatique préconisé? Plus précisément, le Québec, qui connaît un nationalisme transversal qui se dichotomise en un

mouvement souverainiste de masse et un fort courant fédéraliste nationaliste, propose-t-il un modèle de protection sociale qui s'apparente davantage à la logique d'intervention d'une Catalogne autonomiste ou à celle d'un Pays basque séparatiste? Et qu'en est-il de la Galice, qui en est relativement à ses premiers balbutiements de l'affirmation nationale? Avant de tenter une réponse à ces questions, encore faut-il établir un point de comparaison et dresser le portrait général de l'évolution des États sociaux canadien et espagnol.

Chapitre III

La transformation de l'État social au Canada et en Espagne

Pour juger de l'impact que peut avoir le nationalisme subétatique dans la transformation de l'État social au Canada et en Espagne, il est nécessaire d'effectuer un retour sur l'évolution de la transformation respective des États providence canadien et espagnol afin d'évaluer le caractère potentiellement distinctif de l'intervention des administrations subétatiques nationalistes. En effet, si ces dernières utilisent la question sociale comme moyen de distinction et de distanciation par rapport à l'État central, encore faut-il un point d'ancrage comparatif. Ce retour sur l'évolution générale de ces deux États sociaux, et la potentielle mutation de leur logique nationale d'intervention, est d'autant plus fondamental à notre analyse que les quelques articles portant directement sur la question à l'étude soutiennent que les administrations nationalistes ont stratégiquement profité du retrait du gouvernement central de la sphère sociale pour affirmer une identité nationale distincte via la défense de l'État providence (McEwen, 2002, 2001; Papillon et Turgeon, 2003).

3.1- Un miroir déformant. Remarques introductives d'ordre comparatif

Avant de considérer les principales réformes en matière sociale au Canada et en Espagne, trois remarques d'ordre comparatif s'imposent, pour mieux situer les deux pays un par rapport à l'autre. Premièrement, contrairement au Canada, l'Espagne est une très jeune démocratie dont le processus constitutionnel est encore inachevé. Certes, la fédération canadienne évolue de façon incrémentale, mais les possibilités de changements

constitutionnels à la hauteur de ceux qui ont actuellement cours en Espagne sont pratiquement impossibles, surtout depuis les échecs constitutionnels des années 1990.⁷⁴

Deuxièmement, cette différence de tradition démocratique se reflète par ailleurs dans la relation entretenue entre le fédéralisme et les politiques sociales. Par exemple, au Canada, la concurrence entre l'État fédéral et les provinces constitue depuis longtemps un moteur de développement et de transformation de l'État social (Théret, 2006). À l'opposé, l'État espagnol a été l'unique détenteur gouvernemental de l'initiative jusqu'à la transition démocratique. De plus, à cette dynamique canadienne de *competitive state-building* interprovinciale et intergouvernementale se superpose une vision concurrentielle de la régulation fédérale qui se répercute à son tour directement sur les façons de faire en politiques sociales. Les deux visions qui s'opposent reposent sur des prémisses différentes du fédéralisme canadien, l'une étant d'ordre territorial et l'autre multinationale. Selon la perspective territoriale, majoritairement partagée par le Canada en-dehors du Québec, il n'y a qu'une seule nation au sein du pays, détentrice exclusive de la souveraineté, qui redistribue également le pouvoir sur une base territoriale. Au Québec, la vision multinationale du fédéralisme canadien est mise de l'avant et prôné, pour satisfaire les désirs d'autonomie des minorités nationales autodéclarées et reconnues comme telles, le recours aux arrangements asymétriques afin d'accorder une certaine autodétermination aux administrations subétatiques au sein desquelles elles sont majoritaires (Boismenu, 2006). Profitant du fédéralisme coopératif de l'après-guerre, cette vision a conduit à certains gains pour la province, comme la mise en place d'un impôt par Duplessis en 1954 ou la création en 1965 d'un régime parallèle de pensions de retraite, la Régie des rentes du Québec. Depuis l'ère trudeauiste et les échecs référendaires des années 1990 cependant, la perspective territoriale du fédéralisme s'est réaffirmée au pays comme jamais auparavant. Dès lors, on observe un isolement quasi automatique de la province québécoise au sein du pays qui fait essentiellement consensus autour d'un interprovincialisme qui s'accommode bien d'un certain leadership fédéral dans les domaines de compétences provinciales, en prônant la collaboration intergouvernementale (Noël, 2000; Boismenu, 2006).

⁷⁴ Nous référons ici aux processus de changements constitutionnels relatifs à l'adoption des nouveaux Statuts d'autonomie. Au moment d'écrire ces lignes, neuf des dix-sept CA espagnoles ont obtenu un nouveau statut autonome ou se sont engagées dans le processus.

En Espagne, l'instauration de la démocratie a impliqué une véritable cassure dans la façon de gérer la diversité nationale. À un régime dictatorial ultracentralisateur qui n'aurait pu considérer le fédéralisme territorial ont désormais succédé des arrangements constitutionnels qui reconnaissent une certaine diversité multinationale. La répression massive par les troupes franquistes des groupes nationalistes, et le rôle clé que ces derniers ont à leur tour joué dans la résistance au franquisme, ont fait naître dans la conscience collective une adéquation entre la dictature et un régime centralisé qui nie la diversité nationale (Dubosq, 1991). Certes, plusieurs Espagnols hésitent encore ou refusent carrément de qualifier leur régime de fédéral. Néanmoins, les quelque vingt années de vie politique démocratique ont rapidement amené les CA en autorité de légiférer, notamment en matière sociale, et créé *de facto* un régime fédéral en Espagne (Agranoff, 2005; Ruiz Alemendral, 2003). En fait, en reconnaissant la présence de nations historiques, la constitution espagnole a laissé de côté la vision territoriale de la souveraineté qu'elle voulait officiellement mettre de l'avant pour assurer la paix sociale et la consolidation démocratique, et elle a embrassé du même coup une vision multinationale du fédéralisme.⁷⁵ Les forces centralisatrices encore présentes en Espagne auraient certainement opté pour une vision davantage territoriale, mais la multiplicité des regroupements nationaux majoritaires concentrés au sein d'un même territoire subétatique ont empêché ce scénario rendu possible au Canada par le phénomène nationaliste relativement isolé au cas québécois. Force est de reconnaître que dans la pratique, cette rupture avec la vision mononationale et ultracentralisatrice ne s'est pas faite sans réaction de la part du gouvernement central. Pensons à l'épisode célèbre de la LOAPA, où le gouvernement espagnol, loin de faire preuve de passivité, a tenté en vain d'harmoniser le processus autonome. Le Tribunal constitutionnel mettra néanmoins rapidement fin à cette réminiscence d'un unilatéralisme

⁷⁵ Il faut préciser que dans les faits, la Constitution espagnole ne reconnaît pas explicitement les nations subétatiques. Au contraire, pour contenir la frustration des anciennes troupes franquistes, elle a dû affirmer le caractère indissoluble de la nation espagnole, et user d'une entourloupette sémantique en référant aux nationalités historiques plutôt qu'aux nations pour ne pas leur conférer un tel statut réservé uniquement à la nation espagnole aux yeux des forces centralisatrices. Dans la pratique néanmoins, la reconnaissance de la diversité multinationale et des arrangements asymétriques qui y sont associés s'est affirmée et a gagné en appuis.

central, en se réaffirmant comme la seule institution susceptible d'interpréter la Constitution (Agranoff, 2004; Colomer Viadel, 2002).⁷⁶

Bref, autrefois exclusive à l'État espagnol, l'initiative en matière sociale (en-dehors des cercles caritatifs très présents en Espagne) se partage donc désormais entre les différents paliers de gouvernement. En mettant progressivement de l'avant une vision multinationale et asymétrique du fédéralisme, les arrangements constitutionnels ont encouragé les dynamiques de mimétisme et d'émulation. Ces dynamiques interprovinciales de *competitive state-building* propres aux régimes fédéraux, aussi présentes au Canada, ne s'effacent pas avec l'adoption d'une vision multinationale de la régulation fédérale, au contraire. En élevant trois des dix-sept CA au statut de nations historiques, la Constitution a dressé l'idéal à atteindre et créé l'unité de grief comparatif pour les autres entités subétatiques qui aspirent à une plus grande autodétermination. Cette observation est particulièrement éloquente en matière sociale, alors que la construction du filet de protection sociale est véritablement devenue un enjeu de fédéralisation du pays (Chapados, 2006).

Troisièmement, rappelons finalement qu'à la différence du Canada, la régulation politique de la question sociale espagnole est directement affectée par la présence d'une instance supranationale qui établit les normes à suivre en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les recommandations européennes influencent, nous le verrons, l'intervention du gouvernement central, mais elles ont aussi une résonance à l'échelle autonome. Ce faisant, si comme au Canada une concurrence intergouvernementale dans la quête de légitimité s'est établie entre les gouvernements central et régionaux du simple

⁷⁶ La *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* (LOAPA- Loi organique d'harmonisation du processus autonome) est adoptée en 1982 au Parlement national par le gouvernement de l'UCD avec l'appui du parti socialiste (PSOE). Elle autorisait le gouvernement central à décréter des lois et normes de base dans les domaines de compétence autonome et prévoyait accorder préséance aux lois nationales advenant une contradiction avec la législation régionale. Sans s'opposer à la logique d'harmonisation recherchée par le gouvernement central, la décision du TC refuse le pouvoir interprétatif de la Constitution de la LOAPA, cette tâche lui incombant entièrement. Du même coup, le plus haut tribunal du pays définit le principe d'autonomie, en l'associant à la possibilité pour les CA de prendre la décision finale dans le domaine des juridictions dévolues, et dicte qu'aucune loi harmonisatrice du gouvernement central ne doit affecter de façon générale le système de compétences autonomiques (Agranoff, 2004; Colomer Viadel, 2002).

jeu des rapports de forces sociaux et politiques,⁷⁷ en Espagne, cette concurrence se double d'une « paradiplomatie sociale ». Non seulement les CA ont évoqué les recommandations européennes pour justifier l'instauration des programmes de RMI alors que l'État central y voyait une menace à la solidarité interrégionale, mais certaines d'entre elles adopteront au demeurant un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en conformité avec les exigences européennes de la *Méthode ouverte de coordination* avant même que le gouvernement central ne le fasse. Ce dernier ne restera néanmoins pas sans réplique. D'une part, il s'inspirera des plans régionaux pour rédiger son propre plan national d'action, constatant par ailleurs le potentiel centralisateur de cet instrument pour s'imposer dans la régulation de ce domaine d'intervention auquel il était initialement réfractaire. D'autre part, voulant joindre l'épaule à la roue, le gouvernement espagnol instaure en 2000 un programme de *Renta activa de Inserción* (RAI). Cette rente minimale était à l'origine axée sur le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée âgés de plus de 45 ans. En visant ce collectif, le gouvernement central pouvait prétendre respecter le partage des compétences, en insérant ce programme sous l'étendard plus large de la sécurité sociale.

Au total, ces trois remarques attestent du parcours différencié de ces deux pays dans leur façon de gérer et conceptualiser la diversité nationale, et des variations qui peuvent être observées au sein d'un même pays dans le temps. Pour la période d'étude qui nous intéresse (1980 à 2004), l'Espagne a progressivement tendu vers une appréciation multinationale pondérée du fédéralisme, pendant que le Canada a au contraire affirmé de plus en plus une vision territorialisée du fédéralisme qui laisse peu de place aux velléités nationalistes à moins de se condamner à l'isolement. Ces représentations du régime fédéral et des rôles accordés à chacun des paliers politiques se négocient selon les rapports de forces et le cours de la praxis politique et du processus de production de politiques. Voyons comment cela s'est vu à la fois reflété et alimenté par la transformation de l'État social au Canada et en Espagne.

⁷⁷ Ici, nous référons particulièrement aux processus d'adoption et d'implantation des programmes de RMI autonomiques. Ces derniers ont vu le jour grâce au climat de confrontation entre le gouvernement central et les syndicats (menant à la grève générale de 1988) qui a incité ces derniers à se retourner vers les gouvernements autonomiques et à conclure avec eux des pactes d'instauration de programmes de RMI. (Arriba et Moreno, 2005). Si les syndicats profitaient de l'occasion pour faire un pied de nez au gouvernement central tout en avançant leur agenda social, certaines CA y voyaient l'opportunité de s'approprier l'initiative dans la lutte contre la pauvreté.

3.2- Le *Silver Age* de l'État social au Canada et en Espagne

Dans le chapitre introductif de notre thèse, nous avons indiqué que les quelques travaux portant directement sur l'impact du nationalisme subétatique dans le développement des politiques sociales entrevoient la période de restructuration de l'État social national comme une fenêtre d'opportunité pour les forces subétatiques nationalistes d'arrimer la question sociale à celle de la solidarité nationale. Pour autant que cette relation mérite notre attention, nous avons souligné par ailleurs que ces travaux présentaient le désavantage de ne pas traiter la question en terme d'analyse de politiques publiques. Cette critique s'adresse non seulement à l'analyse des politiques sociales développées à l'échelon provincial ou régional, mais aussi à celles administrées au niveau national. L'analyse des objectifs poursuivis et des moyens employés pour atteindre ces mêmes objectifs est primordiale pour la comparaison et la distinction possible des politiques nationales et subétatiques. Rappelons que c'est par cette confrontation des logiques générales d'intervention que les instances gouvernementales autonomistes joueraient la carte de la solidarité nationale subétatique pour créer un sentiment de distinction au sein de la population et ainsi s'affirmer dans les relations avec l'administration centrale.

Selon nous, cet angle d'analyse de politiques publiques est d'autant plus pertinent que comme nous l'avons démontré, le processus de restructuration de l'État social ne fait pas consensus dans la communauté scientifique quant à son étendue et sa portée. La littérature portant sur la restructuration des États sociaux canadien et espagnol ne fait pas exception et participe par son analyse de cas à ce débat sur le « plus ou moins » de l'État social. Nulle est notre intention de trancher cette question par le bref survol des réformes de la protection sociale canadienne et espagnole que nous nous proposons d'entreprendre. Cependant, il est nécessaire de faire état des principales réformes mises en œuvre, et de déterminer si elles impliquent une nouvelle logique interventionniste susceptible d'ouvrir une brèche dans l'édifice national de l'État providence canadien et espagnol. Il importe de la cerner et de la caractériser, avant même de pouvoir déterminer si les administrations subétatiques, portées par de nouvelles idées en matière sociale sujettes à alimenter un esprit de solidarité nationale, ont voulu la colmater par des innovations de politiques.

3.2.1- La restructuration de l'État social canadien

Qualifier et cataloguer l'État social canadien peut s'avérer un exercice laborieux. Néanmoins, lorsqu'on le compare à l'ensemble des pays industrialisés, il est traditionnellement associé à l'État providence de type libéral, tel que défini par la typologie d'Esping-Andersen (1990). D'autres pays anglo-saxons appartiennent à cette tradition libérale d'intervention étatique (ex : États-Unis, Australie),⁷⁸ tradition qui se distingue principalement des deux autres types de régime social (conservateur et social-démocrate) par de l'assistance sous conditions de ressources ainsi que par de l'assurance sociale et des transferts universels généralement modestes. L'éthos de l'éthique du travail associé au protestantisme est particulièrement présent dans ce type d'État providence qui encourage le marché et dont la limite interventionniste correspond à la propension marginale à recourir au secours public plutôt qu'au travail. L'État n'intervient qu'en situation de défaillance du marché et des solidarités privées, et cette action publique auprès du nécessiteux demeure encore là limitée et ponctuelle. Les secours publics présentent dès lors un faible potentiel de démarchandisation et concourent à une certaine stigmatisation des individus qui y recourent (Esping-Andersen, 1990).

Contrairement aux régions espagnoles, les provinces canadiennes ont, de par leurs juridictions constitutionnelles, été appelées à jouer un rôle important dès les tous débuts de l'État social canadien. Elles ont souvent été instigatrices de programmes qui ont été adoptés par la suite par d'autres provinces (pensons, au premier rang, au rôle de la Saskatchewan dans l'instauration d'un régime universel de santé), ou qui ont été normalisés à l'échelle nationale par le gouvernement fédéral. La sécurité du revenu n'a pas échappé à cette tentative d'appropriation de l'initiative par un gouvernement fédéral qui s'est autoproclamé leader en matière sociale. En effet, bien que la sécurité du revenu constitue selon l'*Acte de*

⁷⁸ Pour plusieurs canadianistes, regrouper les États sociaux américain et canadien sous la même bannière constitue une erreur comparative. En effet, les programmes sociaux mis de l'avant au Canada seraient davantage redistributifs, ce qui accorderait par conséquent une touche sociale-démocrate au caractère libéral de l'État providence canadien. Cette nuance en matière sociale, qui trouve entre autres particulièrement sa raison d'être dans l'existence d'un régime public et universel d'assurance-maladie, ferait d'ailleurs figure d'élément de distinction identitaire des Canadiens par rapport aux Américains (Bernier, 1998; Bouchard et al, 1996; Hoberg, Banting et Simeon, 2002). Outre la fibre *tory* des forces conservatrices canadiennes qui justifie le souci bienveillant des élites politiques à l'endroit de la condition populaire et l'apparition au Canada des partis de gauche CCF et du NPD (Horowitz, 2001), Hoberg et al (2002) suggèrent que les liens plus vastes

l'Amérique du Nord Britannique de 1867 un champ juridictionnel réservé aux provinces, le palier fédéral a tout de même réussi, par des amendements constitutionnels et par son pouvoir fédéral de dépenser, à s'imposer comme un acteur principal d'intervention en matière sociale. Ainsi, Ottawa a participé activement à la mise en œuvre des quatre principaux programmes canadiens de sécurité du revenu, soit à titre d'administrateur pour l'assurance-chômage (1941), les allocations familiales (1944), et le système de sécurité de la vieillesse (1952)⁷⁹, soit à titre de grand argentier pour les programmes à frais partagés comme le régime d'assistance publique du Canada (1966). Vu ce rôle clé joué par le gouvernement fédéral dans la mise en place et le maintien du filet de protection sociale canadien, on comprend mieux pourquoi les réformes du gouvernement fédéral en matière sociale pourraient amoindrir l'allégeance des Québécois à l'endroit d'une citoyenneté sociale pancanadienne et ainsi permettre la promotion par les forces nationalistes d'une solidarité sociale distinctive. Voyons de plus près la teneur de ces réformes.

De façon chronologique, deux vagues réformatrices peuvent être identifiées en matière sociale à Ottawa selon les partis au pouvoir : celle entreprise par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney (1984-1993) et celle dirigée par le gouvernement libéral de Jean Chrétien (1993-2003). La dernière vague a certainement eu un plus grand impact direct que la première sur les droits sociaux des Canadiens, mais soulignons qu'elles embrassent toutes deux la rhétorique de l'OCDE sur la nécessité, dans un nouveau contexte contraignant de la mondialisation, de réduire les dépenses sociales et la dépendance des prestataires envers l'État. Pour Russell (2000), l'administration Mulroney a progressivement travaillé à l'érosion du filet social canadien, notamment par des pratiques de non-indexation des prestations (familiales et de sécurité de la vieillesse) et de redirection des dépenses vers des projets dirigés par des impératifs idéologiques d'activation; le gouvernement Chrétien aurait par contre carrément contribué à sa déconstruction. Selon Bradford (1999), le gouvernement conservateur profitera de la publication du rapport de la

avec l'économie mondiale ont indéniablement renforcé la tradition des réponses collectives aux besoins sociaux.

⁷⁹ À noter, le système de sécurité de la vieillesse comporte deux régimes, l'un *non contributif*, financé à partir des fonds consolidés du gouvernement canadien, et qui englobe trois programmes : la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint. L'autre, de nature *contributive*, chapeaute deux programmes cousins, soit le Régime de pensions du Canada (pour l'ensemble du Canada hormis le Québec) et la Régie des rentes du Québec, regroupés sous l'acronyme CPP-RRQ.

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985) pour reprendre à son compte la rhétorique néolibérale et introduire subrepticement un agenda de démantèlement de l'État social canadien. Dans la foulée des récessions de 1982 et de 1991, la population canadienne sera relativement réceptive à ce discours des Conservateurs, et avec un nouveau sentiment d'urgence développé autour du problème de la dette montante, l'État providence universel canadien perdra de son caractère sacré et assistera à une révision en profondeur de ses programmes de sécurité du revenu.⁸⁰

Dans la mesure où les deux gouvernements Mulroney ont graduellement pavé la voie aux réformes plus radicales du gouvernement libéral, cette distinction entre les deux vagues réformatrices nous apparaît dès lors moins pertinente, puisque ces gouvernements s'inscrivent dans un esprit de continuité où l'un amorce la réflexion, initie des réformes que l'autre renchérit et conclut.⁸¹ Nous préférons donc plutôt concentrer notre analyse sur le processus de réforme des programmes de sécurité du revenu qui ont eu le plus d'impact dans les relations intergouvernementales, à savoir l'assurance-chômage, le régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et les allocations familiales.

3.2.1.1- Le passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi

Créé en 1940, l'assurance-chômage avait initialement pour objectif de fournir un revenu à certains travailleurs souffrant temporairement, et de façon imprévisible, d'une perte d'emploi. Essentiellement financé par les cotisations des travailleurs et des employeurs, le gouvernement assumait, en-dehors des frais d'administration, 20% des coûts reliés à ce programme qui couvrait 42% de la population travaillante oeuvrant principalement dans les domaines du commerce et de l'industrie.⁸² Au fil des décennies, et plus particulièrement lors de la réforme de 1971, le programme d'assurance-chômage

⁸⁰ Par universel, nous référons, comme Battle (2001) avant nous, à l'ensemble des programmes de sécurité du revenu pour lesquels au début des années 1980 l'éligibilité n'était pas basée sur des conditions de ressources. Comptaient parmi ces programmes les allocations familiales, l'assurance-chômage, le CPP-RRQ, la sécurité de la vieillesse et la pension d'invalidité pour les Anciens Combattants du Canada (ACC).

⁸¹ Si distinction il y a, elle sera à faire plus tard, au moment du virage fédéral de reconstruction du filet social rendu possible par les surplus budgétaires dégagés à Ottawa depuis 1997.

⁸² Les quelque 58% de la population non couverte par l'assurance-chômage regroupaient des secteurs où les risques de chômage étaient plus élevés (ex : les pêcheries, l'agriculture, la foresterie, etc.) en plus des travailleurs autonomes ou à temps partiel.

connaîtra une expansion fulgurante: les conditions d'éligibilité s'atténueront, de nouvelles prestations seront créées (pour les congés de maternité et de maladie), des populations autrefois exclues de la couverture seront dorénavant assurées (ex : travailleurs saisonniers et employés du secteur public) et les montants des prestations, désormais calculés en fonction de la durée de travail et des taux de chômage national et régionaux, augmenteront considérablement. Cette *Loi sur l'assurance-chômage de 1971* atteste d'un virage dans la représentation sociale du phénomène. Le chômage n'est plus associé à la volonté des travailleurs et il n'est plus nécessairement temporaire. Par conséquent, l'assurance-chômage devient désormais un programme quasi universel (le taux de couverture de la population travaillante avoisine alors les 93%) qui poursuit de nouveaux objectifs de redistribution (entre autres régionale), voire même de cohésion sociale (Battle, Mendelson et Torjman, 2006; Boychuk, 2004; Bernier, 1998).

Avec la forte hausse des coûts reliés à pareille expansion et à l'inflation,⁸³ le programme d'assurance-chômage ne sera pas sans attirer les foudres des milieux économiques et néoconservateurs au cours des années 1980 et 1990. Considérée comme faisant partie intégrante du problème et non de la solution, l'assurance-chômage sera entre autres accusée de créer de la dépendance et de miner l'éthique du travail, de décourager l'initiative individuelle et communautaire, et même de subventionner indirectement les schémas de travail instables de certaines entreprises et de leurs employés (Battle et al, 2006). Partisan de ce discours, nous l'avons vu, le gouvernement Mulroney amorcera le virage réformiste de l'assurance-chômage pour s'attaquer à la culture de la dépendance et diminuer les coûts associés au programme. Ainsi, en 1990, il met carrément fin au financement public de ce dernier, financement qui repose alors uniquement sur les cotisations des travailleurs et des employeurs. Par conséquent, ce retrait du gouvernement n'implique pas qu'un retour à une logique assurantielle du régime dépourvue d'un principe de redistribution sociale de la part de l'État fédéral, mais il annonce du même coup un engagement moins substantiel de sa part à l'endroit de la redistribution économique interrégionale (Battle et al, 2006; Boychuk, 2004). Outre la fin de la participation publique au financement de l'assurance-chômage, la réforme conservatrice de 1990 veut lutter contre

la culture de la dépendance aux secours publics en les rendant moins attrayants. Pour ce faire, les conditions d'accès au programme ont été resserrées alors que le nombre minimal de semaines travaillées en vue de se qualifier pour l'obtention de la prestation passera de 10-14 à 10-20 semaines (Battle, 2001).⁸⁴ De plus, les conservateurs ont renforcé les sanctions attribuées au prestataire qui aurait abandonné volontairement son emploi sans justification valable ou qui aurait été congédié pour une mauvaise conduite. La durée de la suppression de la prestation, jusque-là fixée selon les circonstances entre 1 et 6 semaines, se verra augmentée de 7 à 12 semaines. En 1993, le gouvernement fédéral pousse davantage cette logique punitive et supprime la prestation pour toute la durée qui aurait été normalement accordée (Lamarche, 1998). Parallèlement, les conservateurs mettent de côté leur politique de désindexation des prestations pratiquée lors de leur premier mandat pour finalement réduire le montant des prestations. Cette pratique sera reprise plus tard par les libéraux, si bien que le taux de remplacement des revenus assurables passera en moins de deux ans de 60% à 57%, puis à 55%, et même 52% pour les prestataires récurrents (Russell, 2000).

Bien que toutes ces mesures réductionnistes et davantage punitives aient eu un impact négatif considérable sur la couverture du programme, le gouvernement libéral de Jean Chrétien pousse la réforme du programme de l'assurance-chômage encore plus loin. En 1996, il procède à la réécriture de la législation du programme désormais nommé assurance-emploi. Certes, ce changement de dénomination frappe pour sa symbolique qui officialise le passage d'une philosophie dite passive de l'intervention à l'une considérée comme plus active, l'accent étant mis sur le terme « emploi » et non « chômage ». Les changements qui sont intégrés dans la nouvelle loi ne sont néanmoins pas que cosmétiques et constituent l'aboutissement ultime de la réforme amorcée quelque sept ans plus tôt par le gouvernement conservateur. D'une part, la nouvelle loi introduit le concept de prestations d'emploi (qui sont à distinguer des allocations de chômage, désormais appelées prestations de revenu). Ces prestations d'emploi accordent au gouvernement la possibilité de réorienter

⁸³ Selon Bernier (1998), le coût des prestations aurait quintuplé de 1971 à 1975, passant de 730 millions de dollars à 3,3 milliards de dollars.

⁸⁴ À noter que dans un cas comme dans l'autre, la variation du nombre d'heures nécessaires à la qualification est tributaire de la variation du taux de chômage régional. Par ailleurs, il importe de savoir qu'une semaine d'emploi assurable correspondait alors à quinze (15) heures travaillées.

une partie des fonds de la Caisse d'assurance-emploi en vue de financer les programmes provinciaux d'activation du prestataire (ex : subvention aux entreprises employant des chômeurs, aide au démarrage de petites entreprises, suppléments de revenus aux travailleurs pour qu'ils acceptent des emplois moins bien rémunérés, etc). Or, comme nous le verrons plus loin, dans un contexte de sous-financement des programmes provinciaux d'assistance sociale, l'apparition de ces nouvelles ressources financières ne relève pas du hasard, mais s'inscrit véritablement dans une orchestration par le gouvernement fédéral du virage *workfare* dans les programmes de soutien au revenu au Canada (Morel, 2002; Lamarche, 1998).

Des mesures sont d'autre part adoptées en vue de faire sortir bon nombre de bénéficiaires du programme d'assurance-emploi et d'en empêcher d'autres d'y être admis. Pour remplir ces objectifs, une baisse de la durée maximale des prestations de revenu, de 50 à 45 semaines, est mise à contribution. Aussi, l'introduction de la conversion de la notion de « semaine assurable » à « heures assurables », à partir desquelles sont déterminés l'éligibilité au programme, le montant et la durée de l'allocation, constitue un changement significatif. Si cette mesure avait officieusement pour objectif de rendre les conditions d'accès plus flexibles, notamment pour les travailleurs à temps partiel, elle a par ailleurs permis au gouvernement d'augmenter plus que substantiellement –en fait, de doubler– le temps de travail requis pour l'obtention de la prestation. En effet, alors qu'une semaine assurable impliquait autrefois au moins 15 heures de travail, les futurs prestataires devront à partir de 1996 travailler entre 420 et 700 heures, selon leur région,⁸⁵ pour être éligibles à l'obtention de la prestation de revenu. Reporté sous l'ancienne échelle de semaines assurables, cela correspond à 12 et 20 semaines de 35 heures de travail. Finalement, le montant des prestations de revenu est dorénavant calculé à partir du total de revenu obtenu pendant les 26 semaines précédant la dernière journée travaillée, et ce, même si une partie de cette période n'a pas impliqué une quelconque forme de rémunération. De plus, la réforme de 1996 institue une règle de l'intensité qui réduit le taux de remplacement du revenu (initialement de 55% depuis 1994) de 1% pour chaque tranche de 20 semaines de

⁸⁵ À partir de janvier 1997, le nombre minimal d'heures de travail requis est de 420 dans les régions où le taux de chômage est supérieur à 13%, et de 700 heures dans les régions où le taux de chômage est de moins de 6%.

prestations de chômage dont le chômeur a déjà bénéficié auparavant. Le taux de remplacement peut être réduit à concurrence de 50%, soit deux points de plus que celui qui avait été fixé pour les chômeurs récurrents par la réforme de 1994 (Battle et al, 2006; Dufour et al, 2003; Théret, 2002; Lamarche, 1998).

Il est impératif de souligner que toute cette dernière série de coupures a été mise de l'avant dans un contexte de surplus budgétaires de la Caisse d'assurance-emploi. En effet, au déficit accumulé de 5 milliards en 1990 ont succédé des excédants budgétaires de 2 milliards 660 millions en 1994-1995, 4 milliards 400 millions en 1995-1996 et 3 milliards 800 millions en 1996-1997. Dès lors, pour que l'agenda réformateur du gouvernement prenne toute sa signification, il importe de rappeler que pendant que le programme d'assurance-emploi engrangeait des surplus budgétaires qui serviront entre autres à éponger le déficit budgétaire de l'État fédéral, les mesures restrictives adoptées pour réduire l'intensité et l'étendue de sa couverture⁸⁶ ont eu des effets directs sur l'assistance sociale gérée par les provinces. Avant même la dernière réforme de 1996, il a été estimé que les premières mesures restrictives et punitives auraient conduit annuellement quelque 30 000 chômeurs exclus de l'assurance-chômage à réclamer l'aide provinciale de dernier recours (Lamarche, 1998). Par ailleurs, il est à noter qu'à travers toutes les mesures restrictives qu'a pu comporter la réforme de l'assurance-emploi, une part de ces surplus budgétaires a été par ailleurs utilisée pour la création en 2000 d'un congé parental qui est venu doubler la durée potentielle de ce dernier.⁸⁷ Ainsi, pour mieux comprendre l'impact qu'a pu avoir la

⁸⁶ Selon Battle et al (2006 : 16), les réformes de l'assurance-chômage durant les années 1990 ont conduit à un véritable écrémage des chômeurs : en 1989, 82,9% des sans-emploi canadiens étaient éligibles au programme, contre seulement 43,5% en 2004 (ce taux de couverture est calculé à partir du ratio du nombre de chômeurs recevant des prestations de chômage -ou de revenu, à partir de 1996- sur le nombre total de sans-emploi au Canada). Dans le même esprit, Théret (2002 : 389) souligne que l'allocation de chômage moyenne est ramenée en 1997 à son niveau de 1971, « c'est-à-dire à celui d'avant la réforme qui en avait élargi grandement la couverture et la générosité ».

⁸⁷ Prévus dans le budget fédéral de l'année 2000, cette mesure s'inscrit dans la foulée de l'*Agenda national pour les enfants*. Avant l'adoption de cette mesure, l'assurance-emploi prévoyait un congé parental de 25 semaines, réparti en 15 semaines de congé de maternité et 10 semaines supplémentaires à l'un des deux parents. La durée maximale de 50 semaines du nouveau congé parental, se distribue quant à elle de la façon suivante : un congé de maternité de 15 semaines, auquel s'ajoutent 35 semaines prises par l'un des deux parents. La popularité de ce nouveau programme, qui détonne des coupures dans le programme d'assurance-chômage auxquelles le gouvernement avait habitué les Canadiens depuis les années 1990, réside justement dans l'extension de la durée de la prestation, et non dans son montant ni dans les conditions d'éligibilité, le taux de remplacement du revenu étant demeuré à 55%, et le nombre d'heures assurables requis ayant été doublé de 300 à 600 heures (Battle, 2001).

réforme de l'assurance-chômage sur les relations intergouvernementales, il importe de la considérer en lien étroit avec la réforme du Régime d'assistance publique du Canada et celle des allocations familiales.

3.2.1.2- Le passage du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) était un programme à frais partagés par lequel le gouvernement fédéral contribuait de façon proportionnelle aux dépenses provinciales engagées dans les programmes d'aide aux personnes nécessiteuses. Instauré en 1966 sous la gouverne de Lester B. Pearson dans le cadre de sa « Guerre contre la pauvreté », le RAPC constituera longtemps un des principaux piliers financiers des programmes d'assistance sociale et de services sociaux, responsabilités exclusives des gouvernements provinciaux. Longtemps non plafonnée, l'enveloppe budgétaire garantira un remboursement de 50% des dépenses provinciales en la matière par les transferts fédéraux, en autant que quelques conditions minimales dictées par Ottawa soient respectées par les provinces. Outre l'interdiction de faire de la période de résidence une condition d'admissibilité au programme d'aide sociale, les normes nationales prévues par la RAPC prévoyaient entre autres que l'admissibilité à l'aide sociale devait être basée sur des critères d'évaluation des besoins. Les programmes d'assistance dont l'éligibilité était accordée à partir d'une évaluation des revenus n'étaient tout simplement pas admissibles au remboursement par le RAPC de la moitié des frais encourus. Tout en admettant la différence des programmes provinciaux, le régime visait donc la normalisation et la consolidation d'un ultime filet de protection sociale à l'échelle nationale devant fournir une assistance, soit-elle résiduelle, par des allocations monétaires et des services, à toute personne dans le besoin, sans égard aux causes de sa pauvreté (Morel, 2002; Théret, 2002; Bernier, 1998).

Les montants des transferts fédéraux fluctueront de façon assez significative durant les trente ans d'existence du RAPC. Comme le démontre Bruno Théret (2002 : 354-355), il faudra attendre plusieurs années avant d'assister à une croissance de la part relative de la contribution fédérale aux dépenses provinciales d'assistance. D'une part, parce que les

premières années du régime travaillaient essentiellement à regrouper sous une même bannière des programmes catégoriels à frais partagés déjà existants (ex : assistance-vieillesse, allocations d'assistance-chômage). D'autre part, parce que la réforme extensive du programme d'assurance-chômage de 1971 a pris sous sa charge un nombre considérable de chômeurs qui ne recourent désormais plus à leur programme provincial d'aide sociale. À cause des programmes d'aide non admissibles au RAPC, la part fédérale dans le financement des dépenses d'assistance atteindra son maximum de 38% en 1986. Cependant, comme le souligne Bernier (1998) la croissance rapide au pays des dépenses en matière d'assistance durant les années 1980 n'est pas tant redevable à une amélioration des droits conférés aux prestataires, mais bien à une multiplication de ces derniers à cause de la hausse du taux de chômage et du passage d'un nombre considérable de chômeurs de l'assurance-chômage à l'aide sociale pour les raisons évoquées précédemment.

Le RAPC n'échappera toutefois pas à la tourmente des années 1990 relative à la réduction des dépenses en matière de sécurité sociale. Cette restriction budgétaire prendra un sens tout particulier pour le gouvernement fédéral, dans la mesure où depuis son instauration en 1966, Ottawa n'a jamais été véritablement capable de contrôler la croissance des coûts du régime dont l'initiative de la dépense demeurait toujours entre les mains des provinces. La première mesure unilatérale visant à se réapproprier quelque peu la maîtrise des coûts a été celle de 1990,⁸⁸ qui a plafonné la croissance des transferts du RAPC pour les trois provinces les plus riches, à savoir l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario. Ainsi, peu importe les besoins croissants de ces trois provinces, le gouvernement Mulroney a limité à 5% la croissance des paiements du RAPC qui leur étaient adressés. Ce plafond, qui devait initialement être d'une durée de deux ans, sera renouvelé par le gouvernement Chrétien jusqu'en 1995, et on estime qu'il a coûté au total 1,3 milliard de dollars à la Colombie-Britannique et 8,4 milliards à l'Ontario (Conseil national du bien-être social, 1997).

C'est cependant en 1996 que survient le véritable coup de massue fédéral sur les régimes provinciaux d'assistance. Lors de son discours du budget de mars 1995, Paul Martin, ministre fédéral des Finances, annonce qu'à partir du 1^{er} avril 1996 sera mise en

vigueur une nouvelle formule de financement où les transferts fédéraux pour les programmes de la santé, de l'éducation post-secondaire et d'assistance sociale seront fondus dans une même enveloppe budgétaire globale, le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* (TCSPS). Par là, le gouvernement se dégage non seulement de la formule de financement des frais partagés du RAPC, mais profite par ailleurs de l'occasion pour réduire considérablement le montant des sommes transférées aux provinces. Ce faisant, aussi se prémunit-il contre les contrecoups de sa réforme de l'assurance-chômage qui, comme nous l'avons vu plus tôt, se traduit par une dépendance accrue des chômeurs à l'aide sociale provinciale. Qualifié en 1995 de « pire initiative fédérale en matière de politique sociale depuis plus d'une génération » par le Conseil national du bien-être social (1997), le TCSPS permet effectivement un désengagement financier massif, discrétionnaire et unilatéral d'Ottawa à l'égard des dépenses provinciales en matière de santé, d'enseignement postsecondaire, d'aide sociale et de services sociaux :

« rapportée à l'ensemble des domaines touchés, la chute des transferts en espèces aux provinces en 1996 et 1997 est de 23,6%, ce qui ramène la dépense fédérale au titre de l'ensemble des transferts finalement regroupés dans le TCSPS à son niveau moyen de 1960, c'est-à-dire à environ 7% des dépenses fédérales et 1,2% du PIB, soit une chute de plus de la moitié par rapport à son niveau des années 1970 et 1980 » (Théret, 2002 : 397).

Si nous nous concentrons uniquement sur l'impact de cette réforme sur les montants transférés en matière d'assistance sociale et des services sociaux, le portrait s'avère encore plus dramatique. En effet, au plus fort des compressions budgétaires dans sa lutte contre les déficits, les coupures cumulatives dans les transferts de 1996 et de 1997 correspondent à environ 90% des transferts sous le RAPC en 1995 (Théret, 2002).⁸⁹ De plus, en mettant fin aux normes nationales en matière d'assistance, sauf celle du critère de résidence, le gouvernement Chrétien accorde peut-être une autonomie pleine et entière aux provinces dans la conception de leur programme d'assistance, mais il annule surtout le critère d'évaluation du besoin et l'interdiction aux provinces d'imposer des conditions

⁸⁸ Plusieurs réfèrent à cette réforme par le jeu de mots « cap on the CAP », CAP étant l'acronyme anglais du RAPC, le Canadian Assistance Plan.

⁸⁹ Selon Bruno Théret, « la coupure de 1996 équivaut à 55% du montant total des dépenses fédérales au titre du RAPC l'année précédente, et celle de 1997 à encore près de 35% de ce même montant » (2002 : 397).

additionnelles à l'obtention de la prestation d'aide sociale, donnant par le fait même le feu vert à l'institution du *workfare* au Canada (Morel, 2002; Conseil national du bien-être social, 1997). Dans les mots de Bruno Théret, tels que repris par Sylvie Morel (2002), il devient clair que:

« En coupant les ressources de l'assistance et en augmentant simultanément les besoins par la réforme des prestations de revenu, le gouvernement fédéral se donnait les moyens d'orienter les politiques d'emploi et d'assistance dans toutes les provinces dans le sens par lui recherché, le modèle adopté au niveau de l'assurance-emploi étant alors reproduit au niveau des régimes d'aide sociale provinciaux. Ce faisant, en effet, il incitait fortement, si besoin était, les provinces à adopter des politiques de réduction ou de ciblage plus serré des prestations, et en augmentant les ressources disponibles pour des politiques actives d'emploi, il les incitait de manière complémentaire à substituer à l'aide sociale des politiques de *workfare* » (Théret, 2002 :399, note de bas de page 17).

Cet ensemble de réformes néolibérales du gouvernement Chrétien n'aura pas seulement pour effet d'orchestrer –ou du moins d'intensifier là où il était déjà engagé– le virage *workfare* du système de sécurité sociale canadien. Parallèlement, il permettra au gouvernement fédéral de faire peau neuve et de réorienter son action interventionniste dans la lutte contre la pauvreté infantile. Fort de ses nouveaux surplus budgétaires, Ottawa a voulu investir la protection sociale canadienne principalement autour de l'enfant et de son parent-travailleur (Dufour, 2002; Jenson, 2001).⁹⁰ Ces chassés-croisés de plus en plus fréquents entre les politiques à l'égard des familles et des sans-emploi nous indiquent que pour comprendre le processus de restructuration de l'État providence canadien et évaluer son impact potentiel dans les relations intergouvernementales et l'instrumentalisation de la question sociale par les forces nationalistes, il importe de considérer non seulement les

⁹⁰ Pareil agenda ne sera pas sans provoquer de grands remous dans les relations intergouvernementales entre les paliers fédéral et provinciaux, remous qui conduiront finalement en février 1999 à l'Entente-cadre sur l'Union sociale (ÉCUS). Sans procéder à une étude générale de cette convention non constitutionnelle, avant tout administrative, et des péripéties politiques qui ont conduit à sa conclusion, il importe néanmoins de spécifier que par cette entente, les provinces égoïstes financièrement cherchaient initialement à baliser le pouvoir fédéral de dépenser dans leur domaine de compétences exclusives. Ainsi, outre de baliser le processus continu de négociation fédéral-provincial en matière sociale, l'ÉCUS scelle finalement « la reconnaissance explicite et presque sans restriction, par les provinces et les territoires, de la légitimité du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines relevant de la compétence exclusive des provinces » (Noël, 1999 : 5). Ce à quoi le gouvernement québécois n'a pas accepté de souscrire, ce qui explique sa non- signature de l'entente.

réformes de l'assurance-chômage et du RAPC, mais aussi celles qu'ont connues les allocations familiales.

3.2.1.3- Le passage des Allocations familiales au Plan d'action national pour les enfants

S'il est un domaine d'intervention sociale qui a connu plusieurs changements au cours des quelque vingt dernières années, il s'agit bien des allocations financières et des mesures fiscales destinées aux enfants. En effet, en moins d'une dizaine d'années, les programmes fédéraux perdront et gagneront tour à tour de leur universalité, ce qui n'est pas sans témoigner de la force symbolique que peuvent contenir les politiques d'ordre familial.

Créées en 1944, les allocations familiales du gouvernement fédéral appartiennent à une politique de reconnaissance symbolique du travail effectué par les mères à l'éducation et au soin de leurs enfants. Longtemps versées de façon universelle aux mères canadiennes, ces allocations demeurent résiduelles tout au long de l'évolution du programme.⁹¹ Pour expliquer ce fait, soulignons entre autres que ce n'est qu'en 1974 que le gouvernement fédéral a adopté une politique d'indexation annuelle des allocations. D'autre part, la disposition conservatrice de 1985, qui a mis fin à cette politique pour n'indexer que partiellement les allocations familiales (c'est-à-dire uniquement pour les points d'inflation supérieurs à 3%), a sans aucun doute contribué à la faiblesse du pouvoir d'achat des prestataires, considérant que de 1986 à 1991, l'indice des prix à la consommation a fluctué entre 4 et 5,6% (Bernier, 1998). Par ailleurs, bien qu'elles aient été versées de façon universelle, les allocations familiales ont néanmoins participé à une politique de ciblage des revenus à partir de 1974, date à laquelle elles deviennent imposables. Le principal assaut à l'universalité du programme survient cependant en 1989,⁹² au moment de la présentation du budget national par le gouvernement conservateur, alors que ce dernier introduit le recouvrement de paiements excédentaires pour les familles à revenu supérieur. Cette

⁹¹ À partir de données évoquées par Pascale Dufour (2002) et Bernier (1998), nous pouvons établir que le programme d'allocation familiale octroyait en 1944 un montant mensuel moyen de 5,94\$ par enfant, ce qui représentait à l'époque près de 5% du revenu familial moyen, alors qu'en 1994, le montant de la prestation s'élevait à 31\$ par enfant.

⁹² Fait intéressant à noter, la même année, la Chambre des communes a voté unanimement une résolution qui engage les députés à mettre fin à la pauvreté des enfants d'ici l'an 2000.

mesure prévoyait que, pour les revenus familiaux (et non individuels) annuels supérieurs à 50 000\$, le gouvernement allait récupérer les allocations familiales par voie fiscale, à un taux de 15% (Battle, 2001; Bernier, 1998).

Non sans faire écho aux interrogations notoires du premier ministre de l'époque quant à la pertinence de verser une allocation familiale à la riche femme d'un banquier (Bernier, 1998), ces réformes attestent de la volonté du gouvernement Mulroney de limiter l'aide financière aux familles dans le besoin. Aussi pousse-t-il encore plus sa réforme quelques années plus tard, soit en 1992,⁹³ par la suppression complète du programme d'allocations familiales qu'il remplace par la Prestation fiscale pour enfants (PFE). Par là, il confirme une tendance déjà amorcée d'utiliser davantage les instruments fiscaux que les transferts directs aux familles. Fondée sur le revenu, l'attribution de cette prestation se faisait mensuellement et son montant était calculé en fonction du nombre d'enfants et du revenu (de travail) de la famille. Conséquence directe de la considération du revenu familial (et non de celui individuel), l'étendue de la couverture du programme a substantiellement diminué pour ne plus atteindre que 80% des familles canadiennes (Boychuk, 2004; Battle, 2001). Quant à l'intensité de la couverture procurée par le programme, la prestation pouvait s'élever, par année, à un montant maximal de 1233\$ pour chaque enfant de moins de 6 ans, et de 1020\$ pour ceux âgés de 7 à 17 ans. Pour les familles à faible revenu, à la PFE s'ajoutait un Supplément au revenu gagné (SARG) qui, jusqu'en 1997, pouvait aller jusqu'à 500\$ annuellement. Le SARG visait explicitement l'incitation au travail des familles à bas revenu, considérant que les familles dont l'essentiel du revenu provenait de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage n'y étaient pas admissibles (Bernier, 1998). Par cette réforme, le gouvernement conservateur réoriente la logique d'intervention fédérale en matière de prestations familiales qui visent désormais moins à aider les parents à subvenir aux besoins de leurs enfants, qu'à encourager et renforcer leur participation au marché du travail. De plus, si ce nouveau régime, et plus particulièrement le SARG, semble constituer un instrument de lutte contre la pauvreté des enfants qui a favorisé une redistribution des revenus au profit des plus démunis, cette aide financière supplémentaire demeure, somme toute, limitée (500\$ par enfant, par année) et est surtout attribuée à partir du critère de

⁹³ Par la même occasion, il supprime le crédit d'impôt remboursable pour enfants (créé en 1978).

mérite du parent-petit-salarié qu'on retrouve dans les logiques de contrepartie. Cette réforme attribue donc une vocation tout autre aux prestations familiales qui entretiennent désormais des liens plus étroits avec le statut de travailleur des parents.

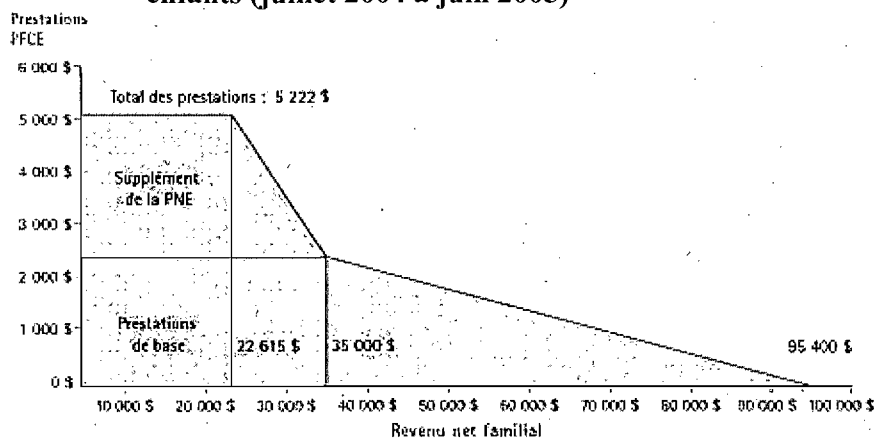
L'ère des surplus budgétaires fédéraux amènera avec elle de nouveaux changements en matière de politique familiale qui devient peu à peu un domaine d'intervention priorisé par Ottawa. Dès 1994, dans un rapport intitulé *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, le gouvernement préparait le terrain politique en insistant sur l'urgence d'agir pour la réduction de la pauvreté infantile dans un esprit d'investissement social dans l'avenir. En 1996, le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux se sont entendus, lors du Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales, sur la nécessité d'élaborer un Plan d'action national pour les enfants (PANE) qui favoriserait une approche collaborative et intégrée pour assurer le bien-être des enfants.⁹⁴ Constitué progressivement, ce plan, qui selon Saint-Martin (2002 : 49) est au cœur du processus de transformation de l'État providence canadien, comprend en outre la Prestation nationale pour enfants (1998), l'Entente sur le développement de la petite enfance (2000), l'extension de la durée des congés parentaux (2000) et la mise en place de nouveaux organismes de coordination pour le développement du PANE.

L'ensemble de ces mesures témoigne de la volonté affirmée du gouvernement libéral de Jean Chrétien d'investir le filet de protection sociale canadien autour de l'enfant. D'ailleurs, entre tous les programmes canadiens de sécurité du revenu, ce sont véritablement les prestations pour enfants qui ont connu les augmentations les plus significatives (Battle, 2001). L'annonce de l'intention de restructurer et de renforcer le régime de prestations pour enfants a été fait au dévoilement du budget de 1997, mais ce n'est qu'en 1998 que la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et le supplément de la Prestation nationale pour enfants (PNE) viennent respectivement remplacer la PFE et le SARG. Versée mensuellement aux familles à faible et moyen revenu, la PFCE comprend un montant forfaitaire de base qui, à partir d'un certain seuil de revenu familial net (en

⁹⁴ Ici, nous référons directement au contenu de la page du site officiel de l'Union sociale canadienne. En ligne. http://www.socialunion.ca/nca_f.html (page consultée le 24 novembre 2006). Soulignons par ailleurs qu'à la sortie de la rencontre annuelle des premiers ministres provinciaux d'août 1996, ces derniers ont tous, mis à part le premier ministre québécois, chargé leur administration de travailler avec Ottawa à la conception

2004, le seuil était de 35 000\$), diminue progressivement jusqu'à ce que la famille n'y soit plus admissible (en 2004, les familles dont le revenu était plus élevé que 95 400\$). La PNE cible quant à elle les familles à faible revenu (ie moins de 35 000\$) et est ajoutée à la PFCE. Elle prévoit aussi un montant forfaitaire qui diminue progressivement à mesure que le revenu familial net s'élève au-delà d'un certain seuil (en 2004, le seuil était de 22 615\$).

Figure 1-La Prestation fiscale canadienne pour enfants pour une famille de deux enfants (juillet 2004 à juin 2005)

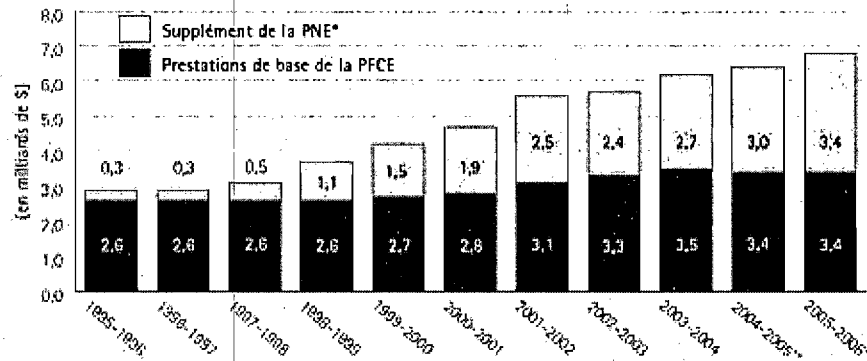


source : *La Prestation nationale pour enfants*. Rapport d'étape 2004. En ligne. http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/ncb-2005/chp2_fr.shtml (page consultée le 24 novembre 2006)

En clair, le nouveau régime national de prestations pour enfants développé par les libéraux a progressivement renoué avec le principe d'universalité longtemps associé aux allocations familiales. Pour l'année 2004, 95% des familles canadiennes ont reçu un certain montant de PFCE en fonction de leur revenu (Boyчук, 2004). De plus, avec la PNE, ce nouveau régime poursuit une logique de redistribution sociale, beaucoup plus affirmée que celle du SARG des conservateurs. L'amélioration des conditions budgétaires aidant, le gouvernement libéral fédéral a pu décupler en moins de dix ans le montant maximal des suppléments de revenu, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

d'une proposition de prestation intégrée pour enfants (<http://www.fin.gc.ca/budget97/child/child2f.html>, page consultée le 24 novembre 2006).

Figure 2- Investissements fédéraux pour les familles à faible revenu qui reçoivent la prestation de base de la PFCE et le Supplément de la PNE pendant les années du programme (juillet à juin)⁹⁵



source : *La Prestation nationale pour enfants. Rapport d'étape 2004*. En ligne. http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/ncb-2005/chp2_fr.shtml (page consultée le 24 novembre 2006)

De plus, cette lutte contre la pauvreté ne s'adresse pas uniquement aux familles dirigées par de petits salariés, mais bien à des familles démunies, tout simplement. En effet, en rendant les familles prestataires de l'assurance-emploi et de l'assistance sociale admissibles à la PNE, le gouvernement fédéral rompt avec une logique de rétribution au mérite. Il serait néanmoins erroné d'affirmer qu'il perd de vue son objectif de régulation des comportements des parents par rapport au marché du travail, considérant finalement qu'un des buts avoués du gouvernement par la mise en œuvre de la PNE est « d'abaisser le mur de l'aide sociale » :

« Avant la PNE, il arrivait souvent que les parents de familles à faible revenu qui quittaient l'aide sociale pour intégrer le marché du travail ne bénéficient que d'une légère augmentation de leur revenu. Cette transition pouvait également signifier une perte de prestations importantes, comme les prestations supplémentaires pour les services de santé, les soins dentaires et les médicaments d'ordonnance. Par conséquent, des familles pouvaient se retrouver dans une situation plus désavantageuse si les parents quittaient l'aide sociale pour accepter un travail faiblement rémunéré, une situation connue sous le nom de « mur de l'aide sociale ». La PNE s'attaque au mur de l'aide sociale en fournissant des prestations en dehors du cadre de l'aide sociale et en s'assurant de maintenir les prestations et les services bonifiés destinés

⁹⁵. * Comprend l'ancien Supplément du revenu gagné pour les années 1995-1996 à 1997-1998. ** Les données de 2004-2005 et de 2005-2006 sont des prévisions.

aux parents lorsque ceux-ci passent de l'aide sociale à un travail rémunéré ». (site web officiel de la PNE http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/thenational1_f.shtml page consultée le 24 novembre 2006).

3.2.1.4-Synthèse

En définitive, le portrait de l'évolution de ces trois programmes de sécurité du revenu indique qu'il y a véritablement eu désengagement de l'État social canadien pendant les années 1980 et surtout 1990. Ce constat s'impose non seulement à partir de critères de droits sociaux (étendue et intensité de la couverture, taux de remplacements, conditions rattachées à l'obtention des prestations, etc.), mais également en termes d'effort social gouvernemental pour ce qui est des réformes de l'assurance-emploi et du TCSPS qui ont occasionné des coupures drastiques dans les dépenses fédérales pour ces programmes. Seules les prestations familiales et les mesures de lutte à la pauvreté infantile connaîtront un second souffle, après avoir elles aussi connu des années de restrictions alors que les transferts monétaires directs universels laissaient graduellement la place à des crédits d'impôts pour enfants. Encore là cependant, comme nous venons de le voir, le réinvestissement massif du gouvernement fédéral dans les prestations familiales s'inscrit dans une restructuration complète du système de sécurité du revenu qui vise à sortir les plus démunis de la « trappe de la pauvreté » en abaissant les « murs » des politiques d'assistance publique. Ce faisant, le gouvernement libéral poursuit toujours une logique d'activation, bien que cette dernière se présente certainement sous un visage plus doux que dans les réformes de l'assurance-chômage et du RAPC par lesquelles Ottawa, nous l'avons vu, a véritablement orchestré le virage *workfare* du système de sécurité sociale canadien.

3.2.2- La restructuration de l'État social espagnol

Dans la littérature, l'État social espagnol est traditionnellement catalogué dans une quatrième famille d'État social, celle des pays d'Europe du Sud, qui a été ajoutée à la désormais classique typologie des trois mondes (libéral, conservateur et social-démocrate) de l'État providence d'Esping-Andersen (1990). Cette typologie a pourtant indirectement

classifié ces pays, en prenant pour exemple l'Italie, parmi la famille élargie des États sociaux conservateurs, les présentant comme une variante simplement sous-développée de ce modèle. Pour plusieurs, pareille extension de la typologie d'Esping-Andersen particulièrement axée sur la démarchandisation des travailleurs colle mal à la réalité des pays méditerranéens, entre autres parce qu'elle évacue de l'analyse à la fois les mécanismes de solidarité de la famille et de la société civile, et les marchés du travail informels sur lesquels reposent pourtant une grande partie de ces systèmes sociaux (Rhodes, 1997).

Il est généralement reconnu que Leibfried (1993) a été le premier à proposer l'ajout du *Latin Rim regime* aux trois mondes de l'État providence d'Esping-Andersen. Ce modèle latin d'État social rudimentaire se rapprocherait de celui de type libéral pour le filet de protection sociale résiduelle qu'il offre en-dehors des programmes généreux de pensions et de sécurité sociale, et l'importance accordée à l'entrée sur le marché du travail. De plus, alors qu'il regroupe entre autres sous ce modèle la Grèce, l'Espagne, le Sud de l'Italie et le Portugal, Leibfried souligne l'influence décisive de l'Église catholique et des structures familiales traditionnelles (réseaux de microsolidarité et d'obligations mutuelles) dans la délivrance des services en matière sociale. Finalement, les récessions économiques et les héritages autoritaires auraient retardé l'implantation de ce régime, si bien que dans la pratique, ce schéma d'État social relève plus de la promesse constitutionnelle que d'un modèle véritablement établi (Martin, 1997).

La proposition de Leibfried sera modifiée et développée davantage par Ferrera (1996) qui entrevoit les systèmes de protection sociale méditerranéens comme « mixtes », puisqu'ils présentent une logique universelle d'intervention en matière de santé alors que dans le domaine de la sécurité sociale, ce sont des critères d'inspiration bismarckienne qui conditionnent les transferts sociaux. Ces systèmes se distinguent avant tout des autres familles d'États sociaux par leur caractère éminemment inégalitaire, alors qu'ils atteignent des sommets inégalés de générosité envers certaines populations (« les hyper-protégés », qui sont — ou ont été — bien intégrés professionnellement) et présentent par ailleurs des dispositifs de protection sociale inadéquats et insuffisants pour les plus démunis. À la différence de Leibfried, Ferrera considère que ces systèmes s'inspirent des régimes conservateurs du Nord en matière de santé et de sécurité du revenu. Cependant, le traitement dualiste des prestataires, le patronage, la faible institutionnalisation de

l'intervention étatique et le rôle essentiel joué par l'Église, la charité et la famille en matière sociale font très certainement d'eux une quatrième famille d'États sociaux à part entière (Rhodes 1997).

La fin du *Golden Age* des modèles de l'État social occidental coïncidant relativement avec la période où la transition démocratique s'effectue en Espagne, tout exercice de compréhension de la restructuration de l'État social espagnol suppose un bref retour sur le traitement de la question sociale sous la dictature franquiste ultra-centralisée. Ce retour est d'autant nécessaire que, comme nous l'avons souligné précédemment, le gouvernement espagnol a eu, contrairement au cas canadien, à composer avec un héritage dictatorial en matière sociale. Ainsi, au même titre que les autres régimes latins, son action a par conséquent dû non seulement faire face aux mêmes défis sociaux et économiques que les autres pays occidentaux, mais elle a de plus impérativement eu à répondre aux pressions — soient-elles européennes ou populaires — de rattrapage en matière de politiques sociales. De plus, pour Rhodes (1997), cet héritage autoritaire se traduit certes par la résilience de traditions institutionnelles, mais il implique aussi des attitudes réfractaires de la population à l'endroit de certaines politiques rappelant l'époque dictatoriale.⁹⁶

3.2.2.1-L'État social hérité de la période franquiste :

L'intervention publique sous Franco se caractérisait principalement par la priorité accordée par l'État au travailleur et à sa famille, et par le rôle primordial laissé à l'Église et à la famille (plus précisément les « aidantes naturelles ») pour combler les profondes lacunes du régime. De 1939 à la fin des années 1960, l'essentiel de l'intervention étatique se fera sous le couvert des *obras sociales* qui devaient fournir « pain et joie » à la famille du travailleur obéissant, diligent, et en situation de précarité financière (Arriba et Moreno, 2005). Outil de valorisation de la famille traditionnelle et de l'ordre social, les prestations familiales — accordées seulement aux parents mariés selon une logique nataliste (à partir du deuxième enfant, et bonifiée pour les familles nombreuses) et visant à décourager

l'entrée des femmes sur le marché du travail — représenteront jusqu'au début des années 1960 plus de la moitié de l'ensemble de la sécurité sociale (Meil Landwerlin, 1994).

Avec le Plan de stabilisation de 1959, l'Espagne connaît une période de modernisation économique (*desarrollismo*) qui s'inspire grandement de la planification indicative et prévisionnelle inaugurée en France par le Plan Monnet de 1947.⁹⁷ Élaboré sous l'influence de l'Opus Dei, ce plan de stabilisation développe un système de régulation du travail comprenant, notamment, l'accord de négociation des salaires entre les employeurs et employés (les salaires étaient auparavant fixés par le ministère du Travail), l'établissement d'un salaire minimum et la mise en vigueur en 1963 de la *Ley de Bases de la Seguridad Social*. Cette dernière étend progressivement la couverture à d'autres groupes de travailleurs (ex : agriculteurs, travailleurs autonomes) et jette les bases d'une universalisation future du système de sécurité sociale. Bien que cette période de développement a fait bondir d'environ 20 % les dépenses publiques de 1960 à 1970, l'aide aux plus démunis demeure l'affaire des œuvres privées de bienfaisance, et particulièrement de *Caritas*, créée en 1947 par la conférence épiscopale espagnole (Arriba et Moreno, 2005). L'intervention étatique franquiste a toujours pour cible le travailleur, l'essentiel des dépenses publiques étant désormais concentré au système contributif de pensions de retraite et de prestations de chômage. Encore là cependant, une inégalité de traitement des travailleurs prévaut, alors que le montant des allocations est déterminé par des critères forts arbitraires et dépourvus de mécanisme d'indexation adéquat. Ainsi, pendant que les quelques prestataires ayant contribué le plus longtemps au régime pouvaient toucher des pensions parmi les plus généreuses selon des standards comparatifs internationaux, avec des taux de remplacement de revenu allant jusqu'à 100%, en contrepartie, la majorité des allocations contributives correspondaient tout au plus au seuil minimal de subsistance (Mangen, 2001).

⁹⁶ À titre d'exemple, dans le cas de l'Espagne, les politiques particulièrement conservatrices et natalistes du régime franquiste expliqueraient encore l'absence d'une véritable politique familiale à la fin des années 1990 (Rhodes, 1997).

⁹⁷ Promulgué par le gouvernement Blum, le Plan Monnet visait la reconstruction et la modernisation de l'ensemble de l'économie française afin qu'elle retrouve son niveau de production d'avant-guerre. Cette planification incitative, conditionnée par les crédits américains, accordait la priorité au renouvellement des équipements (ex : électricité, charbon, transports ferroviaires, matériel agricole, etc).

Cet État social qualifié par certains (Almeda et Sarasa, 1996) de « corporatisme despotique », qui est caractérisé par un faible financement étatique, un faible effet de démarchandisation et une forte activité subsidiaire de l'Église dans les sphères de la santé, l'éducation et l'aide aux démunis non couverts par le système de sécurité sociale, peut être vu aussi comme un dispositif qui concourt au maintien du régime. Bien que les travailleurs et leur famille constituaient aux yeux du Caudillo les principaux bénéficiaires-méritants de l'action publique, il faut voir que le déséquilibre entre les contributions de ces travailleurs et de leurs employeurs et la couverture accordée (seulement les deux tiers de ces contribuables seront admissibles au programme de sécurité sociale) sera aggravé par d'autres pratiques clientélistes, comme l'inclusion du clergé catholique, de diplomates, d'agents d'assurance, ou même de joueurs de foot dans la population couverte par le système, sans qu'ils n'y aient contribué financièrement (Almeda et Sarasa, 1996).

Sans surprise, au lendemain de la mort du Caudillo, la question des droits sociaux devient un enjeu clé du processus de démocratisation. Cette période de crises économiques successives accentue les besoins sociaux passés et émergents, et une intervention étatique accrue en matière sociale apparaît dès lors comme un levier de développement socio-économique nécessaire à la survie et consolidation de la nouvelle démocratie (Gallego, Gomà et Subirats, 2005; Adelantado, Brugué, Gallego, Gomá, Losada et Moretti, 2002). Parallèlement, le thème de la protection sociale devient étroitement associé au processus de fédéralisation progressive et inachevée du pays (Chapados, 2006), alors que certaines régions nationalistes autrefois brimées sous Franco revendiquent, non sans poursuivre des fins de *state building*, l'autorité de légiférer dans les domaines de juridiction reconnus par la Constitution. En clair, il importe de souligner l'énorme rattrapage dont l'État social espagnol a fait preuve au cours des années 1980 et 1990, en dépit des réformes qui témoignent par ailleurs d'un désengagement de l'action publique en matière sociale (Guillén et Matsaganis, 2000). Bien que paradoxal, pareil état de fait n'est pas unique au cas espagnol et témoigne des acrobaties politiques et économiques qu'ont dû –et dans les faits, doivent toujours– exécuter les pays sud-européens pour rencontrer à la fois les impératifs sociaux et économiques de l'Union européenne.

3.2.2.2- Le passage du corporatisme despotique à un système universel de sécurité sociale

Les premières années du régime démocratique conduites sous la gouverne de l'*Union del Centro Democratico* (UCD) laissent les piliers de l'État social franquiste relativement intacts. Cette période d'incertitude politique allant de 1977 à 1982 contraint les différentes forces politiques et sociales à collaborer autour d'un programme de stabilisation économique (Pactes de Moncloa) et de constitutionnalisation des droits sociaux. Entre autres, la création de l'*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF), premier impôt personnel et progressif, ou l'adoption du *Estatuto de los Trabajadores* qui légifère les relations de travail, participent à la modernisation économique et sociale de l'Espagne. Y contribue aussi l'adoption en 1980 de la *Ley Básica del Empleo*, qui substitue un nouveau système de prestations pour les sans-emploi à celui de la période franquiste. Bien que restrictives, les mesures introduites par cette loi (ex : le lien resserré entre la période de cotisation et la durée de la prestation de chômage, la réduction du taux de remplacement du revenu, ou le développement d'une politique de formation et d'activation des chômeurs) sont largement compensées par l'investissement massif de l'État en matière sociale. À titre indicatif, de 1977 à 1982, la part relative de l'*effort social gouvernemental* passera de 27,4% à 37,6% du PIB espagnol, ce qui n'est pas sans aider à maintenir le large consensus social autour du processus de démocratisation (Guillén et Matsaganis, 2000; González Calvet, 1998; Adelantado, Noguera et Rambla, 1998).

L'Espagne devra attendre la première alternance démocratique avec l'élection de 1982 du gouvernement socialiste majoritaire du *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) avant de connaître les premières grandes réformes dans le domaine de la protection sociale. Celles concernant le financement public et l'universalisation du système de santé (complétée en 1989) figurent certainement parmi les plus importantes, mais pour les fins de la question à l'étude, nous concentrerons notre analyse sur les réformes qui ont affecté le système de sécurité sociale espagnol. Contrairement à la santé, les systèmes d'assurance-chômage et de pensions de retraite relèvent entièrement de l'État central, et ces programmes de soutien du revenu constituent toujours les deux principaux piliers de l'État social en Espagne. Nous examinerons l'ensemble des réformes qui ont visé ces deux

programmes, soient-elles expansionnistes ou compressives, en plus de considérer brièvement les politiques familiales, tout aussi résiduelles qu'elles soient.⁹⁸ Dans la mesure où les processus de réforme de ces programmes sont intrinsèquement liés et ont à maintes reprises fait l'objet de négociations communes entre le mouvement syndical et le gouvernement espagnol, nous allons les considérer en bloc, et non programme par programme. À partir de là, nous serons plus à même de constater que ce qui est donné d'une main par le gouvernement espagnol a souvent été retiré de l'autre. Alors pourrions-nous juger ensuite de l'opportunisme des CA nationalistes à exploiter la brèche dans le filet de protection social espagnol pour des fins d'affirmation identitaire.

La première véritable offensive du gouvernement socialiste survient en juillet 1985 lors de l'adoption de la Loi 26/1985 qui s'attaque au plus gros morceau du système de transferts de l'État social hérité de la période franquiste, à savoir le régime de pensions contributives. Pour l'essentiel, cette réforme comprend une série de mesures qui viennent miner directement le taux de remplacement de la prestation de pension contributive jusqu'à reconnue comme généreuse,⁹⁹ et réduit donc par conséquent l'intensité protectrice du système. Selon Mangen (2001), les mesures auraient eu pour effet combiné de réduire de 8% le montant des prestations. Premièrement, la nouvelle loi vient quadrupler le nombre d'années contributives prises en compte dans le calcul du montant initial de la pension, les faisant passer de deux à huit années. Ensuite, la période de contribution minimale pour accéder à la pension est augmentée de façon significative, alors que le nombre d'années requises croît de dix à quinze années. Finalement, l'indexation des pensions, pourtant promise en compensation des autres mesures restrictives, ne sera accordée que quelque trois ans plus tard, suite à une seconde grève générale en 1988 (Guillén et Matsaganis,

⁹⁸ Plusieurs s'entendent d'ailleurs pour dire que la politique familiale a été la grande oubliée de la transition démocratique, si bien qu'il n'existe pas véritablement un système de protection sociale destiné expressément aux familles espagnoles (Parella, 2000; Guillén et Matsaganis, 2000). Certains parlent même de *machisme* et d'énorme hypocrisie de la part de l'État espagnol qui symboliquement met toujours la famille au cœur des valeurs espagnoles, alors que dans les faits il présente la plus grande insensibilité à l'égard des situations des familles (et des femmes) espagnoles (Navarro, 2004).

⁹⁹ Avec des taux de remplacements oscillant toujours au-delà de 95%, les pensions contributives espagnoles ont toujours été reconnues comme parmi les plus généreuses en Europe. Cependant, comme le soulignent pertinemment Vicenç Navarro et Águeda Quiroga (2004), pareille conclusion est quelque peu hâtive, dans la mesure où les salaires espagnols comptent aussi parmi les moins élevés d'Europe. Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, les pensions espagnoles ne sont pas excessivement généreuses par rapport à celles des autres pays européens, mais ce sont plutôt les salaires qui sont particulièrement résiduels.

2000). Par là, le gouvernement socialiste voulait certainement modérer la croissance des dépenses liées aux pensions, dépenses qui en 1985 représentaient environ 7,52% du PIB national, mais il renforçait du même coup le caractère contributif du système de pensions en élevant leurs conditions d'admissibilité d'une part, et en resserrant d'autre part le rapport proportionnel entre la nature de la contribution des travailleurs et celle des pensions reçues (Rodríguez Cabrero, 2004; Jiménez, 2004).

Bien qu'elle ait été fortement contestée pour ses mesures assez radicales de rationalisation et ainsi donné lieu à la première grève générale qu'ait connue le nouveau régime démocratique, il demeure que pour plusieurs (Rodríguez Cabrero, 2004; Mangan, 2001), cette réforme a constitué le point d'ancrage de la modernisation du système de sécurité sociale. En effet, cette réforme, qui visait « une plus grande équité, transparence et rationalisation de l'organisation » du système de pensions contributives (Mangan, 2001 : 81) constituait un mal nécessaire pour assainir ce dernier et permettre le futur développement de pensions non contributives. Considérée comme une retombée directe des négociations pour mettre fin à la grève générale de 1988, la Loi 26/1990 offre à partir de 1991 des pensions non contributives pour les démunis de 65 ans qui ne remplissent pas les critères requis pour être admissibles au système de pensions. Si elle constitue un premier pas vers une logique de redistribution des revenus, cette réforme ne fait pas encore figure d'un véritable programme de lutte contre la pauvreté des personnes âgées, alors que l'intensité des prestations offertes au moment de leur introduction correspond environ à 25% du PIB per capita (contre 49% pour les prestations contributives) (Adelantado et al, 1998). Néanmoins, cette assistancialisation du système de pensions a été accueillie favorablement, dans la mesure où elle a élargi considérablement l'étendue de sa couverture désormais quasiment universelle.

Le même constat s'impose d'ailleurs pour les prestations familiales non contributives créées au même moment par la Loi 26/1990. Attribuées selon un test de revenu aux familles avec des enfants mineurs ou invalides, ces prestations se voulaient être la première majoration des allocations familiales héritées de la période franquiste qui n'avaient cessé de fondre jusqu'à ce qu'elles n'aient plus d'impact mesurable sur le revenu des foyers démunis (Mangan, 2001). Cependant, la faiblesse du seuil de revenu pour y accéder, et le caractère éminemment résiduel du montant de cette prestation assistancielle

nous empêchent encore de parler d'un vaste programme de lutte contre la pauvreté. Pareille assertion gagnera en véracité au fil des ans, alors que les montants de ces prestations ne seront pas augmentés une seule fois sous la gouverne socialiste (Rodríguez Cabrero, Arriba et Marbán, 2003).

Coincé entre ses idéaux d'expansion des droits sociaux et de rétention des dépenses sociales, le gouvernement socialiste aura tôt fait de contrebalancer l'élargissement de la protection sociale des aînés et des familles à faible revenu par une seconde réforme particulièrement restrictive, celle du programme d'assurance-chômage. En cette période de récession économique, l'Espagne connaît alors des taux de chômage record qui oscillent entre 18,4% en 1992 à 24,2% en 1994, et les dépenses gouvernementales pour les prestations de chômage montent en flèche. Devant cette situation, et dans la foulée du traité de Maastricht de 1992, le gouvernement du PSOE embrasse les impératifs de lutte contre la fraude, de réduction du déficit et de convergence européenne pour adopter et légitimer ce à quoi on réfère fréquemment comme le *decretazo* de 1992. Ce décret, auquel on substituera la Loi 22/1992, affecte substantiellement les prestations contributives d'assurance-chômage et ce, tant en ce qui a trait aux conditions d'accès au programme qu'au montant et à la durée de la prestation. Premièrement, la période minimale de cotisation exigée pour accéder aux prestations de chômage a été carrément doublée, passant de 6 à 12 mois. Deuxièmement, la période de cotisation à laquelle il est référé pour calculer le montant des prestations n'est plus de 4, mais bien des 6 dernières années précédant le début du chômage (Noguera, 2000; Adelantado et al, 1998). Ce que Adelanto et al (1998) qualifient du virage néolibéral du programme d'assurance-chômage culmine en 1993-1994 avec la « contre-réforme » du marché du travail qui, en plus de précariser les emplois, exclut désormais certaines populations de la couverture du programme, comme les travailleurs à temps partiel, et réduit de 25 % au demeurant les prestations minimales pour les chômeurs sans enfant à charge (Rodríguez Cabrero, 2004; Rodríguez Cabrero, 1998; Adelanto et al, 1998).

Seule la grande réforme des congés de maternité semble interrompre le cycle de coupures apportées au programme d'assurance-chômage. Longtemps négligées par le gouvernement socialiste pour les associations symboliques au régime franquiste qu'elles peuvent évoquer, les politiques dirigées vers les familles connaissent en 1995 une réforme majeure alors que les congés de maternité sont désormais couverts par la sécurité sociale.

Ce faisant, la maternité n'est plus considérée comme une maladie, et les employeurs doivent dorénavant cotiser aux prestations de congé de maternité qui offrent un taux de remplacement de revenu de 100 % pour une période de 16 semaines (Guillén et Matsaganis, 2000). Pour autant que cette réforme du programme d'assurance-chômage constitue un véritable gain pour les femmes et les familles espagnoles en général, elle arrivera trop tard pour être en mesure de contrebalancer les coupures qui l'ont précédée et de tempérer les ardeurs du mouvement syndical.

Fortement contestées, la Loi 22/1992 et la « contre-réforme » du marché du travail sont au cœur des grèves générales de 1992 et de 1993. Ces dernières n'ont pas réussi à faire reculer le gouvernement central dans la mise en place de ces mesures restrictives qui feront presque couper de 40 % l'étendue de la couverture du programme : en 1992, 58,55 % des chômeurs reçoivent des prestations de chômage, contre seulement 36,93 % en 1998 (Noguerra, 2000). Il importe de souligner par ailleurs que ces coupures dans le programme d'assurance-chômage et le resserrement du caractère contributif de celui-ci sont accompagnés par des politiques d'activation des chômeurs, politiques dont le budget a plus que doublé entre 1985 et 1995, passant de 0,34 % à 0,82 % du PIB national (Guillén et Matsaganis, 2000). Au même titre que pour le système de pensions, le gouvernement espagnol ne met donc pas de l'avant une logique de redistribution des revenus, mais adopte plutôt une stratégie d'intervention qui le désengage progressivement auprès des sans-emploi. D'une part, en réaffirmant le caractère contributif du système de sécurité sociale par le resserrement de ses conditions d'éligibilité, le gouvernement renforce non seulement la dépendance des prestataires au marché du travail, mais il maintient et reproduit par ailleurs les inégalités socioéconomiques de celui-ci. D'autre part, le gouvernement espagnol, même dirigé par un parti socialiste, embrasse la philosophie de l'éthique du travail et souscrit au principe de l'activation des dépenses « dites passives » tel que popularisé par l'OCDE et la Communauté européenne. À ce titre d'ailleurs, le discours gouvernemental durant les années 1990 est on ne peut plus éloquent, que ce soit sous les gouvernements du PSOE (au pouvoir jusqu'en mars 1996) ou du PP (au pouvoir de mars 1996 à mars 2004). En effet, comme le souligne Noguera (2000), en évoquant le déficit public ou la fraude pour justifier les coupures et délégitimer socialement le droit des chômeurs à accéder à une prestation digne,

« tant le PSOE que le PP tinrent un discours néolibéral et néocalviniste suivant lequel la protection pour le chômage est une “subvention à l’oisiveté” et un désincitatif à la recherche d’emploi » (notre traduction de Noguera, 2000 : 235).

En clair, cette ambivalence entre, d’un côté l’expansion de la couverture du système de sécurité sociale puis de l’autre le resserrement de son caractère contributif et l’activation de ses prestataires, constitue un trait caractéristique de l’intervention du gouvernement espagnol durant les années 1980 et 1990. Fait à souligner, cette ambivalence tend à se perpétuer à mesure que la consolidation du système est poursuivie et que des interrogations quant à la viabilité financière à long terme de ce dernier sont soulevées. La signature en avril 1995 du premier *Pacte de Toledo* atteste fermement de ce phénomène. Pour Adelanto et al, à cause des concessions accordées aux parties syndicales et patronales, ce pacte multipartite doit être saisi comme un « accord relativement ouvert, et particulièrement ambigu, entre les positions néolibérales et celles sociales-démocrates modérées » (1998 :210). En effet, ce pacte effectue des recommandations, parfois floues, qui veillent tout autant à la viabilité financière du système de pensions espagnol qu’à sa rationalisation, ou a contrario, qu’au renforcement de son filet protecteur. En résumé, les principales recommandations prévoient :

- la clarification et la division du financement des différents programmes de sécurité sociale, où les prestations contributives sont financées par les cotisations et celles non contributives à même les impôts;
- des mesures de rationalisation et de simplification du système de sécurité sociale;
- des mesures de renforcement du caractère contributif des pensions, par un resserrement de la proportionnalité entre la nature de la prestation et celle de la contribution;
- la garantie du pouvoir d’achat par des mesures d’indexation automatique des pensions (contributives et non contributives);
- des mesures qui augmentent la solidarité du système;
- des mesures qui favorisent la promotion et le développement d’un système complémentaire (privé) de fonds de pensions (Arriba et Moreno, 2005; Jiménez, 2004; Adelanto et al 1998).

Étant donné l'adhésion de la majorité des forces sociales et politiques au Pacte de Toledo, l'arrivée d'un nouveau parti au pouvoir n'en menacera pas la mise en application. Cependant, de tendance davantage conservatrice que les socialistes, et adoptant une discipline budgétaire qui se fixe pour objectif l'atteinte du déficit zéro (Tuchszirer, 2004), le nouveau gouvernement du PP privilégie initialement les recommandations restrictives du pacte. Plus particulièrement, la Loi 24/1997 de *Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*, renforce encore une fois le caractère contributif du système. Pour ce faire, elle augmente de 8 à 15 le nombre d'années contributives prises en compte dans le calcul du montant de base de la pension (nombre qui avait déjà été augmenté de 2 à 8 en 1985), en plus d'officialiser la séparation des sources de financement des pensions contributives des non contributives. Ce renforcement du caractère contributif du système a aussi donné lieu à des mesures de rationalisation qui viennent directement affecter le taux de remplacement de revenu procuré par la pension. Ainsi, les prestataires ayant cotisé seulement 15 ans au programme obtiennent des pensions dont le taux de remplacement du revenu est de 50%. Ce taux est bonifié de 2,5% pour chaque année supplémentaire de cotisation jusqu'à ce qu'elles se dénombrent à 25. À partir de quoi la bonification tombe à 2% pour toute année contributive additionnelle, jusqu'à ce qu'elle atteigne le taux de remplacement maximal de 100% accordé aux retraités qui ont cotisé 35 ans ou plus au système (Jiménez, 2004; Adelanto et al, 1998). En contrepartie de ces mesures de rationalisation, cette loi établit une formule automatique de revalorisation annuelle des pensions en fonction de l'indice des prix à la consommation (Jiménez, 2004).¹⁰⁰

Bien que la Loi 24/1997 demeure encore la législation qui a eu le plus de retombées conformément aux recommandations du Pacte de Toledo, d'autres législations adoptées sont à considérer. Premièrement, suite aux mesures précédentes de rationalisation des pensions, la Loi 28/2001 de stabilité budgétaire établit entre autres que tout excédent budgétaire de la caisse de sécurité sociale doit être versé annuellement à son fond de réserve en vue de répondre « aux besoins futurs du système ». ¹⁰¹ Deuxièmement, pour

¹⁰⁰ Conformément à l'objectif d'amélioration de la solidarité procurée par le système, mentionnons au passage que la Loi 24/1997 hausse aussi les montants des pensions accordées aux veuves et aux orphelins.

¹⁰¹ Notre traduction de l'exposé de motifs de la Loi 28/2003 qui régit de façon encore plus détaillée ce fond de réserve de la sécurité sociale. En ligne. http://www.seg-social.es/inicio/?Mlval=cw_usr_view_Folder&LANG=1&ID=37782 (Page consulté le 10 décembre 2006).

permettre à toute personne âgée qui le désire de prolonger sa vie active, la Loi 35/2002 légifère la mise en place d'un système de pensions de retraite graduelle et flexible. Entre autres choses, elle encourage les travailleurs âgés de 65 ans et plus qui décident volontairement de continuer à travailler en bonifiant le taux de remplacement de la pension de 2% pour chaque année supplémentaire de travail complétée. Or, considérant que les 35 années de cotisation pour obtenir le taux de remplacement maximal sont de plus accréditées à ces prestataires « actifs et retardataires », ces derniers peuvent donc toucher des pensions à un taux de remplacement dépassant les 100% (Congreso de los Diputados, 2003).

Comme l'indique clairement ce bref survol des lois adoptées par le gouvernement du PP en réponse aux recommandations du Pacte de Toledo, les réformes du système de pensions introduites n'appartiennent pas à une véritable logique de redistribution du revenu ou de lutte contre la pauvreté. Quand elles ne conduisent pas concrètement à des coupures ou à un renforcement du caractère contributif du système, comme la Loi 24/1997, elles encouragent soit l'activation des personnes en âge de retraite, soit elles projettent dans le futur les besoins du système au détriment de ceux actuels ou passés. Ces mesures répondent peut-être adéquatement à de nouvelles réalités démographiques, comme le vieillissement de la population ou l'augmentation de l'espérance de vie (et en l'occurrence une extension de la longévité de la vie active), mais il demeure qu'elles ne profitent pas à la majorité des prestataires. D'autre part, cette prudence budgétaire n'introduit pas de hausse du montant des pensions au-delà de l'indexation. Pourtant, comme nous l'avons indiqué précédemment, ces dernières sont somme toute considérées de faible niveau comparées aux autres programmes européens, puisque les généreux taux de remplacement du revenu prévus par le système de sécurité sociale ne peuvent compenser pour les faibles salaires des travailleurs espagnols (Navarro et Quiroga, 2004).

Cette tendance de restriction budgétaire et d'activation des dépenses dites passives du gouvernement Aznar culmine par l'adoption d'un autre *decratzo* concernant l'assurance-chômage en 2002. Outre l'inclusion du patrimoine dans le calcul du montant alloué par la prestation, le RDL5/2002 adopté en mai 2002 prévoyait un resserrement des conditions de permanence de la situation de non-emploi. En l'occurrence, le décret revoyait la définition de la situation « légale » de chômage à partir de laquelle est accordée la prestation d'assurance-chômage, afin d'éviter une prolongation consentie par le prestataire de sa

situation de non-emploi. Accordant un pouvoir discrétionnaire plus grand à l'INEM (l'agence nationale responsable de la gestion du programme d'assurance-chômage) dans la délivrance des prestations, le gouvernement obligeait initialement les chômeurs à accepter les emplois qui se situaient jusqu'à 50km du lieu de leur résidence. Aussi, les mesures adoptées prévoyaient par ailleurs la suspension du droit à la prestation d'assurance-chômage suite au troisième refus par le chômeur d'une offre d'emploi considérée comme acceptable aux yeux de l'INEM (Arriba et Moreno, 2005). Non sans stigmatiser les prestataires et accroître considérablement leur dépendance au marché, ce décret, arrimé à la réforme du marché du travail de 2001 qui encourage par des privilèges fiscaux les compagnies à embaucher les travailleurs à faible revenu, fut fortement contesté par le mouvement syndical. Le 20 juin 2002, l'Espagne démocratique connaît sa 5^e grève générale.

L'ampleur de la manifestation force le gouvernement à reculer et à retirer son décret. Néanmoins, en décembre 2002, l'administration Aznar garde toujours le cap en ce qui a trait à ses volontés d'activation et revient avec une version adoucie de sa réforme, mais tout de même axée sur la sortie rapide des prestataires vers le marché du travail. Aussi maintient-elle, dans sa Loi 45/2002 sur les *Mesures urgentes pour la réforme du système de protection contre le chômage et l'amélioration de l'employabilité*,¹⁰² l'instauration du compromis d'activité contracté en contrepartie de la réception de la prestation. Ce faisant, elle met de l'avant une nouvelle définition de la situation « légale » de chômage, selon laquelle le sollicitant ou le bénéficiaire d'assurance-chômage doit souscrire volontairement au compromis d'activité, soit à l'obligation de :

« rechercher un emploi de façon active, accepter un poste adéquat et participer dans des actions spécifiques de motivation, information, orientation, formation, recyclage ou insertion professionnelle pour augmenter ses opportunités d'être embauché, ainsi que de respecter le reste des obligations prévues » (site du MTAS, page consultée le 19 décembre 2006).¹⁰³

Du même coup, une définition variable de ce qu'est un *poste adéquat* est proposée :

¹⁰² Notre traduction de *LEY 45/2002, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*.

¹⁰³ http://www.seg-social.es/inicio/?Mlval=cw_usr_view_Folder&LANG=7&ID=39854#39858

« Par *poste adéquat*, il faut entendre la profession demandée par le travailleur et également celle correspondant à sa profession habituelle ou toute autre s'adaptant à ses aptitudes physiques et de formation. Par poste adéquat il faudra considérer le poste de la dernière activité professionnelle réalisée pendant une durée égale ou supérieure à trois mois. Après un an de perception ininterrompue des prestations, seront considérés adéquats, outre les postes précédents, d'autres postes pouvant être réalisés, selon le critère du Service Public pour l'Emploi, par le travailleur. Le poste sera considéré comme adéquat quand il sera offert dans la ville de résidence habituelle du travailleur ou dans une ville située à moins de 30 km de sa ville de résidence habituelle » (site du MTAS, page consultée le 19 décembre 2006).¹⁰⁴

La participation au compromis d'activité par le chômeur demeure sur une base volontaire pour les cent premiers jours de la perception de la prestation. Une fois ce délais écoulé cependant, il est prévu que la non-participation aux activités d'amélioration de l'employabilité ou la non-conformité aux exigences du compromis d'activité entraîne des sanctions qui comprennent la suspension ou la réduction de la durée de la prestation allant de 1 à 3 mois, selon la gravité de la faute commise, ou même de 6 mois, dans une situation de faute répétée (MTAS, page consultée le 19 décembre 2006).¹⁰⁵ Le compromis d'activité octroie au bénéficiaire un service de tutorat professionnel personnalisé pour l'aider à améliorer son employabilité. Suite à leurs premières rencontres, ce même tuteur établit un plan d'insertion qui prévoit des activités de formation et un calendrier déterminé, en plus de gérer les offres d'emploi pour le prestataire (Assedic.fr, page consultée le 19 décembre 2006).¹⁰⁶

Cette réforme du programme d'assurance-chômage témoigne une fois de plus des craintes ancrées chez les dirigeants espagnols quant à la fraude et à la satisfaction béate des prestataires. Aussi s'avère-t-elle particulièrement stigmatisante pour les chômeurs, mais elle introduit de plus une logique de *workfare* dans un programme de type assurantiel, ce qui n'est pas sans altérer significativement les droits sociaux des prestataires. En effet, en plaquant au programme contributif d'assurance-chômage une logique de contrepartie assortie de sanctions potentiellement sévères habituellement mises en pratique dans les

¹⁰⁴ *ibid.*

¹⁰⁵ http://www.inem.es/ciudadano/deseempleo/presta_suspension.html

¹⁰⁶ <http://info.assedic.fr/unijuridis/index.php?idmenu=2518&idarticle=2562&chemin=2468%7C2515%7C251>

régimes d'assistance sociale, le gouvernement Aznar a révisé la formule des droits et devoirs liée à l'obtention de la prestation d'assurance-chômage et a ainsi poussé la logique d'activation à son paroxysme en niant au chômeur le droit à une prestation assurantielle à laquelle il avait pourtant contribué. Voilà une façon détournée de couper dans la durée des prestations d'assurance-chômage en rabattant cette fois-ci la faute sur l'oisiveté ou la mauvaise volonté des sans-emploi.

Si la Loi 45/2002 restreint les conditions d'accès au programme d'assurance-chômage, il importe de souligner par ailleurs qu'elle légifère et élargit la couverture du programme de *Renta Activa de Inserción* (RAI) jusque-là régi annuellement à coup de décret royal. Introduite en 2000, cette prestation assistancielle était initialement accordée aux travailleurs sans emploi âgés de 45 ans et plus, et qui se trouvaient dans une situation de précarité financière, ie dont les revenus n'avaient pas excédé un montant mensuel global égal à 75 % du SMI, le salaire minimum espagnol. Au moment de leur introduction, ces RAI ont eu un impact relativement limité, dans la mesure où elles ne faisaient pas seulement preuve de résidualité dans la protection offerte, mais n'ont été accordées de plus qu'à 3 966 bénéficiaires pour l'année 2000 (Arriba et Moreno, 2005). La Loi 45/2002 tente de palier à cette dernière faiblesse du programme alors qu'elle en élargit son champ d'application à de nouveaux bénéficiaires (ex : victimes de violences conjugales, travailleurs avec incapacité égale ou supérieure à 33 %, travailleurs migrants de retour en Espagne). Encore là cependant, cette assistancialisation de l'aide procurée à ces populations démunies ne rompt pas totalement avec les visées gouvernementales d'insertion et d'employabilité, la Loi 45/2002 contraignant aussi les bénéficiaires de la RAI à se conformer aux exigences d'un compromis d'activité, sous peine des mêmes sanctions que celles attribuées aux prestataires d'assurance-chômage (MTAS, page consultée le 19 décembre 2002).¹⁰⁷

En définitive, les efforts consentis par le gouvernement Aznar en vue de réformer le système de sécurité sociale conformément aux objectifs du Pacte de Toledo tendent à privilégier les recommandations de rationalisation des programmes. Néanmoins, parallèlement à la création de la RAI, il faut reconnaître que d'autres mesures visant à

¹⁰⁷ http://www.inem.es/ciudadano/desempleo/RAI_obliS.html

remplir l'objectif de renforcement de la solidarité ont été adoptées. À partir de 1999, et tout comme son homologue canadien, le gouvernement espagnol fera de la politique familiale son axe principal d'intervention sociale, ou du moins de son univers discursif. Contrastant avec l'intervention timide des socialistes en matière de politique familiale qui craignaient d'être associés au paternalisme du Caudillo, l'administration Aznar reprend à son compte la thématique de la conciliation travail-famille et adopte la loi 39/1999. Invoquant au passage la nouvelle réalité sociale et les indications communautaires en la matière, cette loi prévoit notamment des modifications au code du travail pour accorder aux travailleurs et travailleuses un droit élargi de s'absenter ou d'écourter sa journée de travail pour des raisons de maternité, de paternité ou de soins particuliers à la famille (ex : invalidité d'un membre de la famille). Fait à souligner, les femmes peuvent désormais transférer à leur conjoint la possibilité de profiter d'un congé parental allant jusqu'à 10 semaines à la naissance ou à l'adoption d'un enfant (MTAS, page consultée le 8 janvier 2007).¹⁰⁸

Non assorties de prestations économiques ni d'arrangements de financement des cotisations sociales, ces modifications au code du travail traduisent certes la bonne volonté du gouvernement, mais elles en illustrent à la fois son caractère somme toute limité. La création d'un retrait préventif pour les femmes enceintes travaillant dans un milieu à risques pour leur santé et celle du fœtus reste par conséquent l'initiative certainement la plus remarquable dans la loi 39/1999 pour augmenter le caractère solidaire du système de sécurité sociale. L'allocation pour risques professionnels durant la grossesse est accordée lorsque une relocalisation temporaire et compatible avec l'état de la travailleuse dans l'entreprise est impossible. Le montant alloué correspond à 75% de la base de calcul correspondante (Jiménez, 2004; -Rodas Navarroy, 2001 Commission européenne, 2000).

Outre l'adoption fort symbolique du *Plan d'appui intégral à la Famille 2001-2004*, d'autres mesures mises de l'avant par le gouvernement du PP témoignent de son engagement auprès des familles espagnoles et de ses visées natalistes. Premièrement, il crée deux nouvelles prestations financières à paiement unique aux familles dans son décret royal RDL1/2000 sur les mesures d'amélioration de la protection familiale de la sécurité sociale. La première, soumise à un examen de ressources, octroie un montant forfaitaire de 75 000

¹⁰⁸ <http://www.mtas.es/insht/legislation/L/139fami.htm>

ptas (environ 400 euros) à partir de la naissance ou l'adoption d'un 3^e enfant. La seconde, attribuée de façon automatique sans égard au revenu du ménage, est quant à elle versée en cas de naissances ou d'adoptions multiples, et son montant varie en fonction du nombre d'enfants nés ou adoptés par la même occasion (Jiménez, 2004; Sanchez-Rodas Navarroby, 2001)

Deuxièmement, le gouvernement Aznar met successivement de l'avant des réformes fiscales en 1999 et 2003 qui modifient l'IRPF (impôt sur le revenu des personnes physiques) de façon à réduire la charge fiscale des familles. En 1999, la réforme remplace un ensemble d'exonérations (ex : prise en charge des personnes handicapées, frais de garde d'enfants, dépenses de santé ou d'éducation, etc.) par un seuil de revenu exonéré afin d'assurer un niveau de vie minimal (le *mínimo* personnel et familial). Selon les estimations officielles, la réforme de 1999 aurait réduit de 29,7% la charge fiscale au titre de l'IRPF des contribuables à faible revenu (moins de 12 020 euros) qui représentaient près du deux-tiers (60,3%) des Espagnols imposés. Les quelque 5,6% des contribuables à revenu supérieur (au-delà de 30 051 euros) n'auraient quant à eux connu qu'une baisse de 6,2% de leur charge fiscale (Sterdyniak et Veroni, 2002). Pour certains, la réforme de 2003 aurait quant à elle amélioré une fois de plus la progressivité de l'imposition, alors que les mêmes contribuables à faible revenu ont connu une seconde réduction d'impôt de 38,1%. Elle s'inscrit au demeurant dans le plan d'appui intégral à la famille par les hausses significatives des crédits d'impôts pour enfants qu'elle introduit. Conformément aux prescriptions de la Loi 40/2003 sur la protection aux familles nombreuses,¹⁰⁹ les bénéfices fiscaux augmentent à partir du 2^e enfant, et non pas du 3^e comme le prévoyait auparavant l'ancien IRPF. Finalement, la réforme de 2003 bonifie substantiellement les réductions supplémentaires pour les femmes monoparentales ayant à charge un ou des enfants de moins de 3 ans (Sterdyniak et Veroni, 2002 ; Ministerio de Hacienda, document non daté)¹¹⁰.

¹⁰⁹ Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. En ligne. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l40-2003.t2.html#a9 (page consultée le 10 janvier 2007).

¹¹⁰ En ligne. <http://www.uv.es/~roigjm/pdf/IRPF/Prensa.pdf> (page consultée le 10 janvier 2007).

Tableau I-Hausses des crédits d'impôts pour enfants dans la réforme de l'IRPF de 2003

Réduction ordinaire par nombre d'enfants	Ancien IRPF (euros)	IRPF 2003 (euros)	Bonification (euros)
Premier enfant	1200	1400	+200
Deuxième enfant	1200	1500	+300
Troisième enfant	1800	2200	+400
Quatrième et enfants suivants	1800	2300	+500

Réductions supplémentaires par enfant de moins de 3ans à la charge d'une mère seule	Ancien IRPF (euros)	IRPF 2003 (euros)	Bonification (euros)
Montant pour chaque enfant	300	1200	+900

Source : Ministerio de Hacienda, document non daté. En ligne. <http://www.uv.es/~roigjm/pdf/IRPF/Prensa.pdf> (page consultée le 10 janvier 2007)

Cette multiplication des mesures axées sur la famille n'empêche pas plusieurs observateurs de critiquer la faiblesse de la politique familiale espagnole qui demeure toujours le secteur le plus sous-développé du filet de protection sociale en Espagne (Navarro, 2004; Tuchsirer, 2004). Certains parlent même d'énorme hypocrisie des élites dirigeantes, considérant que ces dernières insistent toujours dans leurs discours sur la famille comme le noyau central de la société espagnole, mais font parallèlement preuve de la plus grande insensibilité de tous les pays européens quand il vient temps de fournir des transferts monétaires directs ou de développer des services d'aide à la famille (Navarro, 2004). Pourtant, les besoins sont criants. À titre d'exemple, malgré la loi de 1999 sur la conciliation travail-famille, seulement 8% des enfants âgés de moins de 3 ans ont une place dans les garderies publiques, ce qui n'est pas sans avoir des conséquences fâcheuses sur l'indice de fécondité ou sur l'intégration de la femme sur le marché du travail (Navarro, 2004; Tuchsirer, 2004).

En clair, les initiatives du gouvernement Aznar appartiennent davantage à une logique nataliste¹¹¹ qu'à de véritables logiques globales et intégrées de redistribution de la

¹¹¹ L'indice de fécondité espagnol compte parmi les plus bas du monde. En 2002, l'indice de fécondité (ratio du nombre d'enfants par femme) était de 1,22 en Espagne, alors que la moyenne européenne était de 1,53 pour la même année.

richesse et de conciliation travail-famille. En effet, force est de reconnaître qu'à part la prestation contributive de grossesse à risques professionnels, les seules allocations financières créées par cette administration sont attribuées aux familles nombreuses, et soulignons par ailleurs qu'elles ne sont versées qu'une seule fois. Il en est de même aussi pour les allègements fiscaux pour enfants. D'une part, nous l'avons vu, les déductions fiscales sont substantiellement bonifiées en concordance avec le nombre d'enfants que compte la famille. D'autre part, mentionnons finalement que la question de l'amélioration de la progressivité de l'imposition par la réforme de l'IRPF de 1999 a ouvertement été remise en question. En l'occurrence, par une comparaison des revenus disponibles après impôt en 1998 et en 1999, Jiménez-Ridruejo Ayusole et López Díaz (2007) soutiennent que le remplacement des déductions fiscales par un seuil de revenu minimal non imposé (le *mínimo*) aurait au final grugé une part des revenus disponibles des plus démunis en Espagne.

3.2.2.3- Synthèse :

L'évolution des programmes nationaux de protection sociale en Espagne au cours des années 1980 et 1990 témoigne des tensions contradictoires avec lesquelles les gouvernements espagnols ont dû composer. Ces derniers, et particulièrement ceux dirigés par le PSOE, ont eu à répondre aux appels communautaires et populaires d'amélioration — voire même de construction— d'un filet protecteur en plus de faire face par ailleurs aux crises économiques et aux exigences budgétaires européennes. Ces forces paradoxales ont donc mené le gouvernement central à procéder à une longue restructuration du système inégalitaire de sécurité sociale hérité de la période franquiste. Dans le domaine des pensions, un élargissement de l'étendue de la population couverte sera effectué par la création d'une prestation non contributive, mais il sera fait au détriment de l'intensité de la protection offerte aux personnes âgées et de la hausse des conditions d'éligibilité des pensions contributives. Un resserrement du caractère contributif du programme d'assurance-chômage a aussi été exercé à plusieurs reprises parallèlement à l'introduction progressive dans le programme de mesures de type *workfare*. Ces resserrements des critères d'éligibilité aux programmes de sécurité sociale sont à la source de plusieurs grèves

générales par lesquelles les organisations ont voulu stopper le désengagement de l'État en matière sociale. Cependant, combinées à l'absence de véritable politique d'aide à la famille, les réformes d'assurance-chômage exerceront surtout, nous le verrons, des pressions à la hausse sur la nécessité de développer un programme d'aide sociale. Nécessité dont s'occuperont chacune des Communautés Autonomes espagnoles tout au long de la fin des années 1980 et des années 1990.

3.3- Conclusion. Orientations canadienne et espagnole selon la typologie de Boychuk

Ce survol des réformes introduites dans les programmes de soutien au revenu au Canada et en Espagne nous mène, en guise de conclusion, à revoir la catégorisation des régimes canadien et espagnol de soutien au revenu. Nous avons vu que selon la célèbre typologie d'Esping-Andersen et les interprétations revisitées de celles-ci, ces derniers appartiendraient respectivement à la famille libérale et à la famille européenne du Sud des États sociaux. Comme nous l'avons indiqué dans notre premier chapitre, nous préférons néanmoins utiliser la grille d'analyse proposée par Gérard Boychuk, et ce, pour deux raisons principales. D'une part, elle présente une typologie globale qui se plie bien aux contextes différenciés du filet de protection sociale au Canada et en Espagne. Les cloisons moins étanches entre les cinq types suggérés (régime résiduel, régime de valorisation du marché ou de la famille, régime axé sur la performance du marché, régime conservateur, et régime redistributif) permettent des combinaisons de catégorisation en regard des différents programmes sociaux qui collent mieux à la réalité canado-espagnole que les grandes familles d'Esping-Andersen. D'autre part, elle offre la possibilité de bien rendre compte des changements dans les logiques nationales d'intervention et du passage possible d'un type à l'autre d'un même régime de soutien au revenu à travers le temps.

L'analyse des réformes introduites dans les programmes canadiens de soutien au revenu laisse entrevoir que la logique interventionniste de l'État serait progressivement passée d'un régime redistributif résiduel à celle d'un régime axé sur la valorisation du marché et de la famille. En effet, avant qu'ils ne passent au couperet, les programmes

d'assurance-chômage et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) avaient connu une expansion assez significative. Loin d'offrir une protection sociale démarchandisante, ils présentaient néanmoins des objectifs de redistribution du revenu entre les personnes (mais aussi entre les régions canadiennes) en se basant sur le critère de besoin. Les prestations familiales, quant à elles universelles, offraient des montants encore plus résiduels qui rendaient la dépendance au marché ou à la famille carrément nécessaires. Au courant des années 1990 cependant, ces trois programmes ont vu leur logique d'intervention chamboulée. Outre les incitatifs à l'activation des prestataires, les conditions d'accès ont grandement été resserrées, la couverture amoindrie, et de nouvelles sanctions sont apparues, quand le programme n'a pas carrément été aboli, comme dans le cas du RAPC ou des allocations familiales. Ainsi, en-dehors de la Prestation nationale pour enfants (PNE) qui remplit des objectifs de redistribution catégorielle des revenus, le gouvernement fédéral canadien s'est essentiellement fait le promoteur de la valorisation du marché et de la famille.

En Espagne, le gouvernement a dû faire face aux doubles impératifs européens de rattrapage en matière de protection sociale et d'endiguement des dépenses étatiques. Le régime contributif de soutien au revenu hérité de la période franquiste mettait de l'avant une logique d'intervention conservatrice qui créait une hiérarchisation des prestataires, non seulement eu égard au marché, mais qui renforçait par ailleurs les schèmes familiaux traditionnels et patriarcaux. L'élargissement du régime de sécurité sociale aux pensions non contributives d'invalidité et de vieillesse se fera aux dépens d'un resserrement des critères d'éligibilité aux prestations qui ont été quant à elles réduites dans l'intensité de la couverture offerte. Les prestations de la sécurité sociale sont alors devenues d'autant plus stigmatisantes qu'elles ont été doublées de mesures d'activation des prestataires et des mécanismes punitifs sévères. Ainsi, comme le Canada, l'intervention étatique en matière sociale en Espagne a donc adhéré au cours des années 1990 à une logique qui valorise le marché et la famille, encore que les prestations familiales natalistes du gouvernement Aznar constituent de vibrantes réminiscences d'une vision conservatrice des programmes de soutien au revenu.

Chapitre IV

Quand le social sert les impératifs nationaux.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

au Québec et au Pays basque

L'étude du nationalisme subétatique au Canada et en Espagne effectuée précédemment nous a révélé que c'est au Québec et au Pays basque que nous retrouvons les mouvements sécessionnistes de masse les plus développés et les plus persistants à travers l'histoire. Pour la période étudiée allant de 1980 à 2004, le gouvernement autonome basque a toujours été dirigé par des membres du *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) qui, rappelons-le, tient pour programme de revendiquer toujours plus d'autonomie pour la CA basque en attendant la réalisation de sa souveraineté dans un avenir indéfini. Au Québec, c'est aussi un parti souverainiste qui a gouverné la province pour la plus grande partie de la période analysée. Le *Parti québécois* (PQ) a été à la tête du gouvernement québécois pour environ quinze des vingt-quatre années étudiées. Le reste du temps, c'est le *Parti libéral du Québec* (PLQ), une formation politique fédéraliste, mais tout de même nationaliste autonomiste, qui prend le gouvernail de la province québécoise.

Sans contredit, la présence de partis nationalistes revendicateurs et jaloux de leur marge d'autonomie à la tête de ces gouvernements subétatiques a créé une dynamique de relations intergouvernementales assez tendue, pour ne pas dire conflictuelle et acrimonieuse. Outre les multiples conflits juridictionnels engagés avec les instances centrales, ces deux entités subétatiques ont chacune connu leurs épisodes référendaires et constitutionnels (et même terroristes) qui les ont à tous coups isolées davantage au sein de leur pays respectif. Cette quête perpétuelle d'affranchissement dont ont fait preuve ces gouvernements subétatiques les aurait conduits à utiliser l'intervention en matière sociale pour gagner en capital de légitimité et créer un ciment social national. Quant à l'orientation de cette instrumentalisation de la question sociale par les forces nationalistes, elle dépend en très grande partie du contexte des politiques publiques dans lequel elle s'inscrit et avec lequel elle veut se poser en rupture. Le désengagement progressif des gouvernements canadien et espagnol de cette sphère d'intervention, qui a mené vers des régimes

stigmatisants insistant sur la valorisation du marché et de la famille comme principaux piliers de la structure de revenus, devrait en toute logique inciter ces entités subétatiques à développer une logique d'intervention de type redistributive, ou du moins, axée sur la performance du marché.

Voyons si, et comment, le cas échéant, ces suppositions prennent forme dans la pratique. Ce chapitre se divise essentiellement en deux parties. La première offre une analyse comparée des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Navarre et au Pays basque. Nous ferons la démonstration que ces deux gouvernements subétatiques, qui offrent les programmes parmi les plus généreux d'Espagne souscrivent par ailleurs à des logiques et des objectifs d'intervention qui se différencient grandement. La seconde partie se concentre quant à elle sur les programmes subétatiques canadiens de lutte contre la pauvreté. Nous évaluerons le degré de distinction du portrait global québécois en la matière par rapport à sa consœur saskatchewannaise, elle aussi considérée comme une des provinces les plus progressistes au pays.

4.1-Le Pays basque face à la Navarre :

4.1.1- Deux CA voisines, deux logiques contrastées d'intervention. Le IMI-RMI-RB basque et la RB navarraise.

Le Pays basque est la première CA à avoir instauré un programme qui se présente explicitement comme un revenu minimum d'insertion. Des prestations économiques d'assistance familiale arrimées à une offre d'emploi social existaient déjà de façon organisée depuis 1985 en Navarre, mais ce programme de type *workfare* sera complètement revu en juin 1990 dans la foulée de la création des programmes autonomiques de RMI initiés ailleurs en Espagne par processus de mimétisme. Pour faciliter la compréhension de l'évolution des politiques basque et navarraise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il importe de les considérer de façon séparée.

4.1.1.1-La politique basque de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Parmi l'ensemble des communautés autonomes espagnoles, le programme basque de lutte contre la pauvreté et l'exclusion est le plus ancien, le plus développé et celui qui a fait le plus objet de réformes. En fait, selon la désormais traditionnelle première typologie jamais faite des programmes régionaux de RMI en Espagne proposée par Aguilar, Gaviria and Laparra (1995) et reprise par plusieurs auteurs dont Arriba et Moreno (2005) et Noguera et Ubasart (2003), seul le programme basque peut être considéré comme un programme de revenu minimal d'insertion. Les autres communautés autonomes offriraient des programmes soit trop limités dans l'étendue ou l'intensité de la couverture offerte, soit trop axés vers une logique de *workfare*.

Tableau II- Typologie des programmes régionaux de RMI en Espagne

Type de programme	<i>Renta mínima de inserción</i>	Emploi social protégé/ <i>workfare</i>
RMI au sens stricte	Pays basque	
RMI limité (contient quelques éléments restrictifs)	Madrid, Catalogne	Navarre
Programmes légiférés de subsides minimums (restrictions nombreuses au niveau du droit à la prestation)	Aragon* Galicia Murcia* La Rioja*	Asturias Castille-La Mancha
Programmes de très faible couverture en étendue et en intensité	Canaries Cantabria Castille et Leon Valencia Extremadura	Andalusia
*Les faibles montants de ces prestations sont relativement compensés par des programmes d'intégration familiale. <i>Source</i> : Aguilar, Gaviria and Laparra, 1995; Arriba, 2001.		

Actuellement, le programme basque de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'articule autour de quatre mesures principales : la *Renta Básica* (autrefois *Ingreso Mínimo Familiar*, puis *Ingreso Mínimo de Inserción*), les *Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social*, les *Estímulos al empleo* et le *Programa AUZOLAN*. Si les deux premières mesures sont des politiques dites passives, les deux dernières, plus récentes, mettent pour leur part clairement l'accent sur l'activation du prestataire. Pour analyser de plus près le contenu et l'évolution de ces programmes, nous procédons en deux temps, qui

correspondent aux deux vagues réformatrices impulsées par des études sur la pauvreté et les inégalités sociales au Pays basque.

4.1.1.1.1- La première phase de politiques (1989-1993)

La première vague de politiques de lutte contre la pauvreté au Pays basque s'amorce suite à la publication en 1987 de l'étude *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*.¹¹² Réalisée par le département régional du travail, de la santé et de la sécurité sociale, cette étude a produit une véritable onde de choc dans la classe politique basque. Insistant sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté, l'analyse reprenait les indicateurs utilisés par la Communauté européenne pour mesurer le phénomène, à savoir la pauvreté de subsistance¹¹³ et la pauvreté d'accumulation¹¹⁴ qui se déclinent elles-mêmes entre la pauvreté relative¹¹⁵ et absolue¹¹⁶. Les résultats obtenus sont assez choquants et alarmants : à l'époque de l'étude, 38,5% des foyers basques vivaient en-dessous du seuil de pauvreté absolue et ne détenaient par conséquent pas les revenus nécessaires pour répondre aux besoins de première nécessité. Cette pauvreté absolue se ventilait par ailleurs comme suit. Pendant que 6,9% des foyers basques souffraient d'une situation de pauvreté d'accumulation, environ 22,5% des foyers basques se trouvaient dans une situation de pauvreté de subsistance causée par des facteurs conjoncturels. À ce titre, le déclin industriel observé dans cette région traditionnellement reconnue comme riche a été particulièrement pointé du doigt. Le chiffre le plus alarmant pour les autorités politiques basques a néanmoins été le taux de foyers basques qui connaissaient à la fois une situation de

¹¹² En réalité, cette étude a fait l'objet de deux documents du Département basque du travail, de la santé et de la sécurité sociale. Le premier, *Informe sobre la pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*, a été réalisé en 1986, mais est demeuré affaire de régie interne.

¹¹³ La pauvreté de subsistance (en espagnol, *pobreza de mantenimiento*) fait référence au manque de revenus pour faire face, à court terme, aux besoins basiques de la vie, particulièrement reliés aux dépenses pour se loger, se vêtir et se nourrir (Gobierno Vasco, 2000).

¹¹⁴ La pauvreté d'accumulation renvoie aux situations permanentes de précarité dans lesquelles un foyer n'arrive jamais à se procurer des biens de consommation de façon à maintenir, à long terme, un niveau de vie minimalement adéquat (Gobierno Vasco, 2000).

¹¹⁵ Déterminée en lien avec le niveau de vie moyen du pays considéré. Selon Eurostat, la pauvreté relative correspond à tout revenu en-deçà de 60% du revenu médian. Dans plusieurs pays cependant, ce taux chute à 50%.

pauvreté d'accumulation et de subsistance, taux évalué à 9,1%. Cette situation de pauvreté qualifiée de chronique et miséreuse s'abattait particulièrement sur les foyers dirigés par des femmes, ou composés par des personnes de moins de 25 ans ou de plus de 65 ans (Aguilar et al, 1995; Mondragón et Izaola, 2004).

Face à ces chiffres alarmants, une importante activité parlementaire se met en branle. La mise à l'agenda de la thématique de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Pays basque ne résulte donc pas tant d'un rapport de forces entre acteurs ou d'une demande populaire articulée et explicite en ce sens que d'une initiative gouvernementale réfléchie et basée sur une étude détaillée de la situation (Mondragón et Izaola, 2004). Néanmoins, il faut garder en tête que cette réflexion du gouvernement autonome basque ne sort pas de nulle part et qu'elle s'inscrit dans un mouvement plus largement observable en Espagne. Premièrement, il faut savoir que des journées nationales d'étude du comité espagnol pour le bien-être, tenues en 1985, avaient pour objet de discussion les difficultés d'implantation d'un système de minima social garanti. Deuxièmement, l'année suivante, une décision du Tribunal constitutionnel, la plus haute cour du pays, établissait que malgré les pouvoirs exclusifs des Communautés autonomes en la matière, le gouvernement central pouvait, par souci d'équité interrégionale (on réfère souvent à la fameuse expression « café para todos », en français, *café pour tous*), développer des programmes d'assistance sociale. Considérant la dynamique de compétition intergouvernementale qui s'installait progressivement entre les deux paliers de gouvernements, la perspective d'un phénomène de *préemption de politique*, par lequel un niveau gouvernement occupe un champ de politiques avant qu'un autre ne le fasse pour s'accaparer l'initiative, n'est surtout pas à exclure. Encore moins lorsque ce champ s'avère officiellement de sa propre juridiction et qu'une décision juridique est prête à renverser l'ordre constitutionnel en sa défaveur. En dernier lieu, une autre conférence, organisée par *Cáritas* en 1986, aura un impact non négligeable pour la suite des choses. Cette conférence, qui s'est concentrée autour de la thématique du salaire social comme un droit pour les citoyens espagnols sans emploi, visait à faire pression sur le gouvernement espagnol dans le sens de l'adhésion de l'Espagne au second programme communautaire de lutte contre la

¹¹⁶ La pauvreté absolue renvoie quant à elle au seuil minimal de revenu établi annuellement dans un

pauvreté. Elle y parvient, puisqu'en 1987, le gouvernement espagnol y adhère, et ouvre par conséquent la porte aux recommandations communautaires qui deviendront un point de référence pour les programmes autonomiques, et particulièrement pour l'administration basque (Arriba, 2001; Arriba et Moreno, 2005).

Ce contexte favorable, combiné à l'urgence d'agir devant les résultats alarmants de l'enquête, incitent donc le Parlement basque à adopter en mai 1987 une promesse de mise en marche d'un programme spécifique pour contrer la pauvreté et charge la Commission parlementaire du travail et du bien-être social de l'élaborer. Le premier projet de programme sur la pauvreté issu de ces débats parlementaires est approuvé en mars 1988, mais il demeure encore assez large, quoique y apparaissent les toutes premières mentions de mesures facilitant l'obtention de prestations économiques non contributives pour les personnes dans le besoin. Cinq mois plus tard, soit en septembre 1988, le Président Ardanza, à la tête du gouvernement basque, annonce ses couleurs et présente son plan *Euskadi en la Europa del 93* parmi lequel figure entre autres choses le *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza*. Ce dernier reposait sur trois composantes principales. Premièrement, l'attribution d'un *salario social* aux unités familiales qui ne perçoivent aucun revenu d'une valeur équivalente aux montants perçus par les titulaires de pensions non contributives. Ensuite, le développement d'une attention particulière aux situations d'urgence sociale et, finalement, l'établissement d'actions sectorielles contre la pauvreté en collaboration avec les services sociaux et les autres départements gouvernementaux (Aguilar et al, 1995).

L'opposition du gouvernement espagnol contre ce plan et les programmes à venir qui sous-tendent sa réalisation ne tarde pas à se faire entendre. Une polémique assez forte autour de la pertinence et de la légitimité du projet basque est en effet initiée par la socialiste Matilde Fernández, Ministre espagnole des Affaires sociales, qui émet principalement deux critiques globales à l'égard de l'initiative basque. Premièrement, considérant que le Pays basque est une des rares CA à posséder les moyens financiers pour mener à terme ce plan de lutte contre la pauvreté, le gouvernement basque ferait preuve d'un certain chauvinisme régional aux dépens d'une solidarité interterritoriale espagnole

qui pourrait aider les CA plus pauvres et moins développées. La seconde critique attaquait quant à elle la philosophie même du programme basque, alors qu'elle alimentait le parasitisme en constituant une source de découragement au travail et de renforcement de la dépendance des prestataires à l'État. Utilisant l'analogie de « la caña y el pez » (en français, la canne à pêche et le poisson) le gouvernement central exprime sa crainte qu'à force d'obtenir sans effort leur poisson, les prestataires renoncent à apprendre à pêcher. Aussi valait-il mieux offrir aux prestataires les outils de leur autonomie et de leur indépendance (Noguera et Ubasart, 2003).

Ces critiques du gouvernement central à l'égard du projet basque n'auront néanmoins pas de retombées pratiques. D'une part, en occupant l'espace juridictionnel autonome, cette initiative laissait peu de marge de manœuvre au gouvernement central, d'autant plus que ce dernier était déjà débordé par les réformes du régime de sécurité sociale âprement négociées avec les forces syndicales qui appuyaient par ailleurs l'initiative basque. D'autre part, et surtout, cette dernière répondait directement aux recommandations de la Commission européenne, ce qui n'était pas sans lui conférer une immense crédibilité et légitimité (Aguilar et al, 1995; Arriba et Moreno, 2005; Arriba, 2001). Ce faisant, pour le gouvernement basque, la réaction du gouvernement espagnol n'a pas eu pour effet de le décourager à développer un « modèle multiprestationnel » de lutte contre la pauvreté, mais a constitué plutôt une raison de plus de foncer et de voir à la mise en œuvre de son plan. Les objectifs de renforcer la cohésion sociale, d'affaiblir les processus de marginalisation et d'amenuiser les situations de pauvreté extrême allaient être maintenus et poursuivis. En février 1989, l'administration basque adopte le décret 39/1989 qui régit l'attribution de l'*Ingreso Mínimo Familiar* (IMF — en français, Revenu minimum familial), et au mois suivant, il récidive avec le décret 64/1989 qui établit quant à lui le cadre général des *Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social* (AES — en français, Aides économiques pour les situations d'urgence sociale). L'option des décrets aurait été privilégiée par l'administration basque dans la mesure où les mesures devenaient effectives immédiatement et que cela leur conférait un caractère expérimental. Dans le cas des IMF, une réforme du programme allait suivre assez rapidement par l'adoption en mai 1990 de la loi 2/1990 sur l'*Ingreso Mínimo de Inserción* (IMI — en français, Revenu minimum d'insertion). La mise en application véritable des AES allait quant à elle survenir avec

l'adoption en février 1993 du décret 26/1993. Voyons comment le gouvernement basque engage toujours davantage son intervention en matière sociale vers une logique de redistribution des revenus au sens de Boychuk.

4.1.1.1.1.1-Le passage de l'*Ingreso Mínimo Familiar* à l'*Ingreso Mínimo de Inserción*

En correspondance avec l'esprit du Plan de lutte contre la pauvreté de 1988, les programmes de l'IMF et l'IMI prévoyaient tous deux l'octroi d'une prestation économique assistancielle pour les Basques dans le besoin. Ceux vivant dans une situation de pauvreté de subsistance étaient particulièrement visés. La seconde mouture du programme allait néanmoins élever le caractère juridique de cette prestation sociale au statut de droit subjectif conféré par une loi. Ce faisant, contrairement à d'autres programmes autonomiques de RMI qui verront le jour ailleurs en Espagne, la concession de ces prestations ne pouvaient en aucun cas être sujet à quelque limite budgétaire. De plus, l'unité perceptrice est passée de la famille à un foyer indépendant, rendant par conséquent désormais éligibles les personnes célibataires ou veuves sans enfant qui composent un foyer à elles seules. Dans le cas des familles cependant, l'unité perceptrice couvrait le requérant, son conjoint (par mariage ou relation stable analogue), toute personne à sa charge qui lui est liée par filiation sanguine (jusqu'au quatrième grade), par adoption, ou affinité (jusqu'au deuxième grade) (Gobierno vasco, Ley 2/1990).¹¹⁷

D'autres modifications ont été apportées afin de toujours élargir davantage la couverture du programme. Premièrement, le plafond maximal quant à la durée de la prestation, alors fixé à un an sous l'IMF, est aboli par la loi sur l'IMI qui devient par conséquent une prestation à durée indéterminée. Ensuite, l'exigence relative au statut de résidence a aussi été amoindrie. Alors que l'IMF exigeait d'être enregistré comme un habitant d'une municipalité basque au moins trois ans avant l'entrée en vigueur du décret 39/1989, l'IMI admet comme personne éligible au programme toute personne recensée comme résidant dans une municipalité basque depuis au moins trois ans avant la demande

¹¹⁷ Ce mode de gradation des personnes dites dépendantes du prestataire et de son unité de cohabitation demeure toujours la référence légale utilisée aujourd'hui pour la *Renta Básica* qui a remplacé l'IMI depuis.

de la prestation. Troisièmement, outre la disparition de l'exigence d'appartenir à une unité familiale, la formation du foyer indépendant qui devait remonter à six mois avant l'entrée en vigueur du décret 39/1989 sous l'IMF a été modifiée par l'IMI qui considérait comme foyer indépendant tout foyer formé un an avant la présentation de la demande de la prestation. Les foyers ayant à leur charge des enfants ou des personnes invalides étaient néanmoins exemptés de ce dernier critère d'éligibilité relatif à l'unité perceptrice. Quatrièmement, le critère d'âge minimal d'éligibilité du décret de 1989, soit d'avoir plus de 25 ans, est légèrement assoupli par la loi de 1990 qui considère désormais comme éligibles les candidats âgés de 25 ans. Encore là cependant, la loi prévoyait que ce critère n'était plus exigible si le requérant voyait à la prise en charge d'enfants ou de personnes invalides. Finalement, le montant des prestations aurait été revu légèrement à la hausse. Le critère d'éligibilité relatif aux revenus, qui renvoyait initialement à l'absence de revenus suffisants pour subvenir aux besoins de base, a été révisé de façon à ce que les revenus du foyer ne soient pas supérieurs aux montants de l'IMI (Gobierno Vasco, Decreto 39/1989; Gobierno vasco, Ley 2/1990; Aguilar et al, 1995). Le montant variable de la prestation accordée est au demeurant augmentée, et il sera annuellement revu à la hausse. Par exemple, en 1990, la prestation de base est de 30 000 pesetas, ce qui correspond à 60% du salaire minimum interprofessionnel (SMI) espagnol, et ce montant est bonifié pour chacune des personnes supplémentaires et va au-delà du plafond du SMI (102%) dès que l'unité perceptrice comprend quatre personnes; en 1994, le montant de base est désormais de 37 780 pesetas (62,4% du SMI) et de 90 672 pesetas (106% du SMI) pour un foyer de quatre personnes (Aguilar et al.1995; Sanzo, 2001).

À l'instar de tous les programmes espagnols de salaire social, l'obtention de l'IMI basque était conditionnée par une série d'obligations auxquelles le prestataire devait se soumettre. Outre l'utilisation de la prestation économique aux fins prévues par le programme, ou la déclaration obligatoire d'un changement survenu dans la situation du prestataire susceptible d'affecter l'octroi ou le montant de la prestation, la loi 2/1990 prévoyait entre autres que le bénéficiaire de l'IMI devait se soumettre à un compromis d'insertion. À la différence des autres programmes autonomiques cependant, l'IMI basque préconisait une interprétation et une articulation complexe et très flexible de ce compromis, négocié et non imposé au prestataire, et duquel en étaient exemptées les personnes inactives

considérées comme sans possibilité d'insertion (Aguilar et al, 1995). Ce faisant, il n'est pas faux d'affirmer que la dimension assistancielle du programme du IMI prenait le pas sur les objectifs d'insertion.¹¹⁸

4.1.1.1.1.2- Les Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social, des prestations monétaires complémentaires

Deuxième élément constitutif du Plan basque de lutte contre la pauvreté de 1988, les AESES constituent des prestations économiques ponctuelles et variables visant à offrir une aide complémentaire aux plus démunis, qu'ils soient bénéficiaires ou non de l'IMI, pour faire face à une situation particulière de manque de ressources, qu'elle soit de l'ordre de l'ordinaire (ex : achat de biens essentiels) ou de l'extraordinaire (ex : sinistre). Initiées par le *Decreto 64/1989, de 21 de marzo*, mais effectivement établies par le *Decreto 26/1993, de 9 de febrero*, ces prestations étaient destinées à répondre aux besoins urgents causés et aggravés par la crise économique et la montée du chômage. Certes, le IMI est demeuré le pilier du « modèle multiprestationnel » basque de lutte contre la pauvreté, mais il demeure que les AESES ont véritablement permis d'élargir le spectre de revenus garantis offerts aux plus démunis. En cela, elles ne constituaient pas une mesure complémentaire marginale et peu financée, mais faisait intégralement partie de la vision gouvernementale de lutte contre la pauvreté (Sanzo, 2001). Par là, l'administration basque prenait la responsabilité d'organiser la solidarité sociale de façon à ce qu'elle génère une conscience sociale sociétale qui repousse l'idée qu'il puisse exister des personnes abandonnées à leur propre destin (exposé des motifs du décret 26/1996).

Comparativement à des programmes à mission similaire qui seront développés ailleurs en Espagne, les AESES basques adoptaient déjà en 1993 une définition assez large et souple des situations particulières pour lesquelles l'aide subventionnaire allait être octroyée (Aguilar, 1995). Il existe quatre principales finalités pour lesquelles les dépenses

¹¹⁸ À ce titre d'ailleurs, les chiffres parlent d'eux-mêmes. Par exemple, une étude d'évaluation du programme révélait qu'en janvier 1992, seulement 22,5% des conventions d'insertion étaient effectives. Avec le temps, une amélioration du taux effectif des conventions d'insertion a néanmoins été noté, rejoignant, à son pinacle, environ 42% des prestataires de l'IMI (Aguilar et al, 1995 : 612).

ont été admises comme urgentes par le décret. Premièrement, étaient reconnues comme admissibles toutes les dépenses courantes relatives à la jouissance et à l'entretien du logement habituel. Ensuite, les dépenses liées aux investissements pour l'habitabilité et les équipements basiques du logement habituel constituaient la deuxième catégorie de dépenses pour lesquelles les AESES étaient octroyées. Troisièmement, étaient aussi admises les dépenses effectuées pour répondre aux besoins primaires du prestataire ou d'un membre de son foyer. La dernière catégorie de dépenses que le décret de 1993 autorisait à rembourser renvoyait à celles reliées à un endettement contracté pour les dépenses engrangées dans le cadre de l'une ou l'autre des deux premières catégories (Gobierno vasco, Decreto 26/1993).

Quant au montant de l'aide accordée, il devait varier en fonction de la situation financière du prestataire de l'AESES et la finalité pour laquelle la subvention avait été initialement sollicitée. Les montants concédés se calculaient en appliquant un certain pourcentage sur le total des dépenses effectives à réaliser pour rencontrer les besoins visés. Le décret 26/1993 stipulait néanmoins, de façon plus précise, que le montant annuel total de ces aides ne pouvait excéder 175% du montant annuel accordé au prestataire de l'IMI qui appartient à un foyer de taille comparable à celui du requérant (Gobierno vasco, Decreto 26/1993).

Finalement, pour ce qui est des conditions d'éligibilité au programme, les AESES telles que régies sous le décret de 1993 offraient un accès beaucoup plus ouvert et flexible que celui de l'IMI. Premièrement, toute personne majeure (incluant les requérants de plus de soixante-cinq ans et ceux de moins de vingt-cinq ans sans enfant ou personne invalide à charge) était en mesure de présenter une demande pour cette prestation. Deuxièmement, le critère de résidence était limité à six mois d'enregistrement dans une municipalité basque avant la sollicitation de la prestation. La troisième et dernière condition d'éligibilité référait quant à elle au revenu global du foyer, devant être considéré comme insuffisant pour faire face aux situations particulières de besoins prévues par le programme. En des termes plus concrets, le revenu du foyer devait être inférieur à l'équivalent de 150% du montant de l'IMI correspondant à la taille du foyer du requérant (Gobierno vasco, Decreto 26/1993). De cette façon, les AESES réussissaient à joindre les foyers de gagne-petit en situation de précarité et de risques d'exclusion, mais non admissibles au programme de revenu

minimum, ce qui n'était pas sans répondre aux objectifs de complémentarité et d'élargissement de la couverture du système de soutien au revenu.

4.1.1.1.2- *La seconde phase de politiques (1998-2003)*

4.1.1.1.2.1- **La Ley 12/1998 contra la exclusión social :**

Près de dix années après avoir effectué la première enquête publique sur la pauvreté qu'ait connue la Communauté autonome basque, et suite à quelques années écoulées depuis l'adoption du plan régional de lutte contre la pauvreté et des mesures visant sa réalisation, le gouvernement basque a jugé pertinent et nécessaire d'effectuer une seconde enquête du même genre. En 1996 sont donc publiées les *Encuestas de pobreza y Desigualdades Sociales* qui font état d'une amélioration globale des situations de pauvreté au Pays basque. Pendant la décennie 1986-1996, le taux de foyers basques en situation de pauvreté d'accumulation a chuté de 2,1% en 1986 à 1,6% en 1996. Pour la même période, l'amélioration des situations de pauvreté de subsistance est moins manifeste, alors que le taux de foyers affectés est passé de 4,9% en 1986 à 4,6% en 1996. Compte tenu de la grave récession économique qu'a connue l'Espagne à partir de 1992, nous pouvons croire que les politiques basques de lutte contre la pauvreté semblaient tout de même effectives. Néanmoins, des constats troublants ont incité les autorités gouvernementales à revoir et pousser l'intervention étatique plus loin en avant. Parmi ceux-ci, mentionnons les chiffres établissant que 31,6% des foyers basques se trouvaient toujours dans une situation précaire pouvant mener à une absence de bien-être, ou la réalité selon laquelle les foyers dirigés par des femmes ou composés par des jeunes demeuraient encore ceux qui étaient les plus affectés par des risques pauvreté grave (Mondragón et Izaola, 2004).

En mai 1998, le gouvernement basque élève donc d'un cran son action interventionniste en adoptant la *Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social*. Selon son premier article, cette dernière a pour objet la gérance des instruments de caractère social et des prestations économiques rendues nécessaires par la prévention des risques d'exclusion personnelle, sociale, et professionnelle. Elle vise également à contribuer à l'insertion de ceux qui manquent de ressources personnelles, sociales et

économiques pour s'assurer une vie indépendante. Affirmant dans son exposé de motifs le caractère structurel des causes de l'exclusion, et soulignant la nature cumulative et multidimensionnelle de ses effets et de ses expressions, le gouvernement basque a cherché, par cette loi, à développer une approche globale et transversale pour faire face à cette problématique. Pour ce faire, il a abandonné le caractère extraordinaire de son Plan de lutte contre la pauvreté de 1988, en substituant à ce dernier la loi 12/1998 qui inscrit la lutte contre l'exclusion sociale au centre de son cadre d'action ordinaire. Du coup, le droit à un revenu minimum garanti est réaffirmé, et des réformes des programmes de l'IMI et de l'AESES sont mises de l'avant en ce sens. Dès lors, des mesures pour une meilleure insertion des exclus sont légiférées, afin qu'ils puissent exercer pleinement leurs droits de citoyenneté à l'emploi, à l'éducation, à la santé, etc. (Gobierno vasco, Ley 12/1998).

Plus concrètement, pour les deux programmes de l'IMI et de l'AESES — désormais connus sous le vocable d'*Ayudas de Emergencia Social* (AES — en français, aides d'urgence sociale) — la loi contre l'exclusion de 1998 modifie le cadre interprétatif relatif à l'unité perceptrice. Bien que cette dernière se mesure toujours en termes d'unité de groupe (et non d'individu) dont le titulaire est membre et pour laquelle il sollicite la prestation, la nouvelle loi consolide légalement la possibilité de considérer séparément, et conformément aux situations exceptionnelles de cohabitation, plus d'une unité perceptrice par foyer. Régie ultérieurement par le décret 198/1999, cette disposition de la loi admet que certaines unités perceptrices doivent vivre sous le même toit non par choix, mais bien à cause de difficultés d'ordre matériel. Dès lors, le foyer ne constitue pas une unité adéquate de perception, pas plus que la famille autrefois, et c'est ce que la loi contre l'exclusion a voulu reconnaître en statuant sur l'unité d'habitation (Sanzo, 2001).

Par ailleurs, en plus d'éliminer la disposition relative à la concession annuelle renouvelable de la prestation de l'IMI (ce qui constitue un grand pas vers l'élimination de tout plafond temporel, soit-il plus théorique que pratique), la loi contre l'exclusion introduit un assouplissement des conditions non économiques d'éligibilité à ce même programme. Premièrement, le critère de temps de résidence exigé précédant le moment de la demande de la prestation passe de trois ans (tel que prévu par la loi 2/1990) à un an sous la nouvelle loi. Deuxièmement, le temps minimal d'un an requis pour la formation du foyer avant la demande de la prestation de l'IMI est assoupli pour toute personne ayant à charge un enfant

ou un invalide, tout comme pour ceux qui forment une nouvelle unité de foyer économique (par exemple, suite à une séparation, un divorce ou la mort d'un parent ou du tuteur légal). Finalement, si l'âge minimal d'éligibilité est maintenu à vingt-cinq ans, l'exemption à cette exigence, déjà prévue pour ceux qui ont un enfant ou une personne invalide à charge, est élargie à ceux qui sont orphelins de parents ou de tuteurs légaux ainsi que ceux mariés ou dans une union permanente d'une autre forme depuis au moins six mois avant la présentation de la demande (Gobierno vasco, Ley 12/1998).

Quant programme d'AES, la loi 12/1998 consolide le droit d'y accéder, ces aides étant jusqu'alors toujours régies par le décret de 1993. Bien qu'elles ne fassent pas l'objet d'un pouvoir discrétionnaire absolu, on ne peut néanmoins pas encore parler de droit subjectif parfait pour les AES, ces dernières étant officiellement sujettes aux disponibilités budgétaires (Sanzo, 2001). Pour le reste, les tenants et aboutissants du programme demeurent essentiellement les mêmes. Outre une définition plus claire des finalités pour lesquelles ces aides peuvent être réclamées, la condition de majorité exigée en terme d'âge minimal est désormais suspendue pour toute personne mineure qui tient à sa charge des personnes dépendantes ou qui est orphelin de parents ou de tuteurs légaux (Gobierno vasco, Ley 12/1998).

Finalement, la loi contre l'exclusion sociale de 1998 visait tout particulièrement à réhabiliter la dimension de l'insertion sociale qui, bien que présente dans le premier plan de lutte contre la pauvreté, a été négligée et reléguée au second rang, derrière les mesures d'assistance économique dont le traitement a accaparé les ressources administratives. Le taux d'effectivité des conventions d'insertion étant faible, les politiques sectorielles accordaient peu d'attention à cette dimension, et aucune loi sur l'insertion n'a été adoptée. Ce faisant, la loi 12/1998 a cherché à combler ce vide au sein de l'intervention étatique basque, en revoyant notamment la relation établie entre la perception d'une prestation économique et l'objectif d'insertion. Si les IMI et les AES demeurent les premiers instruments de la lutte contre l'exclusion, cette loi réaffirme la pertinence des conventions négociées d'insertion. Prônant une approche globale contre l'exclusion, qui ne rime pas nécessairement toujours avec la pauvreté, l'exposé des motifs de la loi stipule que les conventions d'insertion doivent être orientées de façon à satisfaire les nécessités d'insertion de tous les exclus, que leur exclusion soit de l'ordre de l'économique ou non. Il a donc fallu

reformuler les conventions d'insertion en des termes indépendants des considérations économiques et conformément aux besoins de l'exclu concerné. Et, afin d'accorder plus de poids institutionnel à cette troisième dimension de l'insertion, le gouvernement basque a vu à assurer une meilleure coordination et évaluation des programmes d'insertion, veillant à ce que la loi crée des commissions permanentes, interinstitutionnelles et interdépartementales de l'insertion. Entre autres, elle chargera la commission interinstitutionnelle pour l'insertion, spécialement créée à cet effet, de voir à l'élaboration d'un *Plan Vasco de inserción*. Ce plan, de caractère triennal, énonce les lignes directrices d'intervention et de coordination de l'action des organismes publics compétents dans la lutte contre l'exclusion, et ne verra le jour qu'en 2003 (Gobierno vasco, Ley 12/1998; Gobierno vasco, Plan Vasco de inserción 2003-2005).

Au total, la loi 12/1998 contre l'exclusion sociale allait renforcer la dimension redistributive des programmes basques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en élargissant leur accès, tout en mettant en place les dispositifs nécessaires pour développer véritablement les programmes d'insertion. En ce sens, les objectifs d'insertion des prestataires n'étaient plus des vœux pieux, comme sous les autres versions de programmes, mais se concrétisaient de plus en plus. Du même coup, le Pays basque s'est donc rapproché des logiques d'activation des prestataires en vogue ailleurs au pays. Cette activation et les contreparties qui l'accompagnaient s'en distinguaient néanmoins en se présentant essentiellement sous une version *douce*, axée tout autant sur le bien-être personnel et social de l'individu et des membres de son unité d'habitation, que sous une version obligatoire de formation ou d'insertion professionnelle.

Sans remettre en cause ce virage vers une intervention étatique partagée entre la logique de redistribution de revenus et celle axée sur la performance du marché, une troisième enquête sur la pauvreté allait néanmoins encore venir bouleverser le cours des choses et appeler à de nouvelles réformes.

4.1.1.1.2.2- La Carta de Derechos Sociales et la venue de la Renta básica (RB) :

Si la seconde enquête portant sur la pauvreté et les inégalités sociales au Pays basque avait constaté une légère baisse des différents niveaux de pauvreté entre 1986 et 1996, l'enquête de 2000 a enregistré une hausse de la pauvreté d'accumulation et de

subsistance entre 1996 et 2000. Plus particulièrement, alors que la pauvreté d'accumulation en 2000 est revenue aux niveaux de 1986, soit à 2,1%, la pauvreté de subsistance a quant à elle atteint des seuils jamais égalés. Cette forme de pauvreté, considérée comme grave, puisqu'elle renvoie aux critères minimaux de satisfaction des besoins de base, touchait 5,5% des foyers basques. À titre comparatif, rappelons qu'en 1986, avant que le gouvernement basque ait adopté son plan de lutte contre la pauvreté, ce taux s'élevait à 4,9%. Pourtant, la CA basque a simultanément connu durant les années 1990 une période de croissance économique. Les chiffres sur la pauvreté attestent donc d'une hausse des inégalités sociales qui, en 2000, affectaient encore une fois davantage les femmes, les jeunes et les personnes âgées (Mondragón et Izaola, 2004).

Au regard des résultats de cette troisième étude, le gouvernement basque réagit encore rapidement. D'une part, il adopte la *Ley 8/2000, de 10 de noviembre, de modificación de la Ley contra la Exclusión Social*, qui élimine le critère d'âge maximal d'éligibilité aux IMI. En abolissant ce critère, qui avait été maintenu par la loi contre l'exclusion sociale, le gouvernement basque cherchait à garantir un revenu aux personnes âgées de plus de 65 ans en situation de pauvreté, peu importe qu'elles soient titulaires d'une pension d'invalidité ou de retraite du régime de sécurité sociale (Gobierno vasco, Ley 8/2000).

D'autre part, et surtout, le gouvernement basque donne suite à une initiative populaire de Charte des droits sociaux, présentée devant le Parlement en 1996, par l'adoption en décembre 2000 de la *Ley 10/2000 de Carta de Derechos Sociales*. Initialement, ce projet citoyen avait pour objectif d'amorcer un virage important dans l'action sociale gouvernementale, de façon à ce qu'elle s'articule davantage autour de la création d'emplois, de la répartition au travail et de la distribution de la richesse.¹¹⁹ Bien qu'un peu édulcorée depuis sa version initiale de plateforme citoyenne,¹²⁰ la Charte des

¹¹⁹ À l'époque, les taux de chômage basques avoisinaient toujours les 20% (Eustat. 2007. En ligne). Malgré des taux de chômage souvent plus élevés ailleurs au pays, ceci explique en bonne partie cette initiative populaire basque qui appelait particulièrement à une meilleure répartition du temps de travail.

¹²⁰ L'exercice de comparaison des textes du projet de loi proposé en 1996 au Parlement et celui de la loi qui a finalement été adoptée en 2000 révèle quelques modifications assez substantielles. Par exemple, l'objectif de la loi n'est plus de garantir à tous les citoyens basques l'accès à un emploi et

droits sociaux propose un programme qui va au-delà de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, par sa déclaration des droits basiques de citoyenneté au Pays basque. Néanmoins, dès l'exposé des motifs et le premier article d'adoption de cette loi, le gouvernement basque réitère son objectif d'insertion sociale et professionnelle des personnes exclues, associant du même coup le plein exercice des droits de citoyenneté à un accès facilité au marché du travail et à la garantie d'un revenu basique (Gobierno vasco, Ley 10/2000).

Loin de constituer un simple énoncé de principes, la loi 10/2000 part du constat que dans les sociétés occidentales, l'inclusion sociale passe majoritairement par l'emploi, et prévoit par conséquent une série de mesures favorisant la promotion et la création d'emploi. Entre autres, il est prévu que les administrations publiques basques feront la promotion de la réduction négociée du temps de travail et des heures supplémentaires pour une meilleure répartition de l'emploi, et verront à l'adoption de mesures d'action positive pour favoriser l'emploi de jeunes et des femmes ainsi que pour faciliter la conciliation travail-famille. De plus, tout en voyant à développer de nouveaux secteurs du marché du travail, la loi 10/2000 entend encourager l'emploi dans les zones géographiques les plus démunies. Au demeurant, le gouvernement semble vouloir donner l'exemple en matière de répartition de temps de travail, alors que la carte des droits sociaux stipule que les administrations publiques basques devront revoir les conditions de travail des fonctionnaires en concordance notamment avec la semaine de trente-cinq heures et la suppression des heures supplémentaires (Gobierno vasco, Ley 10/2000).

En-dehors des mesures concernant l'emploi, la loi sur la Charte basque des droits sociaux instaure le programme de la *Renta básica* (RB) qui vient remplacer l'IMI. Sous ce nouveau visage, le critère de résidence demeure (relativement à l'enregistrement du requérant dans une municipalité basque un an avant la présentation de la demande de RB), mais la loi 10/2000 statue sur la durée de la prestation. Désormais, la RB serait

un revenu basique, mais bien de faciliter l'accès au marché du travail et de garantir un revenu basique. Ou encore, la délimitation du montant de le revenu basique n'est plus fixé à 100% du salaire minimal interprofessionnel tel que proposé dans la plateforme citoyenne, mais bien à 75% (Mondragón et Izaola, 2004). Dans la pratique cependant, ce dernier taux, nous le verrons, sera revu à la hausse.

automatiquement perceptible, en autant que les causes menant à la non-couverture des nécessités basiques et à l'échec de l'insertion sociale soient maintenues. C'est néanmoins l'effort marqué d'actualisation des montants de la prestation qui attire l'attention. Cette tendance, déjà observée depuis 1998 sous la loi contre l'exclusion, prend des proportions considérables en 2001. En effet, alors que le montant de l'IMI a crû en 1999 de 8,9% par rapport à l'année précédente, puis de 10,1% en 2000, cette croissance du montant de la prestation s'élève en 2001 à 24,2% sous le nouveau programme de revenu basique.

De nouveaux modes de calcul du montant de la prestation, prévus par la loi 10/2000, sont directement responsables de cette augmentation et attestent de la volonté gouvernementale de voir à une meilleure redistribution des revenus pour contrer les hausses de pauvreté observées au Pays basque entre 1996-2000. En l'occurrence, cette loi prévoit que le montant de base de la prestation de la RB pour une personne seule correspond désormais à 75% du salaire minimum interprofessionnel. Un montant correspondant à 25% du SMI s'ajoute à la prestation de base pour la seconde personne, et un 10% pour toute personne supplémentaire, jusqu'à ce que le plafond du montant de la prestation soit atteint, c'est-à-dire l'équivalent de 125% du SMI (Gobierno vasco, Ley 10/2000; Sanzo, 2001). Dans les faits cependant, les montants des prestations ont même dépassé le nouveau barème imposé par la loi 10/2000. En effet, le PNV, le parti minoritaire au pouvoir, a dû voir à la hausse des RB pour conserver l'appui de partis de gauche nécessaire à sa gouverne. Résultat, en 2002, la prestation de base correspondait à 79% du SMI, et les années suivantes à 81%. En 2006, toujours pour maintenir la coalition gouvernementale, ce ratio a été élevé à 86% du SMI, et en 2007, à 88%. Le tout, en conservant les mêmes bonifications pour les personnes supplémentaires (soit 25% du SMI pour la première et 10% de plus pour toute personne additionnelle), ce qui a fait sauter le plafond de la prestation, initialement fixé à 125% du SMI selon la loi 10/2000 (Rejado, 2004; Gobierno de Navarra, 2003 :114; Gobierno Vasco, 2007).

Déjà sensiblement améliorée, la couverture du programme de soutien au revenu allait être élargie et gagner en intensité par d'autres mesures adoptées dans la foulée de l'adoption de la charte des droits sociaux. De nouveaux programmes pour encourager et faciliter le retour au travail et la prise en charge de l'insertion des exclus ont notamment été

mis à contribution en ce sens. Voyons de plus près les derniers développements basques en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

4.1.1.1.2.3- Les Estímulos al empleo, le programme AUZOLAN, la Ley 4/2003 de modificación de la RB, et le Plan Vasco d'inserción 2003-2005

Outre la réforme du programme de l'IMI, la philosophie globale de la charte des droits sociaux, axée sur une redistribution des revenus et l'insertion sociale et professionnelle des exclus, allait inspirer d'autres mesures gouvernementales. Premièrement, en adoptant l'*Orden de 14 de febrero de 2001*, le gouvernement basque allait établir un programme de stimuli à l'emploi pour les titulaires de la RB et des AES. Conformément aux objectifs de la loi sur la charte des droits sociaux, cette réglementation vise à éliminer la trappe à la pauvreté des gagne-petit. Elle cherche à s'assurer que l'accès à l'emploi ne pénalise pas économiquement les titulaires de la RB et de l'AES, en excluant notamment du calcul de ces prestations les revenus personnels ponctuels qui proviennent d'un travail quelconque. Du coup, elle établit un double système de prestations minimales de RB, différenciées en fonction du travail ou non des prestataires. Une prime complémentaire, proportionnelle aux revenus de travail des bénéficiaires, est accordée à tous les travailleurs pauvres sur le marché du travail qui, en combinant leurs revenus de travail à la prime de RB, leur permet de recevoir un revenu relativement décent et significativement plus élevé que le SMI. Par exemple, pour une personne seule, la somme de la RB et des stimuli à l'emploi pouvait en 2001 correspondre à 131,3% du SMI ou 71,6% du salaire moyen basque. Ces proportions haussaient par ailleurs selon le nombre de personnes rattachées à l'unité perceptrice. À titre indicatif, toujours en 2001, une unité d'habitation qui comptait cinq personnes pouvait recevoir des prestations de RB et de stimuli à l'emploi qui au total s'élevaient à 183,8% du SMI, ou 100,3% du salaire basque moyen (Sanzo, 2001; Gobierno vasco, Orden de 14 de febrero de 2001).

Certes, ce programme fait du Pays basque la première CA espagnole à fournir une aide financière récurrente aux travailleurs pauvres et à l'ensemble des unités nécessiteuses. Cette innovation confirme encore une fois l'intention gouvernementale de travailler à une meilleure redistribution des revenus (Sanzo, 2001). Il n'en demeure pas moins que l'instauration des stimuli à l'emploi et la différenciation des prestations en fonction de l'activité des exclus atteste par ailleurs de la percée définitive des principes axés sur la

performance du marché au sein de la logique d'intervention étatique basque. Cette tendance à l'activation et l'insertion au travail des prestataires gagne encore en importance l'année suivante lorsque le gouvernement basque instaure le programme AUZOLAN par le décret 199/2002.¹²¹ Ce programme prévoit des aides économiques octroyées à des entités privées et publiques sans but lucratif qui prennent sous leur aile la formation professionnelle et l'accompagnement de personnes exclues ou en risque d'exclusion dans le cadre d'un emploi à utilité sociale (ex : restauration de logement de quartiers défavorisés, accompagnement de personnes âgées ou invalides, promotion de la culture, de la santé, recyclage des ressources, restauration de l'art et du patrimoine, etc). Les subventions accordées fluctuent en fonction du type d'activité offert, de la durée de l'activité (pour ne pas pénaliser le marché régulier de l'emploi, l'emploi proposé doit être à durée déterminée ou à temps partiel), etc, et sont annuellement sujettes à l'approbation budgétaire. La participation volontaire au programme est quant à elle rémunérée de façon comparable au montant du SMI bonifié par les stimuli à l'emploi. Les personnes éligibles à cette opportunité d'emploi à utilité sociale sont les titulaires de la RB (parmi ceux-ci, sont priorisés les prestataires qui sont monoparentaux, qui ont des enfants à charge, ou qui ont une longue histoire autour de la RB) ou un membre de leur unité d'habitation, ainsi que les personnes en situation précaires et à risque d'exclusion qui se souscrivent de façon préventive à une convention d'insertion. Dans l'énoncé du décret, le programme AUZOLAN est d'ailleurs présenté comme un outil mis à la disposition des services sociaux basques pour faciliter la mise en effectivité des conventions d'insertion. En effet, si la

¹²¹ En fait, le programme AUZOLAN est présenté pour la première fois dans le cadre du décret 182/2000 adopté en septembre 2000. Ce programme a donc été élaboré dans la foulée de la loi contre l'exclusion sociale qui a vu à réhabiliter la dimension insertion du programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Pays basque, et ce, quelques mois avant l'adoption de la Charte des droits sociaux. Néanmoins, la première version du programme est assez expérimentale et modifiée substantiellement dans sa seconde version en 2002, version qui fait toujours figure de référence au moment d'écrire ces lignes. Plus particulièrement, les critères de formation et d'accompagnement des participants tout au long du programme ont été resserrés et remis au cœur de l'intervention de façon à favoriser de véritables processus durables d'insertion. Aussi, devant la popularité du programme et les résultats de l'étude sur la pauvreté de 2000 qui a réitéré l'exclusion croissante de foyers dirigés par des femmes, des critères de hiérarchie des postulants titulaires de la RB sont introduits pour procéder à une discrimination positive des familles monoparentales (Gobierno vasco, decreto 199/2002).

dimension d'insertion sociale et professionnelle constitue le troisième pilier de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion au Pays basque, encore faut-il trouver des entreprises et des organisations à but non lucratif qui veulent chapeauter la formation et fournir la possibilité d'emploi aux titulaires d'une convention d'insertion. Le programme AUZOLAN fournit donc un solide coup de pouce en ce sens (Gobierno vasco, decreto 199/2002).

Malgré l'amorce d'un virage vers une logique d'intervention étatique axée sur la performance du marché, le gouvernement basque maintient parallèlement des objectifs de redistribution des revenus. En effet, après avoir ciblé les personnes âgées et les unités perceptrices monoparentales (majoritairement dirigées par des femmes), le gouvernement basque légifère en 2003 en faveur du troisième collectif le plus susceptible de souffrir d'exclusion selon les nombreuses études sur la pauvreté, à savoir les jeunes. La *Ley 4/2003, de 25 de junio, de modificación de la Ley contra la Exclusión Social* vient effectivement baisser le critère d'âge d'éligibilité au programme de revenu minimum, en le faisant passer de vingt-cinq à vingt-trois ans. L'exemption à ce critère prévue pour les jeunes âgés de moins de vingt-trois ans qui sont orphelins ou engagés dans une relation conjugale depuis au moins six mois avant la demande est cependant maintenue (Gobierno vasco, Ley 4/2003). La couverture du programme de la RB se voit donc encore une fois élargie, après avoir été étendue, moins de trois ans auparavant, aux personnes âgées. Cet élargissement de la couverture s'est effectué, rappelons-le, parallèlement à une amélioration de l'intensité de la protection offerte, que ce soit par l'instauration des stimuli à l'emploi, ou la bonification significative du montant de la RB observée depuis 1998 et particulièrement depuis 2001.

Au total, l'intervention basque en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a constamment innové et cherché à s'adapter conformément aux besoins des exclus et des gagne-petit ainsi qu'aux objectifs gouvernementaux de réinsertion sociale et professionnelle. Progressivement, une logique axée sur la performance du marché et la redistribution des revenus a remplacé la logique redistributive résiduelle d'intervention. Le leadership dont fait preuve la CA basque culmine par l'adoption, en 2003, d'un *Plan Vasco de Inserción* qui englobe et coordonne l'ensemble des dimensions de l'action gouvernementale en la matière tout en la resituant dans le contexte des recommandations européennes. Les principes de solidarité et de cohésion sociale y sont réaffirmés, tout

comme ceux d'une accessibilité globale facilitée.¹²² On y relève aussi de la nécessité d'une intervention transversale qui appelle à une implication de tous les acteurs concernés pour favoriser l'insertion, et faire face au problème multidimensionnel de l'exclusion (Gobierno vasco, Plan Vasco de inserción 2003-2005). Le plan indique deux axes généraux d'intervention, soit les mesures spécifiques destinées aux personnes en risque d'exclusion (ex : prestations économiques et programmes spécifiques d'insertion), soit les mesures d'ordre général responsables du renforcement et de la réorientation des systèmes généraux de protection sociale (ex : santé, éducation, logement, etc) selon les besoins particuliers des personnes en situation ou en risque d'exclusion. Un inventaire approfondi des acquis et des objectifs à atteindre est effectué pour chacune des mesures prévues par le Plan qui sont au demeurant budgétées. Bref, un plan qui témoigne de la réflexion avancée par le gouvernement basque aux problématiques de pauvreté et d'exclusion, le confortant dans la position du leader espagnol en la matière.

4.1.1.2-La politique navarraise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La Communauté forale de Navarre n'est pas en reste en matière de politique de soutien au revenu, mais les moyens privilégiés révèlent une philosophie d'intervention tout à fait différente. En fait, si le Pays basque est la première CA à avoir développé explicitement un programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Navarre l'avait quelque peu devancée par ses diverses mesures d'aide économique aux familles nécessiteuses. Initiées dès 1982, puis consolidées en 1985, ces prestations ont une influence toujours observable sur les choix interventionnistes du gouvernement subétatique navarrais. Plus particulièrement, le programme de *Campos de trabajo* (en français, camps de travail), qui octroyait un contrat de travail obligatoire auprès d'une municipalité en échange d'une prestation économique, s'est avéré un grand annonciateur de la voie longtemps privilégiée par le gouvernement navarrais : le *workfare*.

¹²² Par accessibilité globale facilitée, nous faisons référence à toutes les mesures qui vont à l'encontre de l'enclavement des exclus. Pensons aux mesures qui garantissent l'accessibilité à l'environnement urbain, et qui concernent les espaces publics, les édifices, les transports et autres systèmes de communication (Gobierno vasco, Plan Vasco de inserción 2003-2005).

Jusqu'au tournant du millénaire, l'intervention étatique navarraise constitue en effet, au sens de la typologie de Boychuk, l'archétype même d'une logique d'intervention qui renforce la dépendance au marché et à la famille. Particulièrement stigmatisant, le premier programme de revenu basique (euphémisme s'il en est un) exigeait, nous le verrons, la réalisation d'activités de travail qui ne se présentaient non pas comme une simple « contreprestation », mais bien comme une condition sine qua non à la perception de la prestation. Ce faisant, le gouvernement navarrais épousait la philosophie du gouvernement central, selon laquelle il ne fallait pas encourager outrageusement l'oisiveté des prestataires, projetant cette philosophie à des niveaux sans commune mesure ailleurs au pays. À tel point d'ailleurs que certains ont identifié le programme navarrais parmi tous les systèmes européens de soutien au revenu comme celui où les principes de *workfare* auraient été les plus solidement implantés, devançant même en cela les desseins de Margaret Thatcher ou ceux de Ronald Reagan (Aguilar et al, 1995 : 582).

Il n'en sera néanmoins pas toujours ainsi. La marche vers le Sommet de Lisbonne, tenu en 2000, combinée aux pressions citoyennes pour la mise en place d'une véritable revenu basique, apporte des changements au système de soutien au revenu navarrais. Les formules conditionnelles et « contreprestationnelles » se voient adoucies, un discours plus sensible à la pauvreté est mis de l'avant, mais dans la pratique, la logique d'intervention qui renforce la dépendance au marché et à la famille n'est toutefois pas complètement remise en question. Nonobstant, nous procédons à une analyse des programmes navarrais en deux temps, soit avant et après l'adoption du *Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005* qui instaure les réformes de 1999.

4.1.1.2.1- La première phase de politiques (1989-1998) :

Ayant déjà développé des programmes de soutien au revenu pour les familles nécessiteuses, l'État navarrais, même à l'époque dirigé par l'aile régionale du parti socialiste, n'a pas vu à lui seul la nécessité de légiférer sur un programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La Navarre fait donc partie des CA espagnoles où les programmes adoptés dans la foulée de l'expérience basque résultent non pas de la volonté gouvernementale, mais bien des pressions exercées par les partis d'opposition et les syndicats. La première initiative pour faire pression sur l'administration navarraise est

survenue en 1989, par le dépôt d'une proposition de salaire social au Parlement navarrais. Fait intéressant à souligner, et non sans retombées concrètes pour la suite de notre argumentaire, cette proposition de salaire social a été effectuée par l'aile navarraise du parti pro-basque *Euskadiko Ezkerra* (Arriba, 2001). Ce parti, d'obédience marxiste, s'avérait encore plus nationaliste que le PNV, mais tout de même moins extrémiste que l'ETA. Le refus de donner suite à cette demande n'est pas anodin de la part d'un gouvernement navarrais qui a toujours voulu s'affranchir de son voisin basque. Du point de vue identitaire navarrais, il s'avérait beaucoup plus stratégique de considérer les revendications syndicales, dénudées de toute référence à la nation ou au projet social basque.

Les revendications syndicales s'inscrivaient dans un contexte national de négociations intensives avec l'ensemble des paliers de gouvernements espagnols. Dans la foulée de la grève générale de 1988,¹²³ les deux principaux syndicats espagnols (l'UGT- *Union General de Trabajadores de España* et CCOO- *Confederación Sindical de Comisiones Obreras*) ont uni leurs forces pour élaborer la *Propuesta Sindical Prioritaria* (PSP- en français, la proposition syndicale prioritaire) qui a élevé les questions de protection sociale au premier rang de l'agenda politique, en exigeant de la part du gouvernement espagnol un véritable « virage social » pour pallier aux contrecoups économiques de la démocratisation assumés par les pauvres et les travailleurs (Adelanto, Noguera et Rambla, 1998). Au cœur de cette PSP figurait la création d'un salaire social, qui sera non seulement promu par les syndicats, mais qui au demeurant fera l'objet de négociations actives et serrées entre les syndicats et certains gouvernements autonomes (Arriba, 2001).

En Navarre, les syndicats réussissent à obtenir en 1990 l'adoption de décrets qui viennent consolider une forme particulièrement restrictive de revenu minimal. Dans les faits, le nouveau programme n'apporte rien de significatif à l'ancien. Le droit subjectif à une prestation sociale n'est pas plus garanti par les décrets de 1990, mais cette réforme rime

¹²³ Cette deuxième grève générale d'une Espagne démocratique a été déclenchée en réaction au *Plan de Empleo Juvenil* du gouvernement central qui prévoyait une dérégulation du marché de l'emploi par la mise en place de contrats de travail très flexibles pour les jeunes (Adelanto, Noguera et Rambla, 1998).

en outre avec une réduction appréciable de la protection fournie aux plus exclus. Il faudra attendre près de quatre ans pour que les dépenses gouvernementales récupèrent un niveau comparable à celui qui prévalait avant la réforme administrative de 1990. Les nombreuses restrictions à l'éligibilité et la lourdeur des conditions rattachées à la perception des prestations témoignent de l'absence de volonté du gouvernement navarrais de développer un système d'aide sociale en Navarre (Aguilar et al, 1995). Voyons de plus près le contenu de ces mesures instaurées en 1990.

4.1.1.2.1.1-La première version du programme de Renta Básica (RB), l'emploi social protégé et l'insertion professionnelle en entreprise

En réponse aux fortes pressions syndicales en faveur de l'instauration d'un salaire social, le gouvernement socialiste navarrais adopte, en juin 1990, trois décrets qui viennent encadrer ses mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Régie par le *Decreto foral 168/1990*, la RB a été élevée au statut de porte d'entrée du système de soutien au revenu pour les citoyens en situation de nécessité économique. Une fois admis comme percepteur éligible à la RB, l'obtention de cette prestation économique mensuelle pondérée en fonction du nombre de personnes comprises dans l'unité familiale était conditionnelle à la participation à l'un ou l'autre des deux programmes d'activités professionnelles. Une troisième alternative, axée sur la formation, la croissance personnelle et la recherche d'emploi pour les exclus avait été aussi prévue par le gouvernement navarrais (Aguilar et al, 1995; Gobierno vasco, 2003). Cette troisième voie ne sera jamais développée formellement, ou du moins dans cette première phase de politiques. La perception de la RB signifiait donc la mise en disponibilité automatique des titulaires à l'embauche dans le cadre de l'un des deux programmes d'activation qui offraient chacun de nouvelles conditions de prestations.

La RB navarraise sous la formule de 1990 était une prestation économique mensuelle, accordée pour une période d'un an, aux individus ou aux familles en situation de nécessité financière, et renouvelable sous demande. Régie par un décret, elle ne constituait pas un droit subjectif et était bien assujettie aux consignes budgétaires annuelles. À

l'origine, le montant des prestations était modulé selon un barème qui accordait aux personnes seules un montant de base de 33 000 pesetas, qui était bonifié d'une prime de 5 000 pesetas pour chaque personne dépendante supplémentaire, jusqu'à ce la RB atteigne l'équivalent du SMI. Au-delà de ce seuil, la taille du foyer ne constituait plus un critère pour augmenter le montant des prestations. En 1993 cependant, l'*Orden Foral 80/1993* majore la quantité des prestations. La prestation de base passe alors à 37 000 pesetas, et les primes pour personne supplémentaire à 5 600. Le plafond correspondant au SMI est néanmoins maintenu (ce qui à l'époque correspondait à un maximum de 58 530 pesetas pour une famille de cinq personnes ou plus), et les familles nombreuses dans le besoin demeurent par conséquent insuffisamment couvertes par le système (Aguilar et al, 1995; Gobierno de Navarra, 2003). L'ordre foral de 1993 aura tout de même eu le mérite d'augmenter les budgets alloués aux prestations de la RB. Résultat, quelque trois ans suivant l'introduction de la majoration des montants de la RB, les budgets dédiés aux prestations économiques dépasseront pour la première fois les sommes versées pour les mesures d'activation (Laparra, Aguilar, Liberal, Pérez et Corera, 2001).

Les critères d'éligibilité au programme de RB n'en sont pas moins demeurés très restrictifs. Premièrement, selon le décret foral 168/1990, il fallait détenir le statut civil foral de Navarre et y résider, ou bien faire la démonstration d'une résidence effective depuis plus de dix ans dans la CA navarraise. Ensuite, l'âge d'éligibilité au programme se situait minimalement à vingt-cinq ans, à moins de constituer une unité familiale indépendante, et l'âge maximal était fixé à soixante-cinq ans. Troisièmement, l'unité perceptrice devait constituer un foyer indépendant depuis un minimum de dix-huit mois avant la demande, à moins d'avoir des enfants à charge (ce qui ouvrait la porte aux parents monoparentaux qui résidaient encore chez leurs parents, par exemple). Encore là cependant, si l'unité perceptrice ne constituait pas un foyer indépendant, l'unité familiale à laquelle elle était rattachée devait elle aussi faire preuve de bas revenus pour que la prestation soit octroyée. Dans pareille situation, il était donc admis qu'un foyer navarrais pouvait recevoir deux prestations. Il fallait cependant être en situation d'extrême nécessité pour répondre au critère de revenus, considérant que ces derniers étaient calculés non seulement à partir des revenus totaux du foyer, mais aussi sans égard à la période de référence de ces revenus. Peu importait si les revenus comptabilisés, qui devaient se situer en-dessous du montant octroyé

à une unité familiale de taille équivalente, renvoyaient à l'année précédente ou à la période courante. En comparaison avec le Pays basque, les critères de filiation à partir desquels la dépendance au prestataire était établie (ie étendue de la couverture familiale de la prestation) étaient (et sont toujours) plus serrés.¹²⁴ Composaient cette unité familiale les époux (ou conjoints en relation permanente analogue), des personnes dépendantes qu'ils ont adoptées, ou qui leur sont liées par filiation sanguine (jusqu'au deuxième degré pour les descendants directs et premier degré pour ascendant direct) ou affinité (jusqu'au premier degré, à partir du prestataire). Finalement, le *Decreto foral 168/1990* énonçait une autre série de conditions qui venaient restreindre la couverture du programme. Les requérants devaient prouver avoir sollicité toutes les prestations et autres aides qui leur étaient accessibles, et être à la recherche d'emploi. De plus, ils devaient avoir antérieurement effectué une demande de terre communale et se l'être vu refuser, et ne pas détenir de biens possiblement exploitables ou vendables, ni être propriétaires d'une maison dont la valeur était plus élevée que dix millions de pesetas. Dernière condition, et non la moindre, les prestataires devaient obligatoirement accepter de participer à l'un des deux programmes de travail (Gobierno vasco, 2003; Laparra et al, 2001).

Le premier programme assorti de contreparties, l'*Inserción Laboral en Empresas*, était encadré par le *Decreto foral 169/1990*, et voyait à l'insertion normalisée des prestataires au sein d'une entreprise ou d'une entité publique ou privée. Pour une durée maximale de trois ans, ce programme subventionnait l'emploi par une entreprise d'un prestataire de la RB. La subvention accordée correspondait à l'équivalent du SMI, plus les cotisations obligatoires de l'employeur au régime espagnol de sécurité sociale. Les conditions administratives du programme, beaucoup trop lourdes, ont découragé le recours à ces subventions pour générer des emplois d'insertion. Entre autres, la demande de subvention devait s'effectuer une fois le contrat accordé au travailleur en réinsertion. Le risque de ne pas recevoir la subvention, par ailleurs sujette à l'approbation budgétaire autonome annuelle, était beaucoup trop élevé pour les entrepreneurs. D'autant qu'il était prévu que l'administration navarraise pouvait révoquer le contrat de travail et imposer des

¹²⁴ Ce mode de gradation des personnes dites dépendantes du prestataire et de son unité de cohabitation demeure toujours la référence légale utilisée aujourd'hui pour la *Renta Básica* qui a été

conditions qu'elle jugeait pertinentes. Finalement, les contrats accordés aux prestataires de la RB devaient être à temps plein, une exigence sensiblement démesurée pour des personnes en processus de réinsertion à l'emploi qui sont souvent pauvres, démunies de ressources de toutes sortes, et désocialisées. Autant de conditions qui ont fait en sorte qu'au total, seulement quarante et une entreprises, toutes catégories confondues, ont utilisé ce programme subventionnaire pour l'insertion professionnelle (Aguilar et al, 1995; Laparra et al, 2001).

Le second programme, l'*Empleo Social Protegido*, régi par le *Decreto Foral 170/1990*, est donc devenu la mesure de contrepartie obligatoire privilégiée en Navarre tout au long des années 1990. Les programmes d'emploi social protégé, développés par les municipalités et les entités locales de réinsertion, reprenaient l'ancienne formule du camp de travail. Les participants au programme étaient embauchés pour une période déterminée, qui s'échelonnait sur une période de six à douze mois, selon que le travail était à temps plein ou à temps partiel. Les activités de travail étaient arrimées d'une dimension insertion, axée essentiellement sur la formation professionnelle et la promotion personnelle du prestataire, et qui voyait aussi à la mise à l'action interventionniste d'un travailleur social si nécessaire. Les contrats de travail étaient financés par le gouvernement navarrais, à concurrence de 140% de la valeur du SMI, financement qui se voyait alors bonifié au maximum de 25% pour les activités complémentaires d'insertion qui avaient pu être développées parallèlement à l'emploi (Aguilar et al, 1995; Laparra et al, 2001). Ce faisant, l'intensité des prestations offertes sous le programme d'emploi social protégé supposait une grande amélioration de la protection offerte par le programme de RB, faisant du système de soutien au revenu navarrais le plus généreux au pays, en terme de montant de la prestation de base. Cependant, encore fallait-il être préalablement admissible au programme de RB. Aussi ne fallait-il pas que le foyer ne soit trop élargi, afin de maintenir une certaine valeur de la prestation, et que le prestataire responsable accepte et puisse se plier aux activités obligatoires de travail et d'insertion.

Au total, bien que la Navarre se situait au deuxième rang en termes de l'étendue de la couverture de programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, une distance assez

significative l'éloignait du premier rang, occupé par le Pays basque.¹²⁵ En 1995 par exemple, le taux de couverture des programmes de revenu minimum de ces deux CA voisines (qui jouissent toutes deux d'un contexte économique relativement semblable et avantageux en comparaison avec le reste du pays) s'élevait à 1,45% pour la Navarre et 2,55% pour le Pays basque (Ayala, 2000 : 256). En 2000, le même taux chutera à 1,04% en Navarre et s'élèvera à 2,64% au Pays basque (Arriba et Moreno, 2005). Et quant à la volonté gouvernementale de soulager la pauvreté extrême, évaluée en fonction du nombre de foyers couverts sur le nombre total des foyers extrêmement pauvres, la Navarre fait encore plus piètre figure. En 1999, le taux de couverture navarrais, qui est le plus faible de nos cinq cas espagnols à l'étude, se limitait à 26,48% alors que le programme basque de lutte contre la pauvreté se distinguait encore largement des autres CA, avec un taux de 109.16% (Martínez Torres, 2003).

Cette faible propension du gouvernement navarrais à développer une politique d'assistance aux plus démunis dénuée de toute forme de stigma ne touche pas que la première version de programme de RB. En effet, jusqu'en 1999, date à laquelle le gouvernement navarrais réforme son programme de revenu basique, les seules mesures passives de soutien au revenu non assorties d'activités de contrepartie,¹²⁶ les *Ayudas extraordinarias para incorporación social* (AEIS) présentent une vision assez étroite de l'assistance. Voyons de plus près.

4.1.1.2.1.2-Les Ayudas extraordinarias para incorporación social (AEIS):

Adoptées et toujours régies par le décret foral 168 de 1990, les *Ayudas extraordinarias para incorporación social* sont des prestations économiques à perception unique et non périodique. Elles sont destinées aux personnes dont les revenus sont insuffisants pour faire face à des dépenses spécifiques, de caractère extraordinaire, rendues nécessaires pour éviter ou palier à une situation de marginalisation sociale. Si l'urgence de

¹²⁵ Ici, les taux de couverture basque et navarrais ont été respectivement calculés à partir du rapport entre le nombre de foyers prestataires du programme de l'IMI et de la RB et le nombre total de foyers dans les deux CA forales.

¹²⁶ En-dehors des quatre autres mesures de soutien au revenu prévues par le décret 168/1990 qui sont destinées à des populations très spécifiques et peu communes. Les AEIS couvrent, comme la RB, un bassin de population beaucoup plus étendu.

la situation est démontrée, cette prestation économique peut être combinée à celle de la RB. Le montant de la prestation accordée varie en fonction des circonstances exceptionnelles du requérant. Pour être éligible, ce dernier doit faire une démonstration de sa condition civile navarraise et d'une résidence effective minimale de deux ans. Il doit aussi être en mesure de prouver avoir sollicité toutes les autres aides, prestations ou subsides des autres administrations pour lesquels il pouvait postuler. Il est toutefois prévu qu'un requérant pourrait exceptionnellement être exempté de ces deux premières conditions d'entrée au programme s'il est démontré que ces besoins graves et urgents pourraient causer des dommages irréparables s'ils ne sont pas comblés.

Parallèlement, en comparaison avec le programme basque, qui sera adopté ultérieurement en 1993, les AEIS navarraises tiennent des exigences de programme assez serrées. Premièrement, le type de nécessité manifestée et la finalité poursuivie par le requérant interviennent dans l'allocation ou non de la prestation. Les demandes de l'ordre du sanitaire ou de l'éducatif ne sont pas considérées (ex : matériel scolaire, appareil auditif, lunettes, dentisterie, etc.). Ensuite, l'urgence et la spécificité des besoins pour lesquels l'aide est réclamée sont aussi prises en compte. Par exemple, aucune aide n'est accordée pour faire face aux situations courantes de manque de revenu des personnes pauvres et en situation de précarité. Finalement, la condition socioéconomique générale du sollicitant est évaluée, et la prestation est accordée et varie selon la rentabilité de l'aide octroyée (Gobierno de Navarra, Decreto 168/1990).

La marge d'interprétation autour du concept même de la prestation d'AIES est assez large, et les critères de sa concession sont assez stricts tout en restant parfois ambigus. En ce sens, les AIES sont loin de constituer un droit social reconnu et elles accordent un pouvoir discrétionnaire assez fort aux administrations navarraises. De plus, elles ne voient pas, comme au Pays basque, à pallier aux nécessités primaires non couvertes par les différents services publics. La couverture du programme s'en voit nécessairement affectée. Par exemple, en 2000, le montant moyen accordé par prestataire pour le programme d'AES basque était de 200 000 pesetas (environ 1202 euros), contre 138 100 pesetas (environ 830 euros) pour l'AIES navarrais (Gobierno de Navarra, 2003). Bref, si ce programme assistanciel n'exige pas, à la différence de la RB, la réalisation d'activités de travail ou de formation pour percevoir la prestation, il met de l'avant un traitement tout aussi

stigmatisant de ses prestataires, faisant par là même, encore une fois, état de la logique de renforcement du marché et de la famille que préconise le gouvernement navarrais dans son intervention en matière sociale.

4.1.1.2.2- La deuxième phase de politiques et le Plan de Lucha contra la Exclusión social en Navarra (1998-2005) :

Invoquant le consensus général européen autour de l'idée de confronter les problèmes sociaux menant à l'exclusion avec de nouveaux outils d'intervention étatique qui combinent des prestations dites passives du revenu à des activités favorisant l'emploi et l'insertion sociale, le gouvernement Navarrais adopte, le 22 juin 1998, un Plan de lutte contre l'exclusion sociale. Ce faisant, la Navarre se présente non seulement aux côtés du Pays basque comme une pionnière de ces plans d'action en Espagne, mais le gouvernement navarrais annonce du même coup un virage dans sa logique d'intervention étatique. Plus qu'un simple énoncé de principes sur l'éthique de la co-responsabilité sociale et institutionnelle auprès des populations plus démunies de la Navarre, ce plan est élaboré en collaboration avec, et suite aux pressions de la *Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión de Navarra*, un regroupement associatif des acteurs qui travaillent sur le terrain de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Gavira et Gonzalez, 2002; Gobierno de Navarra, 1998). Le plan apporte des changements relativement importants pour le programme de soutien au revenu de la CA forale. Identifié dans le *Plan Nacional de Acción para la Inclusión del Reino de España* comme exemple de « bonnes pratiques », le plan navarrais de lutte contre l'exclusion présente un cadre d'action à la fois global et détaillé des objectifs à poursuivre et des mesures budgétées à entreprendre pour les réaliser, ainsi que le calendrier des phases d'implantation et les mécanismes de suivi de ces mêmes mesures. À cet égard, le plan navarrais se distingue particulièrement de la plupart des futurs plans adoptés ultérieurement ailleurs au pays, par son potentiel de coordination de l'action institutionnelle et de celle des divers acteurs impliqués dans la lutte contre l'exclusion (Gavira et Gonzalez, 2002; Gobierno de Navarra, 1999; Laparra et al, 2001). Dans la réalité cependant, ce potentiel sort difficilement de la sphère discursive pour se traduire en véritable changement de programme pour les exclus. Au demeurant, il donne le ton à la nouvelle logique d'intervention préconisée par le gouvernement espagnol qui arrime

paradoxalement des principes de redistribution de revenus à une logique d'intervention essentiellement orientée vers le renforcement du marché et de la famille.

4.1.1.2.2.1- La *Carta de Derechos Sociales*, la réforme de la RB, et les programmes d'incorporation socioprofessionnelle:

Précédant le gouvernement basque en la matière, la Communauté forale de Navarre adopte, en avril 1999, la *Ley foral 9/1999 para una Carta de Derechos Sociales*. Cette loi proclame l'accès au travail et à un revenu basique pour tous les citoyens qui résident en Navarre depuis plus de deux ans, de façon à ce qu'ils puissent jouir pleinement de leurs droits de citoyenneté. Il importe néanmoins de spécifier que la reconnaissance d'un droit subjectif à un revenu basique n'était pas formellement prévu par le Plan. Ceci ne sera d'ailleurs pas étranger à l'ambivalence gouvernementale navarraise autour de la reconnaissance pleine et entière de ce droit. À l'instar du Pays basque, c'est une initiative législative populaire et ambitieuse déposée au Parlement navarrais qui influe le contenu et l'adoption de la loi sur la Charte des droits sociaux (Laparra et al, 2001). Trois principes de base inspirent le contenu de cette loi. Premièrement, la réaffirmation des droits universels de citoyenneté pour tous ceux qui se voient exclus du marché du travail et qui manquent par conséquent de revenus pour profiter d'une vie digne, accéder à la culture, à l'éducation, aux logements, aux services et à la pleine intégration sociale en égalité de droits avec les autres citoyens. Deuxièmement, la reconnaissance effective du droit des citoyens à une partie du produit social, sous forme d'un revenu basique pour ceux qui la demandent et qui sont sans emploi. Troisièmement, dans un esprit de solidarité et d'égalité entre les personnes et les groupes sociaux, la répartition du temps de travail entre ceux qui demandent un emploi (Gobierno de Navarra, Ley foral 9/1999).

Pour donner suite à ces trois principes, la loi 9/1999 prévoit deux principales lignes d'action. La première établit une politique de répartition du temps de travail qui prévoit l'entrée en vigueur de la semaine de trente-cinq heures au sein de l'administration publique navarraise à partir de janvier 2000. Parallèlement, le gouvernement navarrais s'engage à favoriser une réorganisation et une réduction du temps de travail dans les entreprises qui font majoritairement affaire avec l'administration de la CA forale, conformément à l'accord conclu en février 1999 avec les deux principales centrales syndicales, accord qui portait sur

les incitations contractuelles au réaménagement et la réduction du temps de travail. Elle réaffirme aussi la limitation des heures supplémentaires qui avait fait l'objet d'un autre accord avec les mêmes centrales syndicales en février 1999.

La deuxième politique qui découle de cette charte des droits sociaux concerne la réforme du programme de *renta básica*. D'une part, la loi 9/1999 fixe le barème du montant des prestations, qui correspond désormais à 75% du SMI pour une personne seule et qui prévoit une bonification de 15% pour la seconde personne et de 10% pour chaque personne dépendante supplémentaire. Il est cependant prévu qu'aucune RB ne peut dépasser l'équivalent de 125% du SMI. D'autre part, la loi de cette charte des droits sociaux stipule que la perception de la RB est conditionnée à la souscription obligatoire à un accord d'incorporation socioprofessionnelle négocié avec l'administration navarraise. Ce dernier établit la liste des activités éducatives, formatives ou de promotion personnelle qui devront être effectuées en contrepartie de la perception de la prestation basique (Gobierno de Navarra, Ley foral 9/1999).

Si la loi 9/1999 annonce la réforme du programme de la RB en légiférant sur un nouveau barème de fixation du montant des prestations et sur l'obligation de contracter un accord d'activité avec l'administration navarraise pour percevoir la prestation, c'est véritablement le décret foral 120/1999 qui édicte les tenants et aboutissants de la réforme. D'entrée de jeu, ce décret, adopté trois semaines après la loi 9/1999, réfère aux idées maîtresses de la charte des droits sociaux et du plan de lutte contre l'exclusion navarrais avant d'énoncer le nouveau cadre régulateur de la RB. De concert avec son objectif d'établir un revenu basique qui répond mieux aux nécessités et caractéristiques actuelles des foyers navarrais en situation de pauvreté extrême, le décret 120/1999 instaure les réformes de programmes suivantes. Dans un premier temps, la RB doit être comprise comme une prestation économique périodique complémentaire et subsidiaire accordée aux foyers qui manquent de revenus pour répondre à leurs besoins primaires. La notion de contrepartie est maintenue, dans la mesure où il est obligatoire de s'engager par écrit dans un accord d'incorporation socioprofessionnelle moins de deux mois après la concession de la prestation. Ces activités présentent cependant l'avantage de ne pas être imposées, mais bien négociées avec le prestataire. Aussi, elles ne constituent pas nécessairement un travail comme sous la première version du programme, et peuvent relever de la formation

professionnelle et du développement personnel,¹²⁷ mais elles exercent tout de même un certain contrôle social. Cette réalité s'exprimerait d'ailleurs particulièrement auprès de collectifs particuliers, comme les immigrants, ou lors de renouvellement de la RB une fois la période d'allocation échu. En effet, selon le décret 120/1999, la RB est accordée, de façon générale, pour une période de six à douze mois. Elle peut être renouvelée successivement pour des périodes semestrielles. Au-delà de vingt-quatre mois de perception de la RB cependant, le requérant doit présenter une nouvelle demande pour être admissible au programme. Une nouvelle évaluation individuelle du processus d'incorporation et des possibilités de la réaliser est alors effectuée en vue d'élaborer un second accord d'incorporation socioprofessionnelle (Gobierno de Navarra, Decreto 120/1999).

Cette forme de contrôle social peut paraître préférable à la version dure de *workfare* précédant la réforme, mais il ne faut pas en sous-estimer le potentiel légitimateur d'une action gouvernementale peu à l'aise avec les mesures passives de soutien au revenu. Il serait faux de prétendre que cette version assouplie du programme de RB rompt avec la logique de valorisation du marché et de la famille. D'une part, le décret 120/1999 et la réforme de programme qu'il instaure n'adhèrent pas à une philosophie de double droit qui garantit à la fois et indépendamment une prestation et une offre d'insertion. Selon les principes de double droit, les activités d'insertion devraient être accessibles aux exclus qui ne manquent pas de revenu, et, inversement, les gagne-petit qui ne sont pas exclus socialement devraient pouvoir accéder au revenu basique. En Navarre, ce n'est pas le cas, à la différence du Pays basque (Gobierno de Navarra, 2003). D'autre part, le développement des programmes d'incorporation socioprofessionnelle a connu des difficultés d'implantation. Par exemple, en 2001, les accords d'incorporation socioprofessionnelle n'avaient été signés qu'avec 15% des prestataires de la RB, bien que la perception de celle-ci en soit directement tributaire selon le décret 120/1999. La mise en marche partielle et

¹²⁷ Les activités prévues par l'accord peuvent être de l'ordre de la promotion de la stabilité personnelle, de la scolarisation obligatoire des enfants du foyer, de la formation académique et professionnelle du prestataire, d'un projet d'auto-emploi, d'un traitement médical spécifique (désintoxication), etc. L'accord d'incorporation socioprofessionnelle prévoit aussi des mesures d'accompagnement, de suivi et d'évaluation des prestataires pour veiller au maintien, la modification ou la suspension de la RB (Gobierno de Navarra, Decreto 120/1999).

tardive des équipes d'incorporation socioprofessionnelle expliquerait en grande partie ce déficit. Par contre, au même moment, 40 % des foyers introduits à la RB avaient été transférés aux alternatives d'emploi prévues par le décret 130/1999, ce qui en dit beaucoup sur les réflexes toujours présents d'activation professionnelle des prestataires. Parmi ces alternatives d'emploi figuraient les programmes d'aide pour emploi social protégé et pour l'aide sociale en entreprise qui reprennent à grands traits le modèle de 1990.¹²⁸ Un nouveau programme d'aide économique pour l'auto-emploi s'est ajouté à ces alternatives en 1999. Cependant, l'obtention de cette aide économique exige, en plus de supposer l'abolition de la RB à cause de l'incompatibilité entre les deux programmes, que le requérant détienne au moins 30% du budget total de son entreprise autonome (Gobierno de Navarra, Decreto foral 130/1999), ce qui n'est pas une mince affaire pour une personne en véritable situation de réinsertion sociale.

D'autres mesures introduites par le décret foral 120/1999 reflètent les intentions contradictoires du gouvernement navarrais, partagé entre ses volontés d'assistencialiser davantage son système de soutien au revenu et son héritage idéologique qui le freine dans ses élans redistributifs. Premièrement, si la réforme tend à développer une définition de l'unité perceptrice qui se distancie des référents familiaux, elle n'arrive pas à les exclure pour autant. Le droit à la prestation de la RB n'est pas individualisé. En effet, alors que la famille constituait l'unité perceptrice de référence pour le programme de RB de 1990, le décret de 1999 opère un glissement en distinguant le noyau familial de l'unité familiale. Cette dernière est identifiée comme l'unique unité perceptrice de la RB. Il est

¹²⁸ La nature des deux programmes d'aide économique de *Empleo social protegido* et d'*Inserción laboral en empresas* demeure sensiblement la même entre les versions de 1990 et de 1999. Les entités visées par ces subventions et les normes qui régissent le programme sont les mêmes, tout comme les personnes qui peuvent être éligibles à l'embauche de ces emplois subventionnés. Au final, ce sont surtout les cadres quantifiés des prestations obtenues par les exclus embauchés qui sont modifiés. Dans le cas de l'emploi social protégé, la subvention gouvernementale accordée par poste de travail correspond toujours à un 140% du SMI, mais les bonifications prévues pour les activités complémentaires de formation et de promotion passent de 25% du montant de la subvention en 1990 à 45% en 1999 (en fait, le ratio forfaitaire de 1990 est divisé, en 1999, entre 30% du montant total de la subvention pour la promotion et l'embauche de personnel d'appui à l'insertion, et 15% pour les activités formatives). Les modifications sont plus significatives pour les prestations d'insertion professionnelle en entreprise. La durée maximale de la subvention accordée par poste de travail passe de trois à deux ans, mais c'est surtout la quantité de la subvention qui

exceptionnellement possible d'accorder plus d'une RB par foyer lorsque l'unité familiale est composée de plus d'un noyau familial et que l'un d'entre eux est monoparental ou inclut des mineurs. Une dernière considération relative à l'unité perceptrice prévoit que lorsque plus d'une unité familiale sans lien de parenté cohabitent ensemble pour des raisons économiques, elles peuvent recevoir chacune une prestation de RB. Encore là cependant, la somme de ces prestations ne peut dépasser l'équivalent de une fois et demie le montant d'une prestation unique qui serait accordée à une seule unité perceptrice qui regrouperait autant de membres. À titre comparatif, dans la CA de Madrid, la même disposition, nous le verrons, fixe cette proportion à deux fois le montant offert pour une seule unité perceptrice de même taille.

Deuxièmement, les conditions d'éligibilité au programme sont significativement assouplies par rapport aux politiques de RB instaurées en 1990. Une croissance notable de l'étendue de la couverture est observée. En 2000, le programme de RB compte désormais 2 848 prestataires de la RB (appartenant à 1 773 unités familiales distinctes). Néanmoins, des pans de la population démunie navarraise sont toujours pénalisés, ou du moins non considérés par le programme. Nous pensons particulièrement aux moins de vingt-cinq ans qui ne constituent pas un foyer indépendant, aux immigrants récents, aux retraités en situation de pauvreté et aux gagne-petit. En effet, si des mesures introduites par la réforme de 1999 ont été relativement applaudies, comme la baisse de la période de résidence effective exigée avant la présentation de la demande (qui est passée de dix à deux ans), ou comme l'abolition de divers critères restrictifs (ex : constituer un foyer indépendant au moins dix-huit mois avant la présentation de la demande, avoir sollicité une terre communale et se l'être vue refuser), d'autres mesures se font toujours attendre. Par exemple, l'âge d'admissibilité au programme est toujours maintenu entre vingt-cinq et soixante-cinq ans. Les personnes âgées de moins de vingt-cinq ans et qui forment une unité familiale indépendante sont toujours exemptées du critère d'âge, mais elles doivent désormais participer à un projet d'incorporation socioprofessionnelle. Initialement, cette exigence avait été prévue dans le Plan navarrais de lutte contre l'exclusion pour les jeunes émancipés qui ne forment pas encore une unité familiale, en échange d'une baisse de l'âge

accuse le coup de la réforme, alors qu'elle correspond à 40% du SMI en 1999, contre 100% sous la

minimal d'éligibilité au programme. D'autre part, les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans, qui touchent une pension non contributive de la sécurité sociale, ont des revenus nettement insuffisants pour subvenir à leurs besoins. Au surplus, le mode de calcul des revenus pour l'éligibilité au programme serait en soi problématique, dans la mesure où il tient compte des revenus des six derniers mois. Ce retour dans le temps est beaucoup trop marqué, considérant la réalité économique des foyers à faible revenu. La précarité est souvent synonyme de travail temporaire et à faible revenu qui colle mal aux scénarios d'épargne. Le programme navarrais de RB devrait servir à combler les manques de revenus dans l'intervalle, et ainsi ne pas renforcer les mécanismes de trappe à la pauvreté des gagne-petit (Gobierno de Navarra, 2003). Bref, pour témoigner d'une véritable intention gouvernementale de redistribution des revenus, la RB navarraise devrait, comme au Pays basque, être étendue à ces populations.

Troisièmement, si l'étendue du programme a été améliorée mais demeure toujours insuffisante, le même constat s'impose en ce qui a trait à l'intensité de la couverture. Les montants de la prestation de la RB navarraise sont certes plus élevés qu'ailleurs au pays, en dehors du Pays basque bien sûr, mais ils seraient toujours insuffisants pour couvrir les nécessités basiques et ainsi permettre une indépendance au marché et à la famille. Le même constat vaut d'ailleurs, nous le verrons, pour la nouvelle mouture du programme emploi social protégé. La quantité insuffisante des prestations est d'autant plus problématique pour les familles nombreuses qui sont de plus en plus pénalisées financièrement à mesure qu'elles gagnent en taille, étant donné le plafond du montant de la RB fixé à l'équivalent de 125% du SMI (Gobierno de Navarra, 2003). Cette problématique, déjà identifiée pour la première version de programme de RB, demeure irrésolue par la charte des droits sociaux, le gouvernement navarrais tablant probablement sur l'action du gouvernement central en la matière.¹²⁹

première mouture de programme (Gobierno de Navarra, Decreto foral 130/1999).

¹²⁹ Comme nous l'avons vu au chapitre III, le gouvernement Aznar a, au tournant du millénaire, ciblé particulièrement son intervention en matière sociale auprès des familles espagnoles. Cette tendance déjà observable à la fin des années 1990 culmine par l'adoption en 2001 d'un plan stratégique national, le *Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004* qui, en lien direct avec la problématique navarraise évoquée, donnera entre autres lieu à la *Ley de Protección a las Familias Numerosas*.

En fin de compte, les réformes engagées suite à l'adoption du plan navarrais de lutte contre l'exclusion ont apporté quelques changements au système navarrais de soutien au revenu. Les mesures de *workfare* ont été assouplies, de façon à ce qu'elles cadrent mieux avec des objectifs et un discours de redistribution de revenu et de réinsertion sociale (et pas seulement professionnelle) des exclus. En ce sens, nous pourrions croire que la CA forale s'est inspirée de la politique basque de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ayant ainsi mis de côté ses volontés de distinction à l'égard de cette CA conquérante. Ce serait là néanmoins risquer une interprétation fautive des intentions gouvernementales navarraises. D'une part, pareille assertion exclut tout un contexte national et supranational qui atteste d'une mouvance générale, du moins idéologique et discursive, vers une intervention étatique axée sur la performance du marché. L'adoption des réformes navarraises s'inscrit, rappelons-le, dans la période où le gouvernement espagnol adopte sa *Renta Activa de Inserción*, et dans le contexte encore plus large du Sommet de Lisbonne qui a donné naissance à la *méthode ouverte de coordination-inclusion* de l'Union européenne. La Navarre est d'ailleurs présentée comme l'exemple de « bonnes pratiques » dans le Plan national espagnol d'action pour l'inclusion, ce qui témoigne de la complicité toujours prépondérante entre les deux paliers de gouvernements. D'autre part, tel que nous l'avons vu, la couverture du programme navarrais n'atteint pas les niveaux basques, tant en étendue qu'en intensité. Certes, les exclus navarrais se trouvent dans une situation beaucoup plus enviable et profitent d'un programme plus adéquat que s'ils vivaient ailleurs au pays, mais l'avenir demeure plus prometteur, moins stigmatisant et plus accessible à tous au Pays basque. Les principes de redistributions de revenu trouvent là-bas une valeur concrète qui dépasse la sphère discursive, ce qui est moins le cas en Navarre.

Qu'est-ce qui peut rendre compte de ces parcours et logiques d'intervention si différenciés entre le Pays basque et la Navarre? Avant de dégager les pistes d'interprétation possible et les facteurs qui semblent avoir le plus intervenu dans le choix de ces politiques en ce contexte plus large de restructuration de l'État social espagnol, et en comparaison avec les programmes développés en Catalogne, en Galice et dans la Communauté de

Madrid, voyons comment s'opère la différenciation des parcours et logiques d'intervention au Canada.

4.2-Le Québec face à la Saskatchewan :

Au Canada, on se réfère souvent au Québec et à la Saskatchewan comme les provinces les plus progressistes du pays en matière sociale. Elles figurent certes à la traîne de ce que peut représenter la sociale-démocratie ailleurs dans le monde et particulièrement en Europe du Nord, mais dans le contexte nord-américain au sein duquel elles évoluent, ces deux entités subétatiques sont effectivement à l'origine de programmes sociaux innovateurs qui feront même parfois école à l'échelle nationale. L'instauration des premiers régimes d'assurance-hospitalisation (1947) et d'assurance-maladie (1962) au pays par le Premier ministre saskatchewanais Thomas C. Douglas en constitue certainement l'exemple le plus probant.

Si nous remontons cependant au tout début de l'histoire canadienne de l'assistance sociale, les gouvernements de ces deux provinces ont longtemps cherché à éviter d'assumer l'assistance aux indigents. Pareille tâche relevait plutôt de la famille et de l'Église au Québec, ou encore du marché et de la famille en Saskatchewan. Cette approche résiduelle de l'assistance aux plus démunis tranchait avec le modèle conservateur qui s'est imposé dans la plupart des autres provinces canadiennes (Boyчук, 1998). Malgré des différences de programmes, en Ontario, en Colombie-britannique ou dans les autres régions des Prairies canadiennes, une distinction claire s'était établie entre les pauvres méritants et ceux non méritants, et l'État acceptait volontiers de prêter assistance aux premiers ainsi qu'auprès des mères nécessiteuses. Le Québec et la Saskatchewan avaient certes développé leur propre prestation maternelle, mais elles accusaient un retard certain par rapport à ce qui avait été mis de l'avant ailleurs. Par exemple, le montant de cette aide familiale offerte en Saskatchewan lors de la Première guerre mondiale (10\$) représentait moins du tiers de ce qui était alloué à la même époque en Alberta (45\$) en Colombie-britannique (42\$) ou en Ontario (35\$). Au Québec, une prestation semblable s'élevait à un peu plus de la moitié

(25\$), mais elle ne sera éte instaurée qu'en 1937, soit quelque vingt ans plus tard (Boychuk, 1998 : 28).

Cette intervention tardive et plutôt résiduelle des gouvernements québécois et saskatchewanais au niveau de l'aide sociale connaît une transformation notable, mais différenciée, avec l'apparition du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en 1966. En Saskatchewan, le programme d'aide sociale aux familles nécessiteuses instauré en 1959 sous le *Social Aid Act* s'étend alors à ceux qui avaient des personnes à charge et qui étaient initialement non éligibles sur une base catégorielle. Adoptée par l'administration de Douglas, cette loi allait être la première au Canada à établir le droit pour tous les citoyens à une aide économique basée sur le besoin et sera remplacée, avec le RAPC en 1966 par le *Saskatchewan Assistance Act*. Le système stratifiait donc peu la population nécessiteuse, mais l'aide octroyée demeurait encore résiduelle, malgré l'intensité accrue de la couverture. Au Québec cependant, l'apparition des ententes pour programme à frais partagés avec le gouvernement fédéral sous le RAPC conduit rapidement à une rupture avec la logique résiduelle d'intervention. Coïncidant avec l'époque expansionniste de la Révolution tranquille, une approche à tendance universaliste plus ambitieuse s'implante avec la *Loi sur l'aide sociale*, adoptée en décembre 1969 et qui donne suite aux recommandations du rapport Boucher de 1963 (Boychuk, 1998 : 71-72, 84-85). Ce rapport, allant dans le sens de la mise en place d'un programme unifié qui reconnaîtrait le droit à l'assistance sociale pour toute personne démunie, sans égard à la cause de son indigence, aurait d'ailleurs inspiré le gouvernement fédéral dans la création du RAPC (Gouvernement du Québec, 1987).

À l'œuvre, les mécanismes de *nation-building* autour du social allaient lancer les premiers épisodes modernes de crise constitutionnelle au Canada, alors que la Conférence de Victoria de 1971 visant un rapatriement éventuel de la constitution canadienne achoppe sur les demandes québécoises de contrôler davantage les moyens et le contenu des politiques sociales. Cette compétition intergouvernementale qui touche entre autres le secteur de la sécurité du revenu s'exprime déjà en-dehors de ces paramètres plus officiels. Ainsi, tout en se heurtant quelques fois aux paramètres plus restrictifs du RAPC qui visaient plus strictement le financement de l'aide aux plus démunis, le gouvernement québécois érige progressivement au cours des années 1970 un système non catégoriel d'assistance sociale (en-dehors des jeunes âgés de moins de trente ans qui étaient pénalisés

au niveau du montant de la prestation d'aide). Ce faisant, le simple constat de l'insuffisance de revenus donnait désormais droit à une prestation économique significative, sans impliquer quelconque obligation relative à l'amélioration de l'employabilité. Aussi le Québec devient-il la seule province au pays à préconiser une logique redistributive d'intervention. Parallèlement, au tournant de la décennie, le gouvernement Lévesque instaure la première mesure de complément de revenus de travail au pays, le programme SUPRET. Par cette mesure, il tentait de fournir aux familles à faible revenu une aide qui leur aurait permis de sortir d'une situation de pauvreté. L'initiative connaîtra des ratés qui l'auront rendue impopulaire. Néanmoins, elle constitue une autre expression par laquelle le Québec se distingue par une nouvelle façon d'intervenir sur le plan social (Boismenu, 1989; Bouchard, Labrie et Noël, 1996 : 19; Boychuk, 1998 : 59, 84-85).

Au même moment, il faut reconnaître que le gouvernement néo-démocrate d'Allan Blakeney cherche lui aussi à améliorer l'intensité de la couverture de l'assistance publique auprès de la population démunie saskatchewanaise. Les hausses significatives des montants de l'assistance sociale enregistrées entre 1972 et 1976 se situent largement au delà de l'indexation, élevant en cela les taux de remplacement au-delà du seuil de la pauvreté fixé pour cette époque. Il a été évalué que les améliorations apportées à l'intensité de la couverture correspondaient au total pour chacun des prestataires à une hausse de 96% de la quantité de leur prestation. Toutefois, à cette amélioration significative succède rapidement une période de restriction budgétaire décrétée par le même gouvernement. Du coup, dès 1977, la croissance des prestations retombe en deçà de la hausse du coût de la vie et mine par conséquent l'intensité de la couverture. Le même scénario s'est reproduit pour le programme de soutien au revenu des gagne-petit avec enfants, le *Family Income Plan* (FIP). Introduit en 1974 par la même administration néo-démocrate, l'augmentation du montant des prestations sera faible (soit de 33\$ par enfant en 1974 à 47\$ en 1981) et le nombre de familles couvertes chutera de 23 513 familles en 1974 à 7 204 en 1981 (Ternowetsky, 1995 : 154-155). Cette intervention redistributive hésitante du gouvernement Blakeney, qui en peu d'années gagne en expansion puis se rétracte rapidement, ne nous permet donc pas véritablement de considérer la logique d'intervention gouvernementale comme appartenant à une volonté affirmée et réellement assumée de redistribuer les revenus.

Tel est le canevas de base pour la période qui nous intéresse dans le cadre de cette étude. Ce canevas se différencie donc non seulement de la situation espagnole, mais il se décline autrement selon les cas canadiens. En effet, contrairement aux CA espagnoles où tout était relativement à construire en matière d'assistance publique au début des années 1980, et où plusieurs jeunes de moins de vingt-cinq ans ne sont toujours pas aujourd'hui admissibles aux programmes de *salario social*, le Québec et la Saskatchewan ont déjà à cette époque des programmes d'aide sociale bien établis avec leur logique propre d'intervention.¹³⁰ L'une tend davantage vers la redistribution des revenus, l'autre opte pour une logique d'assistance non catégorielle un peu plus résiduelle. Dans un cas comme dans l'autre, il faut néanmoins partir de ce canevas de départ pour mieux apprécier les réformes qui ont eu cours dans chacune de ces deux provinces entre 1980 et 2004.

¹³⁰ À ce titre d'ailleurs, le degré de développement des programmes canadiens par rapport aux programmes espagnols a un impact direct dans le traitement et l'analyse des informations relatives aux programmes étudiés. D'une part, comparativement aux programmes espagnols qui établissent une série de critères d'éligibilité aux programmes qui peuvent différencier d'une CA à l'autre, au Canada, la loi régulant le RAPC a forcé les gouvernements provinciaux à fournir de l'assistance à toutes les personnes dans le besoin. Ce faisant, l'étendue de la couverture des programmes canadiens ne connaît pas les mêmes restrictions que les programmes espagnols, et c'est pourquoi nous n'en ferons pas mention. La différenciation des logiques d'intervention se situe donc davantage au niveau des mesures de contreparties qui peuvent être exigées, ou encore dans les programmes complémentaires qui peuvent se greffer au programme d'assistance sociale, qu'à celui des critères d'éligibilité limitant l'entrée à ce dernier, comme c'est le cas en Espagne. D'autre part, et cela est particulièrement vrai dans le cas québécois, l'intensité de la couverture offerte peut varier fortement d'un cas à l'autre, en fonction de la taille du foyer, sa situation particulière, l'aptitude au travail du prestataire, etc., et en concordance avec les multiples programmes complémentaires ciblant des besoins divers. En ce sens, contrairement aux programmes espagnols qui offrent une prestation de base variable selon la taille de la famille qui correspond à tel pourcentage du salaire minimum et qui ne peut excéder tel plafond, il est difficile de dresser un portrait aussi simplifié de l'intensité de la couverture offerte au Canada. C'est pourquoi nous traiterons cette question en des termes plus généraux. Nous croyons qu'il sera plus pertinent et surtout plus instructif de voir comment l'introduction de mesures est susceptible d'avoir affecté l'intensité de la couverture offerte (ex : gel et dégel des prestations, bonification pour activités d'employabilité, sanctions financières et barème plancher, aide financière pour les petits salariés, etc) que de rendre uniquement compte des variations apportées aux montants de la prestation de base.

4.2.1-La politique québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Non sans s'inspirer des expériences européennes, le Québec est la première et la seule province canadienne à adopter une loi-cadre visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Jusqu'à maintenant, et malgré les nombreuses pressions allant dans le sens d'une telle démarche aux niveaux provincial et fédéral, seule Terre-Neuve l'a suivie dans cette voie, en élaborant sa propre stratégie globale de lutte contre la pauvreté (Collin, 2007). L'adoption de cette loi-cadre en décembre 2002 témoigne certes d'une certaine sensibilité distinctive du gouvernement, ou du moins de certains des acteurs politiques québécois, aux problématiques de pauvreté et d'exclusion sociale. Cependant, il ne faut pas nécessairement y voir un gouvernement qui aligne toujours et uniquement sa logique d'intervention sur le même continuum de redistribution de revenus observé au cours des années 1970. Au contraire, certaines mesures stigmatisantes ponctuellement adoptées ont certainement valorisé le marché. Néanmoins, le virage amorcé au cours des années 1980 sur la thématique de l'employabilité a surtout fait en sorte que le Québec s'est imposé comme la province canadienne la plus innovatrice pour le passage d'un système de soutien au revenu à un système de plus en plus complexe qui incite le plus positivement et activement possible les prestataires à intégrer le marché du travail (Bouchard et al, 1996 : 80).

Malgré des moments plus forts que d'autres, cette orientation globale du système vers la performance du marché s'est faite de façon constante et incrémentale sur une longue période de temps. L'adoption en décembre 2002 de la loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'a pas impliqué une véritable scissure dans l'orientation de la logique d'intervention gouvernementale, si ce n'est qu'elle a confirmé la tangente redistributive que certains acteurs politiques et sociaux ont voulu la voir emprunter aux dépens d'une logique valorisant uniquement le marché. Néanmoins, la mobilisation des acteurs québécois et le contexte social et politique général de cette initiative nous incitent à procéder à un découpage en deux temps de notre analyse, approximativement départagée lors du remplacement du programme RAPC par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) effectué par le gouvernement fédéral en avril 1996.

4.2.1.1-La première vague de réformes (1980-1996) :

4.2.1.1.1-Mesures réformatrices avant 1989

La première réforme fondamentale du programme d'aide sociale québécois survient en 1989. Cependant, le gouvernement québécois est confronté à de nouveaux défis dès le début des années 1980 qui l'appellent à faire évoluer sa logique d'intervention. Plus précisément, la période de crise et de récession économique fait bondir le taux de chômage qui exerce à son tour des pressions considérables sur le système d'aide sociale. Parallèlement, les mesures prises par le gouvernement fédéral dans la seconde moitié des années 1970 pour restreindre l'accès au programme d'assurance-chômage (pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail et les chômeurs récurrents, notamment) amorcent un transfert des chômeurs canadiens vers les régimes provinciaux d'aide sociale. Le Québec n'est pas en reste, et cette situation participe elle aussi à l'explosion des frais de programmes. D'une part, le nombre de demandes à l'aide sociale explose de façon exponentielle, passant par exemple de 198 219 prestataires en 1975 à 285 174 en 1980, puis à 325 387 en 1982. D'autre part, le visage de la population requérante et prestataire s'est complètement transformé, alors qu'elle est désormais composée majoritairement de personnes aptes au travail. À titre indicatif, en 1971, presque les deux tiers des ménages couverts par ce programme d'aide de dernier recours sont déclarés inaptes au travail. Quelque quinze ans plus tard, la pyramide est totalement renversée, considérant qu'en 1987 les trois quarts des ménages vivant de l'aide sociale sont aptes au travail. Du coup, le programme d'aide sociale, initialement créé en vue de fournir une aide transitoire ou de dernier recours pour les sans emploi, devient progressivement un mode de soutien financier permanent pour les personnes qui sont aptes à l'emploi mais non en mesure de s'adapter aux nouvelles exigences du marché de l'emploi (Boismenu, 1989; Ulysse et Lesemann, 2004).

Face à cette situation, le gouvernement péquiste entame une période de reconsidération de son programme et de son action interventionniste. Premièrement, il tente de s'assurer dès 1980 d'une application stricte des mesures d'incitation au travail déjà prévues par la loi d'aide sociale, comme l'imposition de pénalités aux prestataires qui ont refusé ou abandonné leur emploi. Ensuite et surtout, il propose, en 1981, un projet de loi

controversé découlant d'une logique de valorisation du marché qui s'abat particulièrement sur la protection offerte aux jeunes prestataires de l'aide sociale. Le projet vise non seulement à faire passer le critère d'âge minimal à l'éligibilité de dix-huit à vingt-un ans, mais il cherche aussi à annuler l'indexation des prestations des jeunes de moins de trente ans. Or, cette catégorie de prestataires bénéficiaient déjà, rappelons-le, de prestations réduites comparativement à leurs aînés. Outre ces mesures restrictives adressées aux jeunes prestataires, le gouvernement Lévesque propose de réduire au strict minimum l'épargne admissible que peuvent détenir les prestataires tout en demeurant éligibles au programme. L'attaque à l'étendue et à l'intensité de la couverture du programme d'aide sociale québécois qu'aurait apporté ce projet de loi suscite énormément de controverse. Devant cela, le gouvernement recule et laisse tomber son projet de loi (Boismenu, 1989).¹³¹

Il revient cependant à la charge, quelques années plus tard, en introduisant définitivement une stratification des prestataires basée sur l'âge et le statut d'employabilité. Plus précisément, le gouvernement péquiste dépose à la fin de l'année 1984 son *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* qui départage les jeunes aptes au travail de moins de trente ans des autres prestataires d'aide sociale. L'accent est mis sur l'incitation au travail, et l'obtention des prestations maximales devient désormais conditionnelle à la participation à des programmes de formation. Le refus de participer à ces activités axées sur l'employabilité et le retour sur un marché du travail pourtant déjà relativement saturé entraîne des coupures considérables dans le montant de prestation d'aide sociale. Suite à son expérimentation, cette mesure de développement de l'employabilité et d'aide d'intégration à l'emploi inspirera, nous le verrons, la première réforme fondamentale du programme québécois d'aide sociale survenue en 1989 qui consacre une logique d'intervention axée sur la performance du marché (Lightman, 1994; Gow, Noël et Villeneuve, 1995).

¹³¹ Plutôt, le gouvernement Lévesque préfère travailler à la réalisation d'un projet de retour sur le marché du travail des prestataires d'aide sociale par la création d'emplois temporaires subventionnés. Pour baisser les coûts du système d'aide sociale, on aurait misé par là sur la possibilité de retourner sous la responsabilité de l'assurance-chômage les prestataires qui auraient travaillé leur vingtaine de semaines pour être de nouveau admissibles au programme (Boismenu, 1989).

L'arrivée du Parti libéral du Québec à la tête du gouvernement en décembre 1985 ne change pas la tangente prise par l'administration Lévesque. La logique d'intervention axée sur la performance du marché est au contraire de plus en plus affirmée par la réforme de 1989, alors qu'une catégorisation dite positive des prestataires est préconisée pour les pousser vers une situation de retour à l'emploi. Avant d'en arriver là cependant, une opération particulièrement stigmatisante d'inspection des prestataires est mise en marche. Au nom d'un contrôle avisé des dépenses d'aide sociale, le gouvernement Bourassa instaure au printemps 1986 des visites à domicile systématiques des prestataires de l'aide sociale pour éliminer les risques de fraude et éviter la situation des dossiers erronés (les « trop-payés »). Ce qui passera à l'histoire sous le nom de l'opération des « bouboumacoutes » (en référence au sobriquet du Premier ministre Bourassa) se serait davantage avéré un exercice de marketing politique pour le nouveau gouvernement que celui d'une administration saine et rigoureuse des fonds publics. Devant l'absence d'évaluation objective de l'opération, et les faibles économies qu'elles ont symbolisées pour le système d'aide sociale, tout porte à croire que les prestataires du programme ont fait les frais de cette opération politique auprès de l'opinion publique en subissant cet exercice de contrôle qui les a stigmatisés et qui, dans certains cas, a menacé leurs droits sociaux (Gow et al, 1995).

4.2.1.1.2-De l'aide sociale à la sécurité du revenu. La grande réforme de 1989

Ce n'est toutefois qu'en 1987 que le gouvernement québécois annonce ses couleurs et pousse davantage plus loin sa vision d'un système québécois d'aide sociale axé sur l'employabilité par la publication du document d'orientation *Pour une politique de sécurité du revenu*. En prônant une approche qui intègre davantage les mesures orientées vers le marché de l'emploi et celles destinées aux assistés sociaux sous le même couvert de la sécurité du revenu, ce document inspire le projet de loi 37 adopté en décembre 1988 qui lance la première réforme fondamentale du programme québécois d'assistance sociale. En effectuant cette réforme qui fait sienne une logique d'intervention axée sur la performance du marché, le gouvernement s'est fixé trois objectifs principaux. Premièrement, on veut « ajuster l'aide accordée par l'État aux besoins des clientèles concernées ». Ensuite, le gouvernement vise à « donner la parité de traitement » aux jeunes clients de l'aide sociale

(âgés de moins de trente ans) qui recevaient jusqu'alors des prestations inférieures. Finalement, « l'incitation au travail pour tous » s'inscrit comme troisième objectif de la nouvelle politique de sécurité du revenu (Gouvernement du Québec, 1989 :7).

Pour réaliser ces objectifs, le gouvernement Bourassa instaure trois programmes qui départagent définitivement les prestataires aptes au travail de ceux qui ne le sont pas : le programme *Soutien financier* (SOFI) pour les personnes inaptes au travail, le programme *Actions positives pour le travail et l'emploi* (APTE) pour les prestataires aptes au travail, et le programme *Aide aux parents pour leurs revenus de travail* (APPORT) qui s'adresse aux travailleurs à faible revenu. Du même coup, le gouvernement introduit cinq notions clés qui modulent différemment son action interventionniste. Premièrement, la notion d'employabilité repose sur la santé physique et mentale du prestataire. Pour être déclaré comme non employable, une personne doit démontrer, rapport médical à l'appui, que son état physique ou mental est déficient ou altéré de façon significative pour une durée permanente ou indéfinie (plus de douze mois), et que par conséquent, elle présente des contraintes sévères à l'emploi qui l'empêchent de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. Deuxièmement, la notion de conjoint est introduite de façon à ce que les conjoints mariés ne soient pas désavantagés par rapport aux conjoints de fait, notamment au niveau des obligations de pourvoyance. Troisièmement, la notion de partage de logement est introduite pour les prestataires qui vivent dans leur unité d'habitation avec d'autres adultes ou familles. À cause des économies effectuées par cette cohabitation, une réduction du montant de la prestation est applicable pour les prestataires du programme APTE et pour la clientèle monoparentale du programme APPORT. La quatrième notion introduite fait, quant à elle, référence à la disposition du Code civil du Québec stipulant que les parents en ligne directe ont une obligation alimentaire réciproque. Non sans rappeler certaines dispositions espagnoles de valorisation de la famille, cette obligation affecte l'admissibilité au programme APTE ainsi que le montant de la prestation d'un jeune âgé de plus de dix-huit ans en fonction de l'affirmation de son indépendance. Les critères établis pour définir le statut de jeune indépendant de ses parents sont les mêmes que ceux en vigueur pour le régime de prêts et bourses aux étudiants, de façon à ce qu'il y ait égalité de traitement entre

l'incitation au travail et aux études chez les jeunes adultes.¹³² Finalement, la notion de prestations spéciales est rattachée aux programmes APTE et SOFI, et renvoie aux montants supplémentaires majorés qui sont versés pour couvrir les besoins non considérés dans le barème de base. Ces besoins peuvent être de différents ordres, et toucher par exemple la santé, le coût du logement, les frais liés pour enfants à charge fréquentant l'école, etc. (Gouvernement du Québec, 1989).

L'introduction de ces notions implique très certainement des coupures au niveau des prestations pour certains groupes de prestataires et renforce donc leur dépendance auprès d'autres sources de revenu que l'aide étatique. Ceci est particulièrement le cas des jeunes qui ne se sont pas encore émancipés financièrement de leurs parents, des conjoints de fait et des prestataires qui cohabitent avec d'autres personnes. Cette stratification des prestataires est d'autant plus affirmée qu'elle est combinée à une conception très limitative de l'inaptitude qui responsabilise les prestataires sans contrainte à l'emploi en les poussant vers le marché du travail, et qui introduit le principe selon lequel le refus de participer aux activités d'amélioration de l'employabilité peut entraîner une autre forme de diminution du montant des prestations. Potentiellement cumulatifs, ces retranchements pouvaient représenter des amputations sérieuses à l'intensité de la couverture offerte. Il a d'ailleurs été évalué qu'environ 80 000 prestataires de l'aide sociale auraient vu le montant de leur prestation baisser avec la mise en place de cette réforme du programme d'assistance sociale. C'est pourquoi nombreux groupes de défense des assistés sociaux n'ont pas vu dans cette réforme des mesures ciblées qui répondent mieux à leurs besoins, comme le proposait officiellement le discours gouvernemental. Plutôt, ils ont condamné la fin du barème plancher en-dessous duquel il était impossible de réduire le montant des prestations pour assurer un minimum de revenus pour faire dignement face aux besoins essentiels de la vie (Conseil national du bien-être social, 1992). Le retour d'un tel barème plancher

¹³² Selon ces critères, est donc désormais considéré (e) indépendant (e) le ou la jeune adulte qui remplit une des huit conditions suivantes : a pendant au moins deux ans subvenu à ses besoins et vécu ailleurs que chez son père ou sa mère; a pendant au moins deux ans occupé un emploi à temps plein; est ou a été marié; vit maritalement avec une personne ou a cohabité avec celle-ci, à un moment donné, pendant au moins un an; a ou a eu un enfant à sa charge; détient un diplôme de premier cycle universitaire; est enceinte depuis au moins vingt semaines; est orphelin de père et de mère (Gouvernement du Québec, 1989 : 11-12).

demeurera d'ailleurs une des principales revendications des assistés sociaux pour le reste de la période à l'étude. Aussi, ont-ils critiqué le fait que l'objectif d'intégration constituait un fardeau qui reposait trop sur les seules épaules des prestataires (Morel, 2002).

En contrepartie cependant, quelque 120 000 autres auraient profité d'une augmentation du montant de leur prestation d'aide (Conseil national du bien-être social, 1992). C'est pourquoi cette réforme qui a complexifié le mode d'intervention étatique auprès des moins nantis ne peut être réduite qu'à un simple exercice de restriction budgétaire de la part du gouvernement Bourassa et à la consécration d'une logique d'intervention valorisant le marché et la famille. D'une part, cette réforme se révèle être un renouvellement de l'engagement gouvernemental dans l'aide de dernier recours auprès des populations démunies et inaptes au travail. La majorité des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi ont effectivement profité de la réforme de 1989. Certes, les critères entourant l'inaptitude ont été resserrés et par conséquent les prestataires considérés comme inaptes se sont faits plus rares. Par exemple, en 1987, les ménages considérés comme inaptes au travail étaient de 103 744. Au moment de la mise en application de la réforme en 1989, le gouvernement évaluait à environ 94 000 le nombre de ménages qui correspondaient à sa nouvelle définition d'inaptitude pour être éligible au programme SOFI. Cependant, l'intensité de la couverture a été sensiblement améliorée, alors que le montant de la prestation de base s'élevait pour l'année 1990 à 585 dollars, et pouvait s'élever jusqu'à 1037 dollars pour une famille de quatre ou plus (Gouvernement du Québec, 1987; 1989). D'autre part, la réforme de 1989 atteste d'un effort gouvernemental marqué inscrit dans la continuité de 1984 pour renouveler son action interventionniste et innover en contrebalançant les mesures punitives par des mécanismes positifs axés vers la performance du marché (Boychuk, 1998). Cette insistance gouvernementale se maintiendra et gagnera même en cohérence lorsque le gouvernement créera quelques années plus tard un système quasi universel de garderies. Entre-temps, cette action visant la réinsertion durable des sans-emploi et l'amélioration de la situation globale des gagne-petit pour les maintenir sur le marché du travail et hors de la trappe à la pauvreté passerait essentiellement par l'instauration des programmes APTE et APPORT.

Partant de la prémisse que le travail constitue à la fois un facteur de croissance pour la société, et une source d'épanouissement personnel et d'intégration, le programme *Actions positives pour le travail et l'emploi* (APTE) visait à garantir aux prestataires un soutien financier minimum et des moyens concrets pour leur permettre un retour à l'emploi et à l'autonomie financière. Autrement dit, avec la réforme de 1989, le gouvernement réorganise son action pour à la fois réduire la dépendance à long terme de plus en plus courante des prestataires aptes au travail, et lutter contre la pauvreté (Ulysse et Lesemann, 2004). Pour ce faire, trois moyens ont été prévus. D'abord, une aide financière de base variable selon la taille de l'unité perceptrice est offerte, mais on établit le montant « raisonnablement assez bas » pour que l'incitation au travail soit maintenue. Ensuite, des programmes d'aide à l'emploi pour les entreprises, qui ont généralement pris la forme de subvention salariale pour l'embauche de prestataires de la sécurité du revenu ou l'accompagnement de ces derniers. Finalement, diverses mesures de développement de l'employabilité assorties de l'obligation pour les prestataires aptes au travail d'y participer ont été mises de l'avant. L'obligation de participer à ces mesures (qui pouvaient notamment relever de l'ordre du rattrapage scolaire, de l'aide à l'orientation et la formation professionnelle, de la recherche d'emploi, ou encore de l'expérience en milieu de travail) a été arrimée à un barème différencié des montants des prestations pour encourager l'activation des assistés (Gouvernement du Québec, 1989).

Quatre catégories de prestataires considérés comme n'ayant pas de contraintes sévères à l'emploi ont donc été établies sur la base des critères de disponibilité et de participation. Le critère de disponibilité concernait les prestataires qui ne participaient pas aux activités de développement de l'employabilité pour des raisons qui ne relevaient pas de leur volonté. Pour les prestataires non disponibles, le montant de la prestation s'étalait en 1990 entre 507 dollars pour une personne seule et 942 dollars pour une unité perceptrice de quatre personnes ou plus. La non disponibilité était attribuée aux personnes qui présentaient une incapacité médicale temporaire (moins d'un mois), aux femmes enceintes, à un adulte ayant un enfant à sa charge qui ne fréquentait pas l'école (parce qu'il n'avait pas atteint l'âge minimal requis ou qu'il était handicapé physiquement ou mentalement), ou encore aux personnes âgées de plus de cinquante-cinq ans qui requéraient ce statut. Étaient quant à eux considérés comme disponibles les prestataires en attente de participation aux mesures

de développement de leur employabilité. Établi de façon à les avantager monétairement par rapport aux non participants, le barème de disponibilité prévoyait en 1990 que les prestations offertes débutaient à 480 dollars pour une personne seule, et s'élevaient à 962 dollars pour une unité perceptrice de quatre personnes ou plus. Les barèmes relatifs à la participation aux mesures de développement de l'employabilité offraient pour leur part les montants à la fois les plus généreux et les plus bas du programme APTE, selon la réalisation ou non des contreparties. Il a été prévu que le prestataire qui choisissait volontairement de ne pas se livrer à un programme de développement de l'employabilité se voyait refuser l'obtention du montant maximal de la prestation de sécurité du revenu. Pour un adulte, ce montant se chiffrait à 420 dollars en 1990, et s'élevait à 842 dollars pour une unité perceptrice de quatre personnes ou plus. À l'opposé, les personnes qui réalisaient les activités d'employabilité qui leur avaient été préalablement établies dans un plan personnalisé d'action ont vu leur prestation augmenter. En 1990, la prestation de base de la sécurité du revenu pour un bénéficiaire participant était de 520 dollars, soit cent dollars de plus que pour le prestataire récalcitrant, et était de 1042 dollars pour une unité perceptrice de quatre personnes ou plus. Cohérent avec sa philosophie insistante d'activation, le programme prévoyait cependant que l'abandon sans raison valable des mesures d'employabilité, ou le renvoi d'un projet de développement d'employabilité pour cause d'inconduite entraînait pour les prestataires l'imposition du barème de non-participation et donc une coupure dans le montant de la prestation. Il a tout de même été prévu qu'une réadmission aux barèmes de disponibilité, puis de participation était possible, si le prestataire voulait s'y requalifier en respectant cette fois les conditions du programme (Gouvernement du Québec, 1989).

Enfin, la troisième mesure qui complète la réforme de 1989 prend forme sous le programme *Aide aux parents pour leurs revenus de travail* (APPORT). Ce programme a été présenté comme une version actualisée et améliorée du supplément au revenu du travail (SUPRET) qui, nous l'avons vu, avait été instauré en 1979.¹³³ Les clientèles visées par

¹³³ Le programme SUPRET avait été instauré par le gouvernement Lévesque dans le but de contrer les effets des trappes à la pauvreté pour les gagne-petit. Il répondait cependant mal aux besoins de la clientèle ciblée, à cause notamment des nombreux délais de paiement de la prestation et de sa mauvaise harmonisation avec les autres mesures fiscales et sociales, comme les déductions pour frais de garde par exemple (Gouvernement du Québec, 1989).

cette prestation économique variable étaient soit les gagne-petit qui avaient des enfants à charge et qu'on cherchait à encourager à rester sur le marché du travail, soit les prestataires d'assurance-chômage ou de sécurité du revenu avec enfant(s) à charge qu'on incitait à y entrer. Dans les deux scénarios, on a établi un seuil minimal de revenus gagnés pour attester de l'activation professionnelle du bénéficiaire (en 1990, ce seuil était de 150\$ par mois), et un montant maximal des différentes aides publiques admises en-dehors des prestations de la sécurité du revenu (en 1990, ces aides ne devaient pas excéder 300\$ par mois). Ce nouveau mode de soutien au revenu familial du gagne-petit variait en fonction des conditions particulières à chaque unité perceptrice (ex : revenus et mois de travail, actifs, enfants à charge, coût du logement, frais de garde, etc). Cependant, quelques principes généraux, comme le remboursement de la moitié des frais de garde et la norme selon laquelle l'aide offerte sous APPORT pouvait atteindre en 1990 cinquante-huit sous pour chaque dollar gagné, sont révélateurs de l'orientation et de l'intensité de l'aide accordée (Gouvernement du Québec, 1989).

Au total, la réforme de 1989 a eu des effets différenciés sur la couverture du programme québécois d'assistance sociale. La définition plus restrictive de l'inaptitude, l'obligation parentale d'alimentation et les réductions associées au partage de logement et de non-participation ont entraîné des coupures significatives dans la protection offerte à certains sans-emploi. La logique d'assistance universaliste qui avait été uniquement celle de l'administration québécoise au cours des années 1970 en a accusé le coup. Cependant, les programmes APTE et APPORT instaurés en complémentarité, ainsi que la catégorisation des prestataires que ces deux programmes instituaient par leurs mesures d'incitation positive au travail, témoignent de l'orientation générale vers la performance du marché préconisée par le gouvernement québécois. Du coup, à l'instar du Pays basque, la province québécoise a innové par rapport à ces consœurs nationales, en adoptant dorénavant une logique d'intervention qui met l'accent sur l'amélioration de l'employabilité de ses prestataires tout comme la lutte contre la pauvreté des gagne-petit.

4.2.1.1.3- Le contexte de la récession économique. Modifications à la réforme de 1989

Cette première réforme fondamentale du système québécois d'assistance publique a eu à peine le temps de se mettre en branle qu'une récession économique a commencé à s'installer. Ce faisant, le nombre de chômeurs québécois a bondi encore une fois, passant de 359 000 en 1990 à 467 000 en 1993. Le taux de chômage, qui avait connu une forte baisse depuis les taux records connus en 1982 et 1983, recommence effectivement à augmenter sérieusement en 1989. Naturellement, le nombre d'assistés sociaux a connu au même moment une croissance accélérée, alors que 555 900 Québécois étaient prestataires de la sécurité du revenu en mars 1990, puis 741 400 en mars 1993 (Conseil national du bien-être social, 1997). Devant cette hausse significative de la population couverte et des coûts du programme, le gouvernement Bourassa implante au début de l'année 1993 quelques modifications à son nouveau système de sécurité du revenu.

D'une part, il récidive avec son opération politique pour mieux contrôler et sévir contre les fraudes et les abus, en augmentant le nombre total des agents de vérification et de contrôle du ministère, et en octroyant des pouvoirs élargis aux agents dits *vérificateurs* qui sont chargés quotidiennement d'effectuer un nombre fixe de visites surprises à domicile. Désormais, ces agents sont en l'occurrence autorisés à interroger des tiers (ex : presbytères, écoles et services de garde, bureaux de postes, etc.) pour obtenir des documents ou des renseignements sans le consentement des prestataires. Aussi sont-ils investis de l'autorité nécessaire pour imposer des amendes aux personnes faisant obstruction à leur travail (Gow et al, 1995). De plus, le gouvernement a encouragé l'analyse plus poussée des dossiers et élaboré en collaboration avec les autres provinces un mode d'échange plus élargi des renseignements sur les prestataires. D'autre part, l'administration Bourassa introduit d'autres mesures dissuasives et restrictives directement adressées aux prestataires. Premièrement, toujours en 1993, le gouvernement Bourassa cherche à décourager les abus en forçant certaines classes ciblées de prestataires à venir chercher leurs chèques de sécurité du revenu en personne. Ensuite, des diminutions de dix à trente dollars du montant des prestations sont appliquées aux ménages nouvellement admis au programme APTE sous les barèmes de non-participation et de disponibilité. Du même coup, on supprime la priorité accordée aux nouveaux prestataires du programme APTE aux mesures d'employabilité, ce

qui les empêche automatiquement d'avoir accès aux prestations plus élevées offertes par le barème de participation (Conseil national du bien-être social, 1997).

Le gouvernement libéral, désormais dirigé par Daniel Jonhson fils, continue sur la tangente restrictive lors de son budget de 1994. D'abord, il est dorénavant exigé que les prestataires et requérants d'aide sociale âgés entre soixante et soixante-cinq ans commencent à percevoir leur prestation de retraite anticipée. Par ailleurs, l'intensité de la couverture offerte aux ménages les plus aptes au travail est directement atteinte par le gel de leurs prestations d'aide sociale, gel qui affecte aussi les montants des prestations du programme APPORT. Seul le programme du SOFI demeure à l'abri de ce gel. Les économies effectuées par ces dernières mesures budgétaires, combinées à celles encourues par les mesures de 1993, auraient cependant permis d'effectuer quelque bonification des prestations APTE accordées aux chefs de famille monoparentale participant (ou en attente de participer) à des activités pour l'amélioration de leur employabilité ou devant rester à la maison pour la garde de jeunes enfants (Conseil national du bien-être social, 1997).

L'arrivée du Parti québécois à la tête du gouvernement de la province à l'été 1994 n'allait pas apporter de changements majeurs au système de sécurité sociale, du moins à ce moment. La période référendaire étant à l'horizon, le nouveau gouvernement limite le projet de réforme majeure au stade de la commande d'étude en mai 1995, reportant de facto sa réalisation éventuelle au-delà de l'échéance référendaire. Par ailleurs, l'obligation pour prestataires aptes au travail d'aller chercher leur chèque en personne est temporairement suspendue, et le gel des dépenses en matière d'assistance publique est maintenu dans le budget de 1995. Cette décision péquiste de ne pas altérer davantage la couverture des programmes de soutien au revenu, malgré l'annonce fédérale des coupures engendrées par le remplacement du RAPC par le *Transfert canadien en matière de santé et de services sociaux*, n'aurait pas été étrangère au contexte référendaire. En effet, la nécessité pour le gouvernement souverainiste de ne pas froisser les syndicats, les employés du secteur public ou autres groupes communautaires sympathisants à la cause nationale, et par conséquent de se présenter en quelque sorte comme le garde-fou des acquis sociaux dans ce contexte de réforme au niveau central, peut certainement expliquer en partie compte de la douceur et de la rareté des modifications apportées au programme (Conseil national du bien-être social, 1997).

Après la défaite référendaire cependant, d'autres changements allaient être introduits par le gouvernement péquiste désormais dirigé par Lucien Bouchard. À l'heure du budget printanier de 1996 et de la priorité gouvernementale accordée au *Déficit zéro*, une série de mesures restrictives allaient directement miner l'intensité et l'étendue de la couverture offerte. Plus particulièrement, en plus du maintien du gel des prestations pour les personnes aptes au travail, l'abolition du barème de disponibilité allait reléguer sous le barème de non participation quelque 26 000 ménages qui se verront alors décerner les prestations les plus faibles du programme APTE. Au demeurant, la sanction financière allouée aux prestataires ne cherchant pas d'emploi, ou qui en avaient abandonné un sans motif valable, est passée de 100 à 150 dollars. Parallèlement, d'autres mesures sont instaurées de façon à disqualifier, retarder ou dissuader l'entrée de requérants au programme de sécurité du revenu. Par exemple, le gouvernement Bouchard reprend l'une des mesures proposées puis mises de côté en 1981 par l'administration Lévesque relativement à l'épargne admissible pour les bénéficiaires du programme. Les critères d'exemption sur l'avoir liquide ont été effectivement si resserrés qu'ils imposaient dorénavant de dépenser quasiment toutes les épargnes avant de pouvoir présenter une demande d'aide de dernier recours. De plus, la pression exercée sur les parrains d'immigrants a été augmentée de manière à ce qu'ils respectent davantage leur obligation de soutien. Sous le prétexte d'assurer un meilleur suivi de leur parcours, les prestataires aptes au travail et non participants allaient quant à eux être à nouveau convoqués à leur centre Travail-Québec pour venir chercher leur chèque. Finalement, parallèlement à ces mesures qui ont eu une incidence directe sur l'intensité et l'étendue de la protection offerte aux assistés sociaux, il a été décidé que les entreprises privées ne seraient plus, en-dehors de certains projets spéciaux, admissibles au programme d'aide à l'intégration à l'emploi (PAIE), un programme de subvention salariale aux employeurs qui embauchent des prestataires de la sécurité du revenu (Gouvernement du Québec, 1997; Conseil national du bien-être social, 1997; Ulysse et Lesemann, 2004).

Élaborées quasi simultanément au dépôt des deux études du comité externe de réforme de la sécurité du revenu, ces mesures tendant vers la valorisation du marché et de la famille ne constituent qu'un intermède avant la réforme à venir en décembre de la même

année, réforme qui allait consolider la logique d'intervention québécoise axée sur la performance du marché.

4.2.1.2-La seconde vague de réformes (1996-2004) :

La conjoncture particulière de la seconde moitié des années 1990 prépare la deuxième vague de réformes du programme québécois d'assistance sociale. Aux compressions budgétaires initiées dans la foulée de la fin du RAPC et de la poursuite du déficit zéro s'organise et s'oppose un vaste mouvement citoyen faisant de la solidarité sociale sa principale priorité. D'une part, la réforme de 1989 n'ayant pas réussi à renverser la tendance observée quant à la proportion grandissante des assistés sociaux aptes au travail¹³⁴, le seul objectif de l'amélioration de l'employabilité est apparu comme insuffisant. À ce titre, l'incapacité du gouvernement à fournir assez de mesures d'employabilité est d'ailleurs pointée du doigt; par exemple, en 1995, il y avait autant de prestataires catégorisés comme « disponibles » (ie souhaitant participer à une mesure d'employabilité et en attente que le gouvernement lui en attribue une) que de « participants » aux mesures d'employabilité (Morel, 2002 : 47; 70). La nécessité d'une nouvelle réforme s'impose donc aux yeux du gouvernement, réforme qui doit du même souffle répondre aux impératifs d'assainissement des finances publiques québécoises. Telle est la prémisse de départ qui a mené à l'adoption de la *Loi 186 sur le soutien au revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. D'autre part, craignant entre autres que la solidarité envers les plus démunis de la société fasse les frais des actions gouvernementales, une mobilisation citoyenne s'effectue autour du dossier de la lutte contre la pauvreté. Remontant à la grande marche « Du pain et des roses » de juin 1995 qui dénonçait la pauvreté, et ayant réussi à obtenir du gouvernement la création du *Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail* lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996,¹³⁵ cette mobilisation citoyenne gagne en résonance et consolide son action dans le

¹³⁴ En 1996, le gouvernement évaluait désormais à 80% la proportion de prestataires de l'aide sociale aptes au travail (Gouvernement du Québec, 1996 : 13).

¹³⁵ Pour faire face à la série de défis économiques, politiques et sociaux auxquels la province est confrontée en cette fin de siècle, le gouvernement Bouchard tente par une démarche de concertation de rallier les différentes forces constituantes de la société québécoise autour de l'émergence d'un

projet du *Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*. Formé en 1998, le travail acharné de cette organisation citoyenne incitera le gouvernement péquiste à adopter en décembre 2002 la *Loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (Noël, 2002). Voyons de plus près les tenants et aboutissants de chacune de ces réformes.

4.2.1.2.1-*Un virage vers la thématique de l'insertion, l'emploi et la solidarité sociale. La loi 186 sur le soutien au revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*

En 1996, les changements apportés aux règles de financement des régimes provinciaux d'aide sociale par le gouvernement fédéral a bouleversé ce domaine d'intervention déjà secoué par la croissance de la demande et la hausse vertigineuse des coûts. Face à cette situation alarmante du système d'assistance sociale, et devant par ailleurs composer avec la restriction budgétaire découlant de sa démarche d'assainissement des finances publiques, le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard dépose en décembre 1996 son livre vert intitulé *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*. S'inspirant des deux rapports produits distinctement par les membres du comité expert sur la réforme du régime de sécurité du revenu, ce document annonce une révision en profondeur du programme.¹³⁶ Le nouveau régime de sécurité de revenu proposé prévoit une

« nouveau pacte social ». Les éléments de dissension présents à la *Conférence sur le devenir social et économique du Québec* de mars 1996 et au *Sommet sur l'économie et l'emploi* d'octobre de la même année n'empêchent pas les deux événements de marquer un point tournant dans la vie en société au Québec. Suite à ces exercices de réflexion collective empreints de pragmatisme idéologique, le gouvernement péquiste rallie l'assentiment majoritaire pour légitimer son projet de *Déficit zéro* et pour déclencher un processus de réorganisation des services publics vers une nouvelle répartition des responsabilités entre les entités publiques, mais aussi les secteurs privé, communautaire et associatif (Ulysse et Lesemann, 2004 : 129-131).

¹³⁶ Les deux rapports de ce comité externe s'entendent sur les causes de la demande croissante de l'aide sociale ainsi que sur la nécessité pour le gouvernement de déployer des efforts plus soutenus en matière de création d'emplois, de réinsertion sociale et économique, d'accessibilité à des services de garde de qualité et abordables. À part quelques recommandations, comme une implication plus affirmée du milieu dans la réinsertion des prestataires par la création des centres locaux d'emploi, les deux groupes d'experts divergent néanmoins sur l'orientation générale à donner à la réforme et les moyens appropriés pour la réaliser. Aussi reflèteraient-ils respectivement les deux principales tendances présentes au Québec dans le traitement des problématiques de la pauvreté (Ulysse et Lesemann, 2007 : 52-53; Morel, 2002 : 48, 52). Le premier rapport, intitulé *Chacun sa part* et cosigné par Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, propose une réforme du régime qui appelle, par la solidarité, à une lutte commune contre la pauvreté et une véritable insertion socioprofessionnelle durable. Présentant un argumentaire posé en termes de droits sociaux, les auteurs veulent mettre fin à la stigmatisation des prestataires en décloisonnant les catégories de

action intégrée dans la redistribution des revenus et l'insertion sociale et professionnelle de façon à préserver les liens sociaux et certaines conditions de vie, mais aussi pour permettre aux individus de demeurer dans « un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi » (Gouvernement du Québec, 1996 : 49). Établissant un rapport de réciprocité ouvert, démocratique, et solidaire entre l'État, les divers partenaires du marché du travail, les collectivités locales et les prestataires, le livre vert fait des enjeux de l'inclusion sociale et de l'insertion professionnelle un pilier de la protection sociale québécoise, et en tient collectivement responsable l'ensemble de la société pour leur concrétisation (Gouvernement du Québec, 1996 :67).

Pour ce faire, le gouvernement Bouchard a voulu abolir les frontières érigées entre les services offerts aux prestataires de la sécurité du revenu et ceux proposés à la main d'œuvre québécoise. Cette démarche, qui constituait le premier pan de la réforme proposée, visait à réorganiser les services publics d'emploi sous l'unique étendard d'Emploi-Québec, organisme responsable de la politique active du marché du travail destinée à l'ensemble de la main d'œuvre québécoise, travailleurs et chômeurs aptes au travail compris. Par là, le gouvernement Bouchard estimait répondre au besoin d'aller au-delà des mesures d'employabilité qui n'avaient jusque-là pas réussi à garantir une véritable insertion, en offrant notamment peu de services de placement en emploi et en ne misant pas suffisamment sur les ressources des collectivités locales. Le second volet de la réforme telle que conceptualisée par le livre vert consistait quant à lui à un réaménagement de la

statut. De plus, Bouchard, Labrie et Noël proposent de revoir le partage de la responsabilité sociale, individuelle et collective dans l'aménagement du régime, en insistant sur la contribution de l'État et du communautaire pour la réinsertion des prestataires. Ils suggèrent de passer d'une approche axée sur l'employabilité à un système de parcours vers l'emploi qui n'implique pas le seul prestataire concerné, mais bien l'ensemble de sa communauté d'attache. Aussi, les trois experts proposent d'étendre le programme APPORT à tous les travailleurs à faible revenu (Bouchard et al, 1996; Morel, 2002 :48-50). Dans le second rapport, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, Pierre Fortin et Francine Séguin recommandent quant à eux une réforme qui considère à la fois l'offre et la demande d'emplois. Ils adhèrent à une logique de valorisation du marché et recommandent de réduire davantage les prestations pour les personnes aptes au travail pour mieux financer des augmentations pour les personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi. Préconisant avant tout une démarche qui cherche à diminuer la dépendance des prestataires à l'État (tant aux niveaux de l'entrée que des sorties de programme), Fortin et Séguin favorisent un contrôle plus serré de détection des cas de fraude, et prônent par ailleurs un retour à l'esprit de la Loi de la sécurité du revenu en conditionnant l'octroi des prestations d'aide sociale à la contraction

structure de l'aide financière du programme de la sécurité du revenu, en conformité avec la réforme du système de services d'emploi suggérée préalablement. Le gouvernement se proposait alors de créer deux catégories de prestataires de l'aide sociale : les aides de protection sociale accordées aux invalides, aux réfugiés et aux personnes de soixante ans et plus, et les aides d'insertion sociale et économique destinées aux personnes aptes au travail ou autres personnes désireuses de participer au système de production malgré des contraintes à l'emploi (Gouvernement du Québec, 1996).

Déposé en décembre 1996 par le gouvernement péquiste, le livre vert fait l'objet d'une commission parlementaire qui retarde son adoption législative et influence son contenu. Effectivement, certaines dispositions ont été retirées, d'autres ajoutées, en fonction des recommandations des quelque cent quarante groupes et organisations de la société civile. En juin 1998 cependant, le projet de loi 186 sur le soutien au revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale est adopté, et sa date d'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} octobre de l'année suivante, soit 1999 (Ulysse et Lesemann, 2004). Conformément à l'orientation générale du livre vert, le gouvernement Bouchard s'est engagé par cette loi dans une réforme en profondeur du régime québécois d'assistance sociale structurée autour de trois programmes.

Premièrement, la loi de 1998 institue le *Programme d'assistance-emploi*, qui accorde une aide financière de dernier recours aux personnes sans contrainte à l'emploi dont les revenus sont inférieurs au montant nécessaire pour subvenir à leurs besoins, pour les inciter et les soutenir dans leurs démarches d'intégration en emploi. La prestation de base est bonifiée par une allocation d'aide à l'emploi pour tout prestataire qui effectue volontairement des activités prévues dans un parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi, élaboré par un conseiller du centre local d'emploi au moment de l'admission du prestataire à l'assistance-emploi. Pour les adultes de moins de vingt-cinq ans sans enfant à charge cependant, la réalisation d'un tel parcours est obligatoire, sous peine d'une réduction potentielle du montant de la prestation advenant l'absence de motif valable de manquement à cette obligation. Cette réduction s'élève à cent cinquante dollars pour la première infraction, et un autre cent cinquante dollars supplémentaires pour la

obligatoire par le bénéficiaire d'un programme intensif de recherche d'emploi (Fortin et Séguin,

seconde. Par ailleurs, il est prévu que la prestation de base est bonifiée d'une allocation pour contraintes temporaires à l'emploi advenant certaines situations particulières précises. Ces dernières correspondent en grande partie à celles qui figuraient jadis sous le barème de disponibilité, soit par exemple devoir garder un enfant à charge qui ne va pas à l'école, avoir une impotence physique ou mentale temporaire (au moins un mois) diagnostiquée, être enceinte depuis au moins vingt semaines, etc (Gouvernement du Québec, 1998).

Ensuite, affirmant ses intentions de soutien au revenu, la loi 186 prévoyait la mise en place d'un programme de protection sociale pour les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. L'aide financière de dernier recours offerte dans le cadre de cette mesure aurait été destinée aux personnes possédant des revenus inférieurs à la somme nécessaire pour subvenir à leurs besoins et qui, en raison de leur âge ou de contraintes permanentes ou d'une durée indéfinie, n'auraient pas pu contracter et réaliser un parcours individualisé d'intégration en emploi (Gouvernement du Québec, 1998). Cette deuxième mesure ne sera finalement jamais mise en œuvre, du moins sous la forme d'un programme distinct. En effet, des prestations pour les personnes avec de sévères contraintes à l'emploi ont été développées, mais sous le programme d'assistance-emploi.¹³⁷ Comme sous l'ancienne version du SOFI, ces prestations essentiellement destinées aux aînés et aux personnes invalides offraient un niveau de couverture plus élevé que celles octroyées aux personnes aptes au travail et donc éligibles aux bonifications d'incitation au parcours individualisé d'intégration (Ulysse et Lesemann, 2004; Dufour et al, 2003 : 200).

Troisièmement, la *Loi sur le soutien au revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* conserve son programme d'aide aux parents pour leur revenu de travail (APPORT) en lui apportant quelques modifications. Par exemple, le gouvernement annule désormais le montant des trop-payés versés aux familles qui ont connu un changement de situation et ce, même si ces dernières ont avisé sans délai le ministère. Aussi, les allocations de maternité et les allocations parentales de l'assurance-emploi sont dorénavant comptabilisées dans le calcul pour l'admissibilité et la fixation du montant de la prestation d'aide. Par ailleurs, le

1996; Morel. 2002 : 50-52).

¹³⁷Après quatre ans de non mise en vigueur, le programme de protection sociale sera finalement abrogé de la *Loi sur le soutien au revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* par le projet de loi 126 sanctionné le 17 décembre 2002 (Ulysse et Lesemann, 2004 : 62).

remboursement partiel des frais de garderie octroyé sous la première version du programme est remplacé par une aide pour frais de garde de trois dollars par jour pour chaque enfant qui bénéficie d'une place à contribution réduite dans le réseau de centres de la petite enfance développé depuis septembre 1997. Avec cette aide supplémentaire, les bénéficiaires d'APPORT peuvent donc envoyer leurs enfants dans les « garderies à cinq dollars » pour aussi peu que deux dollars par jour. Pour le reste, l'objectif principal du programme demeure le même, c'est-à-dire encourager les parents à faible revenu à demeurer sur le marché du travail ou à l'intégrer, en tentant de minimiser les mécanismes de trappe à la pauvreté (Ulysse et Lesemann, 2004).

Au vu de ces trois programmes qui reprennent essentiellement le contenu des programmes SOFI, APTE et APPORT sous des appellations différentes, certains relativisent le caractère révolutionnaire de la réforme en le réduisant quasiment à la simple adoption d'une nouvelle terminologie (Morel, 2002 : 54; FCPASQ, 1999 : 5). À tout le moins, cette restructuration du programme cristallise la logique d'intervention gouvernementale autour de la performance du marché, faisant de la réinsertion en emploi le canal privilégié de la redistribution de revenu. Pour ces personnes anciennement « aptes au travail » et désormais « sans contrainte à l'emploi », cette réinsertion passe par une politique active du marché du travail. C'est d'ailleurs probablement à ce niveau que s'inscrit la nouveauté de la réforme. Cette stratégie gouvernementale pour l'emploi a pris forme par la fusion, toujours en 1998, des services d'emploi et de main d'œuvre sous la même bannière d'Emploi-Québec, qui s'est vu attribuer la mission de lutter contre le chômage dans une perspective de développement économique et social.¹³⁸ Plus précisément, cette agence du Ministère de l'emploi et de la solidarité a été désignée comme l'entité responsable de l'amélioration du fonctionnement du marché du travail en trouvant un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de main d'œuvre aux échelles provinciale, régionale et locale. Les quelque cent cinquante centres locaux d'emploi répartis à travers le

¹³⁸ Cette concentration des services d'emploi a été rendue possible par l'*Entente Canada-Québec relative au marché du travail* intervenue en avril 1997 entre les deux paliers de gouvernement et signée en novembre de la même année. En vertu de cette entente, le gouvernement québécois est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures actives d'emploi (formation, placement, etc) dont bénéficient les prestataires de l'assurance-emploi et qui sont financées par le Compte d'assurance-emploi géré par le gouvernement canadien (Morel, 2002 : 62).

Québec ont effectivement été créés pour répondre aux besoins des entreprises et des personnes en situation de chômage ou de précarité laborieuse qui sont à la recherche d'un emploi. Pour ces derniers, des services individualisés d'aide spécialisée ont été mis en place pour répondre en l'occurrence à leurs besoins de placement, d'orientation, et de soutien, ou encore de formation professionnelle et d'expérience en milieu de travail (Gouvernement du Québec, 2000).

En arrimant sa politique d'assistance sociale à cette reconfiguration de l'organisation des services d'emploi et de formation de la main d'oeuvre sous Emploi-Québec, le gouvernement Bouchard a voulu se doter d'outils pour dépasser la simple amélioration de l'employabilité des assistés sociaux qui avait cours jusqu'alors, en convergeant les efforts et les ressources pour leur permettre, ou du moins faciliter, une véritable réinsertion sociale et professionnelle. Du coup, il consolidait aussi l'éloignement du régime québécois d'assistance publique d'une logique punitive purement *workfariste* en reconnaissant concrètement les causes structurelles du chômage, de l'exclusion et de la pauvreté, et en cherchant à permettre aux assistés sociaux de vivre pleinement de leurs droits de citoyenneté (Ulysse et Lesemann, 2004 : 73).

Force est de reconnaître que cette restructuration de l'action gouvernementale auprès des sans-emploi et des gagne-petit aurait à elle seule présenté un bilan plutôt mitigé. Du côté des critiques négatives, Emploi-Québec a connu des débuts difficiles et a été éclaboussé par des scandales de mauvaise gestion qui ont initialement ébranlé la crédibilité de l'organisme (Morel, 2002 : 63). Aussi, le système de sanctions financières cumulatives au montant des prestations a généralement été maintenu par la loi 186, sans qu'on y fixe une limite plancher, et a même été renforcé pour les jeunes adultes, ce qui est venu affecter l'intensité de la couverture du programme. Cette obligation pour les jeunes de participer à des mesures actives d'emploi sous peine de sanction financière devient d'autant plus pernicieuse que malgré toutes les bonnes intentions d'insertion derrière cette mesure, cette dernière dépend de la création d'emplois. En-dehors de cela, point de salut pour les jeunes assistés sociaux, tout aussi motivés ou formés soient-ils. Dans la même lignée, l'introduction de la notion de « refus d'emploi convenable » (et pas seulement rémunéré) inspirée du régime canadien d'assurance-emploi, pour laquelle un requérant peut voir sa prestation réduite ou même refusée, a pour effet d'appauvrir des populations déjà mal

nanties (Morel, 2002 : 54-56; Protecteur du citoyen, 1999 : 53-54). Par là, le gouvernement se rapprochait certainement d'une logique d'intervention qui valorisait le marché.

Certaines améliorations au niveau de la couverture du programme et des droits des assistés sociaux ont pu néanmoins être observées. Entre autres, la mise en place par la loi 186 de mécanismes d'information et de contestation pour les bénéficiaires a constitué une démarche accueillie très favorablement par la critique. Les droits d'être informé, assisté, traité respectueusement et confidentiellement, ou encore de consulter son dossier et de bénéficier d'une révision objective et indépendante du ministère advenant un litige entre les parties s'en sont dès lors trouvés renforcés. Aussi, la loi a révisé l'obligation de contribution parentale pour les jeunes chômeurs en tentant de l'harmoniser davantage avec le Régime d'aide financière aux étudiants. Notamment, les jeunes ayant cessé des études à temps plein depuis au moins sept ans, ou ayant subi des sévices de la part de leurs parents sont désormais exemptés de la contribution parentale et ont droit d'être assistés par l'État, peu importe la capacité de payer de leurs parents (Ulysse et Lesemann, 2004 : 70-71; Morel, 2002 : 56-57; Protecteur du citoyen, 2000 : 52-53).

Par ailleurs, d'autres corrections sont adoptées par voie réglementaire autour de la promulgation de la loi 186. Trois mesures entrées en vigueur en juin 1998 ont amélioré la couverture offerte. D'abord, le gouvernement a aboli la réduction au montant de la prestation pour partage de logement pour les familles monoparentales. Ensuite, il a été établi qu'une partie des pensions alimentaires versées pour le bénéfice des enfants n'était plus comptabilisée dans le calcul pour la fixation du montant de la prestation. L'exemption prévue s'élevait jusqu'à concurrence de cent dollars par mois pour chaque prestataire ayant un enfant à charge âgé de moins de cinq ans.¹³⁹ Troisièmement, dans le but de pourvoir à certaines dépenses liées à un retour sur le marché du travail (ex : vêtements, transport) difficiles à assumer pour un assisté social, le gouvernement a instauré le *Supplément pour*

¹³⁹ S'il s'agit d'un gain par rapport à la situation antérieure, il reste que cette mesure est non seulement applicable uniquement pour les enfants de moins de cinq ans, mais en plus, elle désavantage toujours les mères couvertes par l'assistance sociale par rapport aux mères salariées qui touchent à la totalité de la pension alimentaire. Ce faisant, malgré l'exemption de 100\$ applicable aux pensions alimentaires, le gouvernement s'est assuré que le travail soit toujours plus rentable que l'assistance sociale. Or, ceci n'est pas sans être illogique, nous le verrons, avec un autre pan de la réforme qui a vu à « sortir les enfants de l'aide sociale », c'est-à-dire à ne plus considérer les besoins des enfants dans le calcul de la prestation d'aide sociale (Morel, 2002 : 68)

un retour en emploi. L'éligibilité à cette prestation économique de 500\$ était aussi ouverte aux prestataires québécois de l'assurance-emploi. De plus, toujours au cours de l'année 1998-1999, le gouvernement a haussé les montants de revenus de travail permis qui n'entraînent pas une réduction de l'intensité de la prestation, les faisant passer de 184\$ à 222\$ pour les personnes seules et de 231\$ à 287\$ pour les couples. Quelque 40 000 ménages québécois ont profité de cette mesure. Finalement, de façon à ne pas pénaliser les prestataires qui ont longtemps travaillé, la valeur nette permise d'une maison a aussi été haussée, passant de 60 000 à 80 000\$, et une exemption supplémentaire de 1000\$ par année de possession de résidence a été ajoutée. Cette mesure a été introduite pour contribuer à minimiser les scénarios de liquidation de l'actif auxquels les sans-emploi en mal d'assistance sociale devaient autrefois se livrer pour être admissibles (Gouvernement du Québec, 2000 : 13; Ulysse et Lesemann, 2004 : 68-69; Morel, 2002 : 57, Protecteur du citoyen, 2000 : 52; FCPASQ, 1999 :).

Bien que ces dernières mesures améliorant la couverture et les droits des assistés sociaux aient somme toute été accueillies favorablement, les objectifs de la réforme de 1998 relativement à la redistribution de revenus, l'insertion sociale et professionnelle des assistés sociaux et au maintien sur le marché au travail des petits salariés n'auraient eu le même écho sans les chassés-croisés opérés avec d'autres domaines de la politique sociale. En effet, au moment d'entreprendre sa réforme de 1998, et toujours sous l'impulsion du Sommet de 1996 et de la publication des rapports du comité d'experts sur la réforme de sécurité du revenu, le gouvernement Bouchard développe d'autres programmes qui ont une incidence significative sur les revenus, l'incitation au travail et la conciliation travail-famille. En plus de constituer la seule province canadienne à offrir un crédit universel d'impôt pour enfants à charge, trois nouvelles initiatives attirent particulièrement l'attention pour leur contribution à la réalisation de ces objectifs : les programmes universels d'assurance-médicaments et de centres de la petite enfance d'une part, et le programme ciblé d'allocations familiales d'autre part. Par ces programmes, le gouvernement Bouchard allait renouer avec une logique mixte d'intervention axée sur la redistribution et la performance du marché.

Premièrement, le choix opéré en faveur de l'universalité pour le programme d'assurance-médicaments entré en vigueur en janvier 1997 a constitué un gain très

appréciable pour les petits salariés. Contrairement aux assistés sociaux, ces derniers n'avaient autrefois pas accès à une prestation spéciale pour couvrir les frais associés à l'achat de médicaments. Leur niveau de vie s'est donc automatiquement amélioré par rapport aux prestataires de l'aide sociale (Morel, 2002 : 67). Ce faisant, cette mesure peut être interprétée comme un autre moyen pris par le gouvernement péquiste pour inciter le retour au travail en s'attaquant à une autre dimension de la trappe à la pauvreté.

Le même constat sur l'incitation au retour au travail peut être émis pour le développement du réseau public de services éducatifs à la petite enfance et l'instauration de la maternelle à temps plein pour tous les enfants âgés de cinq ans. Certes, conformément d'ailleurs aux recommandations des deux rapports du comité expert, une intention de fournir aux jeunes enfants d'assistés sociaux un milieu stimulant, susceptible de rompre les cycles intergénérationnels de pauvreté, était présente dans les motivations gouvernementales (Bouchard et al., 1996 : 135-136; Fortin et Séguin, 1996 : 55). Néanmoins, flirtant avec la thématique de la conciliation travail-famille, il est clair que ces mesures participaient à l'encouragement du retour au travail pour les parents prestataires de l'aide sociale, bien que l'extension des garderies à faible coût ait surtout profité aux familles des classes moyennes et élevées qui ne pouvaient pas se prévaloir des remboursements de frais de garde offerts par APPORT. Les bénéficiaires de ce programme ont tout de même pu profiter, nous l'avons vu, de tarifs préférentiels sous ce nouveau programme de garderies à 5\$ qui se révèle être la mesure la plus innovatrice de la nouvelle politique familiale québécoise (Beauvais et Dufour, 2003 : 6-7).

L'unification des allocations familiales visant à « sortir les enfants de l'aide sociale » et fournir une aide ciblée aux familles à faible revenu constitue finalement un autre exemple de l'instrumentalisation par le gouvernement Bouchard des autres secteurs d'intervention en matière sociale qui ont une incidence directe sur les prestataires. En fait, l'abolition des allocations familiales universelles à portée nataliste, puis leur remplacement par une allocation familiale à montant variable (selon la taille et les revenus du foyer) pourraient davantage être saisis comme des mesures de lutte à la pauvreté pour les assistés sociaux et les gagne-petit, plutôt que des politiques typiquement familiales. Cette réforme peut et doit d'autant plus être considérée dans le contexte plus large de la réforme de la sécurité du revenu qu'elle a vu à « sortir les enfants de l'aide sociale », comme le

recommandaient les rapports du comité expert de 1996. En effet, l'unification des allocations familiales sous une même prestation d'aide économique pour les familles les moins nanties a fait en sorte que les besoins des enfants n'étaient plus calculés dans le montant de la prestation d'assistance sociale. Certes, cette dernière s'est vue diminuée en conséquence, étant donné qu'elle couvrait désormais uniquement les nécessités des adultes, mais cette révision du programme a eu pour effet de ne plus pénaliser le retour au travail des prestataires par la perte des revenus de l'aide sociale destinés aux besoins des enfants. Encore une fois, le gouvernement Bouchard mettait l'accent sur le retour au travail, en s'assurant que le passage de l'assistance à l'emploi soit moins pénalisant financièrement pour les assistés sociaux avec enfants (Morel, 2002 : 67).

Au final, la réforme du régime de sécurité du revenu amorcée en 1998 de concert avec d'autres réaménagements dans les secteurs de l'emploi et de la famille témoigne de la cristallisation de la logique gouvernementale autour de l'objectif de l'amélioration de la performance du marché. Les prestations à montant variable et le développement de services d'emploi et de garderies abordables attestent de ce fait, tout comme le discours gouvernemental orienté vers la conciliation travail-famille, le maintien des petits salariés sur le marché de l'emploi et la réinsertion sociale et professionnelle des prestataires de l'aide sociale. L'ensemble de ces modifications ont eu un impact difficile à évaluer et à généraliser, la réforme ayant tantôt comporté des gains pour les prestataires (ex : bonifications financières, abolition de la coupure de cohabitation pour les familles monoparentales, mécanismes indépendants de révision des dossiers, extension de la journée de maternelle, allocations familiales unifiées, etc.), tantôt des reculs (ex : obligation de contrepartie chez les jeunes, maintien de la plupart des pénalités financières, perte de l'assurance-médicaments, etc.) qui se configurent différemment selon la réalité singulière de chacun des prestataires. Chose certaine, mis à part l'abolition pour les familles monoparentales de la réduction pour le partage de logement, les réductions possibles dans l'intensité de la couverture ont été maintenues, sans la fixation d'un barème plancher.

Or, pareil barème plancher garantissant un seuil minimal de revenus pour vivre exempt de pénalité financière allait demeurer un enjeu de lutte pour le mouvement communautaire québécois. L'idée promue au Sommet de 1996 selon laquelle la poursuite du déficit zéro ne devait pas appauvrir le quintile le plus démuné de la population

québécoise (« appauvrissement zéro ») était donc toujours d'actualité. Portée par le *Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*, cette idée allait faire son chemin et donner relativement ses fruits (Noël, 2002). Voyons comment le gouvernement québécois a, au moins du point de vue législatif, progressivement arrimé de nouveaux objectifs de redistribution de revenus à son régime d'aide sociale principalement orienté vers la performance améliorée du marché.

4.2.1.2.2-La Loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Parcours et retombées symboliques d'une première nord-américaine.

Adoptée en décembre 2002 à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec, la *Loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* résulte, nous l'avons dit, du travail accompli depuis 1998 par un vaste mouvement citoyen. Ce dernier a fait le pari de regrouper les forces sociales (organisations communautaires, OSBL, syndicats, associations étudiantes, Caisses populaires, etc.) sous la même bannière du *Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*,¹⁴⁰ pour contrebalancer les discours néolibéraux et la pression exercée par les forces mondialisantes du marché. Pendant plus de deux ans, le Collectif a effectué une large consultation citoyenne afin d'élaborer son projet de loi-cadre sur l'élimination de la pauvreté déposé au Parlement québécois en novembre 2000. Ce projet, fort de l'appui d'une pétition de plus de 215 000 signatures, reposait sur la compilation et l'analyse de quelque 5000 témoignages citoyens et de 200 rapports produits dans le cadre des « sessions parlementaires populaires ». Cet exercice d'éducation citoyenne, qui n'était pas sans remettre en question le système économique et politique fomenteur d'inégalités sociales, appelait par ailleurs à une plus grande considération et inclusion des pauvres dans l'élaboration et la gestion des programmes qui s'adressaient à eux. Parallèlement, cette démarche du collectif s'est progressivement étendue à la sphère politique, alors qu'on a cherché à se rallier, de façon non partisane, l'appui des élus, par des rencontres des membres du collectif avec le Premier ministre et les deux autres chefs de partis, mais aussi par des sessions d'information avec les différents caucus partisans. Pressé par la mouvance générale, et suite au remplacement de Lucien Bouchard par Bernard Landry à la tête du

gouvernement, ce dernier s'engage à répondre aux revendications du Collectif et place la lutte contre la pauvreté à l'agenda des priorités gouvernementales (Ninacs, et al Béliveau et Gareau, 2003 : 5-8; Ulysse et Lesemann, 2004 : 235-237; Dufour, 2004 : 179-180; Noël, 2002 : 105-106).

Suite aux consultations publiques et ministérielles, et tenant compte des recherches effectuées pour le compte du gouvernement et visant à documenter les multiples dimensions d'une stratégie de lutte à la pauvreté, le gouvernement Landry présente sa propre conception de la chose le 12 juin 2002, en dévoilant sa stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par le dépôt de son projet de loi 112. Partant de la prémisse que « les sociétés égalitaires jouissent d'une cohésion sociale et plus forte », cette stratégie tend vers trois objectifs concomitants, à savoir l'amélioration de la situation économique et sociale des pauvres et des personnes socialement exclues, la réduction des inégalités sociales par la promotion d'une éthique sociale tempérant l'individualisme et les valeurs du marché, et l'encouragement d'une intervention globale et solidaire reposant sur une responsabilité mutuelle des individus et de la société. Cinq orientations de l'action publique sont alors mises à contribution pour atteindre ces objectifs, soit : 1) renforcer la prévention (par le développement des compétences et du potentiel des individus dès leur jeune âge et tout au long de leur vie), 2) favoriser l'accès et l'insertion en emploi, 3) encourager la mise à contribution des structures locales non étatiques, 4) améliorer la protection sociale, et 5) assurer la constance et la cohérence dans l'action, en inscrivant les responsabilités collectives dans une loi, en s'assurant du suivi et du soutien de l'innovation et en impliquant davantage les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion dans la lutte contre le phénomène (Ulysse et Lesemann, 2004 : 192-200).

Loin de rompre avec sa logique d'intervention visant à améliorer la performance du marché, comme l'indiquent les trois premières orientations évoquées ci-dessus, la stratégie gouvernementale se rapproche néanmoins d'une logique redistributive. En effet, reconnaissant que l'insertion en emploi n'annule pas en soi les problématiques d'inégalités, de pauvreté et d'exclusion, le gouvernement a voulu corriger la situation des moins nantis en leur assurant un revenu de base. À ce titre, l'indexation annuelle et automatique des

¹⁴⁰ En juin 2003, le Collectif change son appellation rendue désuète par l'adoption de la loi 112, et

prestations de l'assistance-emploi et l'abolition des réductions des prestations d'aide sociale pour le partage du logement comptaient parmi les mesures envisagées (Ulysse et Lesemann, 2004 :197).

Accueillie comme un pas dans la bonne direction, cette version édulcorée du projet initial du Collectif fait tout de même l'objet de plusieurs critiques et recommandations. En plus de ne pas s'attaquer aux règles du jeu du modèle producteur d'inégalités, on reproche au projet de loi 112 de ne pas être assez contraignant pour le gouvernement et de fixer des objectifs encore trop flous. Plus précisément, le Collectif proposait notamment l'établissement de cibles à atteindre pour les dix prochaines années à venir, une affirmation plus marquée de la réalisation effective des droits et de la dignité des pauvres, la mise en place d'une clause d'impact pour assurer le caractère transversal de cette loi-cadre dans l'ensemble de l'action gouvernementale, l'introduction de mesures urgentes pour améliorer la situation des plus démunis (un barème plancher et le retour à la gratuité des médicaments pour les prestataires de l'aide sociale), puis des indications plus précises concernant la couverture des besoins essentiels, du salaire minimum et des normes du travail (Noël, 2002 : 110).

La loi 112 amendée, puis sanctionnée en décembre 2002, reprendra quelques-unes de ces recommandations. Sans être chiffré au moment de l'adoption de la loi, le barème plancher y est désormais inclus, alors introduit sous le « principe d'une prestation minimale », en deçà duquel le montant de l'aide sociale ne peut être réduit par le cumul des déductions ou sanctions administratives. Une clause d'impact a de plus été prévue, de façon à ce que tous les ministères du gouvernement s'assurent que chacune de leur politique n'intervienne pas négativement sur les populations démunies. Aussi, l'objectif de « jeter les bases d'un Québec sans pauvreté » (versus seulement lutter contre la pauvreté) a été inscrit dans la loi qui s'est au demeurant fixé pour cible, toujours sous recommandation du Collectif, de faire du Québec l'une des nations industrialisées comptant le moins de pauvreté d'ici dix ans (Ninacs, et al, 2003 : 10-11; Noël, 2002 : 111; Ulysse et Lesemann, 2004 : 206).

La version finale de la Loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale allait aussi comprendre des directives précises pour les développements futurs de l'application de la loi. L'obligation pour le gouvernement d'adopter un plan d'action gouvernemental dans les soixante jours suivant l'entrée en vigueur de la loi constituait le principal mécanisme pour assurer la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Outre les cibles à atteindre en matière de pauvreté selon un échéancier déterminé, ce plan d'action devait faire état des modifications à apporter au programme d'assistance-emploi pour le rendre conforme à la loi 112 (Gouvernement du Québec, 2002 :10).

Malgré ces dispositions législatives, la suite à donner à la réalisation des objectifs et les dispositifs de la loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale relèvera d'un processus lent et laborieux. L'unanimité parlementaire qui avait cours au moment de la loi peinera à se reproduire dans la pratique. Le déclenchement d'une élection à la fin de l'hiver 2003 a certainement contribué à retarder la concrétisation des dispositions de la loi 112. Certes, l'entrée en vigueur quasi immédiate de la loi 126 adoptée simultanément en décembre 2002 et qui a notamment étendu à l'ensemble de la population l'abolition de la réduction du montant de la prestation d'aide sociale pour partage de logement déjà accordée aux familles monoparentales, s'inscrivait dans l'esprit de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (Ulysse et Lesemann, 2004 : 69). Néanmoins, et bien que cette mesure ait été longtemps réclamée par les groupes sociaux, on critiquera par ailleurs la lenteur avec laquelle le gouvernement Landry adoptera le décret rendant effective la loi 112; on le soupçonnera de vouloir gagner du temps avant de présenter son plan d'action comportant des mesures concrètes et budgétées pour lutter contre la pauvreté. Ce décret sera finalement adopté en mars 2003, soit environ une semaine avant le déclenchement des élections. Compte tenu de ce court laps de temps, le gouvernement Landry ne présentera pas avant les élections son ébauche de plan élaborée à l'hiver 2003, et dont la formulation aurait semble-t-il été fidèle au contenu de la stratégie nationale de juin 2003 (Michaud, Gagnon et Gauthier, 2006 : 3).

L'élection du Parti libéral du Québec à la tête du gouvernement provincial allait signifier des délais supplémentaires pour la publication du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. D'une part, la seule transition

partisane aux rennes de l'appareil gouvernemental mènera à un report de la publication du plan. D'autre part, l'orientation de centre-droit de la nouvelle administration supposait des changements significatifs au plan d'action péquiste élaboré avant les élections. Guidé par sa volonté de ne pas encourager indûment la dépendance des assistés sociaux, le gouvernement, déjà préoccupé par son programme de *réingénierie* de l'État et de compressions budgétaires, allait vouloir réaffirmer les principes de réciprocité et d'activation des prestataires. Pareilles intentions allaient se confirmer dès l'été 2003, alors que Claude Béchar, le nouveau ministre libéral de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, annonce ses intentions de restreindre l'accès au programme d'assistance-emploi aux nouveaux requérants et d'appliquer de façon plus sévère les sanctions déjà prévues pour le refus de s'engager dans une démarche d'emploi. Aussi, le plan élaboré à l'automne 2003 prévoit imposer une pénalité supplémentaire de 50\$ par mois à tout nouveau prestataire de l'assistance-emploi qui ne s'est pas trouvé d'emploi lors de sa première année à l'aide sociale, et ce, même s'il a manifesté sa volonté de participer à une mesure d'insertion et qu'il a respecté les règles du programme. Au total, ces mesures valorisant le marché devaient, selon les estimations gouvernementales, sortir quelque 25 000 prestataires de l'aide sociale, ce qui représentait des économies de 200 millions de dollars pour le gouvernement. Sans surprise, la fuite dans les médias des intentions gouvernementales contraires à l'esprit de la loi 112 allait susciter une vive opposition; le gouvernement reculera et reportera par conséquent la publication définitive du Plan d'action gouvernemental. L'opposition péquiste et différents groupes sociaux feront de fortes pressions pour que le gouvernement Charest dévoile et dépose son plan, entreprenant même des démarches légales à la Cour supérieure du Québec allant dans ce sens (FCPASQ, 2003; Michaud et al, 2006 : 3-4; Noël, 2004 :12).

La nouvelle version du Plan rendue publique en avril 2004 dans la foulée de l'adoption du budget provincial consacre un changement de cap partiel dans les intentions gouvernementales libérales. Mettant tout de même l'accent sur l'importance du retour à l'emploi et conservant du même coup une logique d'intervention essentiellement axée vers la performance du marché, le gouvernement Charest, aux prises avec un vaste mouvement de désapprobation populaire et contraint à vouloir redorer son image, surprend ses critiques les plus virulents par des mesures qui permettent tout de même une véritable redistribution

des revenus. Premièrement, afin de reconnaître le principe de prestation minimale, le plan abolit, dès avril 2005, les mesures coercitives et les pénalités financières pour refus de mesures ou d'emploi, ce qui tranche fortement avec les toutes premières intentions gouvernementales. La prestation de base ne peut donc plus faire l'objet d'une réduction, sauf en cas de fraude. S'il ne s'agit pas encore là d'un barème plancher, qui supposerait la couverture des besoins essentiels, le Collectif y reconnaît toutefois un gain majeur. Ensuite, l'introduction de la mesure *Soutien aux enfants*, une prestation économique versée par la Régie des rentes du Québec de façon universelle, mais dont le montant sera plus élevé pour les familles à faible revenu, améliore aussi significativement les revenus des ménages québécois en situation de pauvreté. Outre ces deux améliorations majeures, l'allocation d'aide à l'emploi est majorée, passant de 130\$ à 150\$, et une nouvelle *Prime au travail* est proposée pour remplacer le programme APPORT dans la bonification des revenus de travail des ménages québécois, avec ou sans enfant. Conçue comme un crédit d'impôt progressif remboursable, cette dernière aide est accordée de façon à valoriser le travail et à redistribuer les revenus, particulièrement auprès des jeunes familles, et va dans le sens des revendications d'une meilleure intégration de la sécurité du revenu dans la fiscalité (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2004a ; Noël, 2004 : 4-5).

D'autres mesures (ou l'absence de), sont accueillies plus froidement par les groupes défendant les intérêts des plus démunis. Par exemple, le plan ne s'attaque pas aux bases du système qui produisent des inégalités, ni ne prévoit des mécanismes pour favoriser la participation citoyenne des assistés sociaux et des communautés. Un observatoire sur la pauvreté n'est pas non plus créé comme le prévoyait la loi 112 pour voir au suivi de la situation, recommander des objectifs précis à poursuivre et procéder à l'évaluation de l'action gouvernementale. La gratuité des médicaments pour les prestataires de l'aide sociale n'est pas rétablie, et par ailleurs, aucune somme supplémentaire n'est allouée aux mesures de formation et d'insertion, malgré l'importance accordée à ces programmes qui ne réussissent pas à combler la demande. Quant à l'indexation annuelle des prestations prévues dans le plan pour janvier 2005, son caractère partiel réservé aux prestataires aptes au travail correspondant à la moitié de l'indexation entière appliquée aux ménages avec contraintes sévères à l'emploi contrevient, aux yeux du collectif, à l'esprit de la loi 112. Finalement, d'autres mesures du plan, comme l'assouplissement des règles de

comptabilisation des actifs pour favoriser l'épargne chez les prestataires de l'assistance-emploi, sont accueillies favorablement, mais sont considérées comme trop tardives, alors que leur entrée en vigueur n'est projetée qu'en 2006 (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2004a; Noël, 2004 : 8).

Ces critiques ont été reprises en juin 2004 lors du dépôt par le gouvernement du projet de loi 57 qui proposait une réforme de l'aide sociale supposément conforme aux engagements pris dans le Plan d'action gouvernementale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le remplacement de l'unique programme d'assistance-emploi par quatre programmes catégoriels a été décrié par la FCPASQ et le Collectif qui ont vu un grand retour en-arrière dans les droits des prestataires; la hiérarchie introduite entre les différentes catégories de prestataires et la discrétion supplémentaire accordée au ministre auraient notamment été pointés du doigt. Tel que décrit par le Collectif, le portrait de l'aide sociale proposé par le projet de loi 57 ramènerait le Québec à des régimes particuliers d'assistance qui s'apparenteraient à ceux en vigueur avant l'adoption de la *Loi sur l'aide sociale de 1969*. Plusieurs mesures de ce projet de loi sont décriées comme allant à l'encontre de la loi 112, et remettent donc en question les gains qu'elle aurait pu occasionner pour les plus démunis. Outre le simple non-respect du processus de préparation de la loi qui aurait dû, selon la loi 112, inclure des expertises citoyennes et communautaires et faire l'objet d'une analyse de l'impact qu'il peut avoir sur la pauvreté de Québécois moins nantis, le projet de loi 57 propose des mesures qui abaissent directement l'intensité de la couverture du programme d'aide sociale. Parmi celles-ci figure notamment la réinstauration d'une coupure pour partage de logement familial qui suppose une réduction au montant de la prestation allant à l'encontre du principe de prestation minimale, et encore plus du barème-plancher. Le même constat est effectué en ce qui a trait à l'instauration des saisies des chèques d'aide sociale pour non-paiement de loyer,¹⁴¹ une mesure stigmatisante qualifiée de discriminatoire qui nie les causes de la pauvreté et de l'incapacité de payer dans laquelle se trouvent nombreux locataires prestataires de l'aide sociale. Par ailleurs,

¹⁴¹ Pareille mesure avait été considérée sérieusement par le gouvernement péquiste de la réforme de 1998. Face à la difficulté d'appliquer pareille mesure, et reconnaissant son caractère discriminatoire, le ministre péquiste Boisclair avait décidé d'en suspendre l'application (FCPAQS, 2004 : 24).

l'indexation différenciée des prestations selon l'aptitude à l'emploi est encore une fois dénoncée, alors qu'elle catégorise et départage encore les prestataires selon l'axe de « pauvres méritants et non méritants » et qu'elle mine les gains que ces derniers ont pu obtenir par l'abolition des pénalités pour refus de mesures d'insertion ou d'emploi (FCPASQ, 2004 : 13-26; Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2004b : 8-10).

En clair, par ce projet de loi 57, le gouvernement Charest diluait fortement les assouplissements dont il avait fait preuve quelque mois auparavant dans son plan d'action gouvernementale. Ne voulant pas le laisser renouer avec une approche punitive et une logique d'intervention qui flirte avec la valorisation du marché et de la famille, le FCPASQ et le Collectif pour un Québec sans pauvreté tenteront donc de profiter de l'insatisfaction générale à l'égard du gouvernement pour le faire reculer. Ils réussiront à faire en sorte que le projet de loi 57 échappe au bâillon gouvernemental en décembre 2004. Ce ne sera cependant que partie remise, alors qu'un projet de loi 57 légèrement modifié sera adopté en juin 2005. La mesure de saisie des chèques pour non-paiement de loyer sera abolie, mais l'augmentation de la catégorisation des prestataires fondée sur l'aptitude au travail sera maintenue, tout comme l'accroissement du pouvoir discrétionnaire du ministre qui, aux yeux des groupes sociaux, a ouvert la porte aux ententes particulières et à des formes privées de sécurité du revenu. L'indexation complète de l'ensemble des prestations, qui figurait en tête des revendications des groupes populaires, n'a pas non plus été accordée par le gouvernement Charest. Finalement, si le principe de prestation minimale a encore une fois été affirmé, le montant de cette dernière est demeuré non chiffré, ce qui n'est pas sans remettre en question l'engagement du gouvernement libéral en ce sens (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2005a; 2005b). Autant de constats qui minent significativement les retombées de la loi 112 hors du champ symbolique de cette première nord-américaine.

Au total, malgré leur complexité, l'évolution et le contenu des programmes québécois de soutien au revenu ont jusqu'à tout récemment fait preuve d'une relative continuité autour d'un amalgame particulier des logiques d'intervention globalement axées sur la performance du marché et la redistribution du revenu. Certes, cette histoire a été ponctuée de nombreuses modifications, de gains et de reculs dans l'intensité de la couverture offerte aux prestataires, faisant en cela du Québec notre cas le plus complexe à analyser et à qualifier. Malgré tout cependant, force est de reconnaître qu'une certaine

cohérence de l'action gouvernementale peut être dégagée au fil des réformes. En effet, bien que certaines mesures punitives (affligeant particulièrement les jeunes) ont pu appartenir à une logique de valorisation du marché, les réformes du régime de sécurité du revenu de 1989 et de 1998 ainsi que l'adoption d'une loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'inscrivent à peu près toutes sur un même continuum orienté vers la performance du marché qui permet par ailleurs une certaine redistribution auprès des moins nantis. Préconisant une approche intégrée des différents axes d'intervention gouvernementale pour faciliter la réinsertion sociale et professionnelle des prestataires et pour pallier aux manques de ressources des personnes les plus démunies de la société québécoise, ce continuum a consolidé au fil des années une certaine stratification des prestataires autour de leur aptitude au travail. Cette stratification s'est vue renforcée par l'octroi de prestations bonifiées aux personnes aptes au travail pour leur participation à des activités localement implantées, favorisant leur employabilité ou facilitant leur retour au travail. Cette incitation au travail a par ailleurs été renforcée par d'autres mesures de soutien au revenu pour abaisser les risques de trappe à la pauvreté (ex : APPORT, allocations familiales, assurance-médicaments) et par un vaste programme de conciliation travail-famille dans les garderies à 5\$ qui cherchait par ailleurs à rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté par la stimulation des enfants moins nantis. La tendance par laquelle le gouvernement québécois a progressivement fait sienne une logique mixte d'intervention s'est accompagnée d'une implication croissante du secteur local, notamment par la création d'Emploi-Québec, mais aussi d'une considération grandissante et plus systématique du secteur communautaire qui s'est affirmé davantage à partir de la seconde moitié des années 1990 pour contrer le discours néolibéral ambiant. Cette mobilisation communautaire et citoyenne cumulera par l'adoption de la loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette première nord-américaine a profité, nous l'avons vu, d'une écoute particulière (et possiblement électoraliste) du dernier gouvernement péquiste qui ne saura se reproduire sous le nouveau gouvernement libéral de Jean Charest. Certes, ce dernier a rencontré de la résistance qui l'a empêché de mettre de l'avant son premier plan d'action gouvernementale qui valorisait fortement le marché, entre autres par la sortie de 25 000 personnes de l'aide sociale. Toutefois, il demeure que sa réforme révisée de 2005 lui a quelque peu permis de se rapprocher d'une pareille logique, en plus de négliger les

contributions qu'aurait pu apporter une ouverture à l'implication citoyenne dans le processus réformateur, rompant en cela avec l'idéal social que semblait sous-tendre la loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

4.2.2-La politique saskatchewanaise d'assistance sociale :

Bastion par excellence du Nouveau Parti Démocratique (NPD), la Saskatchewan est souvent présentée, nous l'avons dit, comme l'une des références provinciales en matière de progressisme social au pays. Bien que généralement mérité, ce statut semble reposer sur des bases plus incertaines dans le domaine particulier de l'aide sociale. En effet, nous l'avons vu, sous le programme à frais partagés d'assistance publique du Canada, le *Saskatchewan Assistance Plan* (SAP) n'a pas connu un développement soutenu comparable à ce qui a été fait dans d'autres provinces canadiennes, notamment au Québec. Son histoire en dents de scie sous l'administration Blakeney au cours des années 1970 n'est pas celle d'une véritable redistribution des revenus. Malgré la non-catégorisation des prestataires établie au cours des années 1970, la dévalorisation notable des montants des prestations qui suit la courte période de hausses significatives de l'intensité de la couverture n'est pas sans annoncer le virage à venir de la logique saskatchewanaise d'intervention vers la valorisation du marché et de la famille.

L'arrivée des forces progressistes-conservatrices à la tête du gouvernement saskatchewanaise en 1982 participera très certainement à renforcer cette tendance. Cette dernière se consolidera néanmoins tout au long des années 1980 et 1990, et ce, même sous l'administration néo-démocrate qui succèdera au gouvernement conservateur en 1991. Dans sa relative constance, et malgré quelques rares apartés orientés vers la redistribution des revenus, cette orientation globale du système vers la valorisation du marché et de la famille donne lieu à trois réformes fondamentales du régime saskatchewanaise d'assistance sociale. La première, amorcée par le gouvernement conservateur, a surtout été effectuée en deux vagues de réformes (1984 et 1987), et a été légèrement modifiée par la suite. Les deux autres réformes seront respectivement introduites par le gouvernement néo-démocrate en

1997 et en 2003, dans la foulée de l'abolition du RAPC par le gouvernement fédéral. Voyons de plus près.

4.2.2.1-La première réforme fondamentale (1982-1996) :

La difficile récession qui a ébranlé la Saskatchewan en 1980 et 1981 a eu pour effet d'éroder la base électorale du NPD et le consensus traditionnel de la province autour d'une intervention sociale généreuse. Fort de l'appui des petites entreprises et d'une nouvelle classe de fermiers aisés regroupés au sein de nouvelles associations agricoles, le Parti progressiste-conservateur de Grant Devine remporte les élections de 1982 pour mettre de l'avant son programme de conservatisme social qui plaît particulièrement à la Saskatchewan rurale. Favoriser le libre-marché, détourner le système de taxes de sa logique progressive basée sur la capacité de payer, privatiser les corporations de la Couronne dans le secteur des ressources, et couper les redevances pour les industries d'extraction des ressources : telles étaient les grandes lignes du programme conservateur. Naturellement, le système d'assistance sociale n'allait pas échapper à cette reconfiguration de l'action gouvernementale. Aussi le parti progressiste-conservateur saskatchewanais insistera-t-il sur la nécessité de réformer le programme d'assistance sociale de façon à le conformer aux impératifs économiques et moraux (Pitsula et Rasmussen, 1990 : 201; Warnock, 2003a : 8-9).

4.2.2.1.1-La première phase de la réforme (1984) :

Les intentions du parti de Grant Devine concernant la réforme du régime d'assistance sociale se concrétisent rapidement après son arrivée au pouvoir par la commande d'une étude gouvernementale sur le SAP. Publiée en octobre 1983, cette étude, dirigée par l'ancien ministre néo-démocrate des services sociaux saskatchewanais Duane Adams, est intitulée *A Productive Welfare System for the Eighties : A Review of the Saskatchewan Assistance Plan*. Ses conclusions accusaient le programme d'être trop complexe, déshumanisant, peu généreux pour les prestataires, et relevait par ailleurs l'inefficacité coûteuse de son administration. On y recommandait de trouver des solutions pour améliorer l'emploi et la formation afin de sortir les gens de l'assistance sociale, de

simplifier la structure administrative, et de recourir davantage aux secteurs non gouvernementaux dans les modes d'intervention auprès des assistés sociaux. Le gouvernement Devine a accueilli très favorablement ce changement de philosophie qui veillait à s'attaquer à la dépendance des prestataires face à l'aide étatique. La résonance de l'étude Adams auprès du gouvernement Devine a été d'autant plus forte qu'elle concordait avec les hausses significatives du nombre de prestataires enregistrées au début des années 1980. Comme au Québec, la croissance vertigineuse du taux de chômage s'était répercutée directement sur l'étendue de la population couverte. Partant d'une situation de plein emploi à la fin des années 1970, la Saskatchewan connaissait désormais en 1982 un taux de chômage au-delà de 10%. Du coup, de 1981 à 1983, le nombre de foyers couverts par le SAP augmentera de plus de 23%, et le nombre de bénéficiaires, de 26,8% (Wardhaught, 2003 : 23-25; Riches et Manning, 1989: 4-5).

Face à ces chiffres, et suite aux recommandations de l'enquête, le gouvernement Devine a entrepris au printemps 1984 une vaste réforme du SAP. Cette dernière, dont la mise en œuvre a été prévue en deux phases distinctives, s'est avérée très agressive et a poussé encore plus loin la philosophie du rapport Adams, en optant pour une approche davantage punitive. La première étape de la réforme a introduit une série de changements dont les objectifs premiers étaient d'améliorer les scénarios d'employabilité des prestataires aptes au travail, d'amenuiser les différentiels d'intensité de la couverture en lien avec l'aptitude au travail et d'accroître l'efficacité administrative. Du coup, une nouvelle catégorisation des prestataires a été instituée selon le potentiel d'employabilité, allant de l'inaptitude au travail, à l'aptitude partielle ou complète. De plus, pour orienter et améliorer l'employabilité des deux dernières catégories de prestataires, le *Saskatchewan Employment Development Program* (SEDP) a été créé. Sous ce programme, les personnes percevant de l'aide sociale pour plus de trois mois étaient prises en charge et devaient désormais s'enregistrer à l'unité de placement en emploi du ministère des services sociaux. Dès lors, elles devaient soit participer à un programme de perfectionnement des compétences, soit se voir attribuer un des emplois subventionnés par le SEDP d'une durée de 20 à 26 semaines, de façon à ce que les participants soient de nouveau éligibles à l'assurance-chômage une fois le contrat de travail terminé. L'insuffisance du nombre d'emplois créés aurait donné lieu à un succès mitigé du programme. Des quelque dix mille prestataires aptes au travail

entre 1984 et 1987, seulement 16% d'entre eux auraient obtenu un emploi subventionné sous le SEDP. Et parmi ceux-ci, uniquement 20% des travailleurs auraient réussi à s'insérer à long terme dans le marché de l'emploi (Riches, 1989 : 41; Pitsula et Rasmussen, 1990 : 203-204; Conseil national du bien-être social, 1992 : 37).

Mesure de contrôle social pour certains, subvention d'entreprise à la création d'emplois pour d'autres, ce programme, qui n'est pas sans rappeler une initiative semblable introduite précédemment par le gouvernement Lévesque, est accompagné par d'autres mesures qui interviennent directement sur l'intensité de la couverture. En effet, afin d'atteindre l'objectif de la réforme qui allait dans le sens de l'octroi de prestations équitables aux personnes inaptes à l'emploi, et cherchait très certainement à décourager les entrées au programme d'aide sociale, le gouvernement a choisi de revoir à la baisse l'intensité de la couverture offerte aux assistés sociaux aptes au travail. Tout d'abord, il a réduit le montant des prestations des célibataires qui étaient depuis longtemps sans emploi et a imposé un gel sur les montants octroyés à l'ensemble des autres prestataires. Les neuf millions économisés par le gouvernement avec l'introduction de ces mesures seront par la suite réinvestis dans l'amélioration de l'aptitude au travail. Ensuite, le montant de l'épargne admissible pour chacun des prestataires a été réduit, et des prestations spéciales pour des fins de logement et d'habillement ont été abolies. Finalement, on a vu à ce que les prestations familiales soient déduites du montant de la prestation d'assistance publique, première provinciale du genre au Canada. Au total, il a été évalué que l'ensemble de cette réforme de 1984 aurait représenté une coupure de 41% dans l'intensité de la couverture du SAP (Pitsula et Rasmussen, 1990 : 203-204; Riches et Manning, 1989 : 8-9; Riches, 1989 :41).

4.2.2.1.2-La seconde phase de la réforme (1987) :

Bien que présente dans la première étape de la réforme, la logique de valorisation du marché et de la famille préconisée par le gouvernement progressiste-conservateur connaîtra son apogée dans la seconde phase réformatrice amorcée à la fin de l'année 1987. Déjà affaiblie par les coupures de 1984 et l'inflation, l'intensité de la couverture est victime d'une autre réduction par l'abolition en 1987 de l'aide au transport qui s'élevait mensuellement à 27\$. Toujours pour décourager les entrées au programme du SAP, les

exemptions pour revenus gagnés ont été suspendues pour les trois premiers mois de perception de la prestation (Boyчук, 1998 : 73; Pitsula et Rasmussen, 1990 : 210). Ces coups étaient d'autant durs financièrement qu'ils se doublaient d'un discours ministériel particulièrement stigmatisant à l'endroit des prestataires et de leur moralité personnelle.¹⁴² Cependant, le stigma des prestataires dépassera la simple sphère discursive par l'instauration d'une série de mesures visant à décourager la dépendance et la fraude chez les prestataires. Premièrement, en-dehors de ceux qui présentaient une invalidité physique, les prestataires devaient dorénavant percevoir en personne leur chèque d'assistance publique à l'une des agences des services sociaux, sous peine de se le faire couper mensuellement si non récupéré. Tel a d'ailleurs été le lot de plusieurs prestataires désorganisés par quelque maladie mentale. Deuxièmement, et non sans contrevenir aux droits de confidentialité des prestataires, le gouvernement a scindé le mode de paiement de l'assistance publique, de façon à ce que la portion du chèque destinée au logement soit cosignée par les propriétaires percepteurs du loyer. Troisièmement, une unité de contrôle du droit à l'assistance publique a été créée, pour voir notamment à l'application stricte des critères resserrés d'éligibilité concernant les montants d'épargne permis. Tout comme pour l'expérience des « Bouboumacoutes » qu'a connue subséquemment le Québec, des inspecteurs (d'anciens officiers de la Gendarmerie royale du Canada) ont été mis à la disposition de l'unité pour contrôler les situations de fraude. À cette même fin, les voisins des prestataires étaient sollicités pour l'obtention d'informations concernant les habitudes de vie et de dépenses des prestataires (Pitsula et Rasmussen, 1990 : 211; Wardhaugh, 2003 : 35).

C'est néanmoins par la création, toujours en 1987, de *Saskatchewan Works* (SW) que le ministre Schmidt a définitivement engagé la province sur la voie du workfare. Rendu possible par l'accord conclu en 1986 avec le gouvernement sur l'amélioration de l'employabilité, première initiative du genre au pays, ce programme prévoyait l'octroi

¹⁴² Niant l'existence du phénomène de la pauvreté, Grant Schmidt est nommé en 1986 à la tête du super- ministère en charge des services sociaux, du travail, de l'agence de développement de l'emploi et des secrétariats aux affaires autochtones et de la femme. Adhérant à l'idée selon laquelle chaque individu est responsable de son sort, le ministre conservateur prétendra, par exemple, que l'itinérance est un choix, tout comme le travail, et que son épouse aurait été en mesure de nourrir

d'une subvention correspondant au salaire minimum à tout employeur prêt à embaucher un prestataire de l'aide sociale pour une durée de 18 à 20 semaines. Les emplois proposés étaient majoritairement orientés vers la communauté (ie construction de routes dans le nord de la province, déneigement de résidences de personnes âgées, etc), bien que certains entrepreneurs privés ont pu profiter d'une main d'œuvre à bon marché subventionnée par le ministère des services sociaux. Contrairement au SEDP, ce programme répondait à l'unique velléité gouvernementale de réduire le nombre de personnes sous le SAP, sans prétention aucune en lien avec quelconque objectif de formation, d'orientation professionnelle ou de bonification des revenus. Le caractère obligatoire de la participation distinguait aussi le SW du SEDP, caractère qui se faisait beaucoup plus insistant sous le premier que le second. Il constituera d'ailleurs l'un des éléments les plus controversés de la réforme. En effet, conformément au discours stigmatisant du ministre Schmidt, le refus d'une opportunité d'emploi pouvait entraîner la révision immédiate de l'éligibilité des prestataires au programme d'aide sociale, et ces derniers en étaient clairement avisés par écrit. Pareille révision a dans plusieurs cas mené à la coupure de la prestation d'aide sociale pour des personnes déjà couvertes par le programme du SAP et au refus de l'admissibilité pour les requérants. Qui plus est, une fois éliminés du programme, les Saskatchewanais se voyaient refuser le droit de rétablir leur éligibilité au programme en soumettant une nouvelle demande d'aide sociale. Par là, le régime d'assistance publique de la Saskatchewan s'imposait à l'époque comme le système provincial le plus stigmatisant et coercitif du pays (Boychuk, 1998 : 74; Riches, 1989 : 42).

Saskatchewan Works fera d'ailleurs l'objet de plaintes répétées des groupes de défense des droits des assistés sociaux.¹⁴³ Décrété comme le pire régime d'aide sociale du pays par l'Organisation Nationale Anti-Pauvreté (ONAP), la nouvelle version du SAP aurait présenté certains éléments allant à l'encontre de l'esprit de la loi du RAPC. Parmi

l'ensemble de sa famille avec les produits de son jardin et les montants accordés par le programme d'aide sociale (Pitsula et Rasmussen, 1990 : 206-208).

¹⁴³ En réponse aux nombreuses plaintes des groupes de défense des assistés sociaux, le gouvernement fédéral a procédé à une enquête afin d'évaluer si l'ensemble de la réforme du SAP entreprise par l'administration Devine à partir de 1984 allait à l'encontre du RAPC. En mars 1991, et probablement sans surprise au vu de l'orientation préconisée par le gouvernement Mulroney en matière de soutien au revenu, Ottawa a réfuté les allégations par manque de preuves (Conseil national du bien-être social, 1992 : 38).

ceux-ci figuraient en premier lieu le caractère non véritablement facultatif des programmes de formation et de travail et l'insuffisance des montants accordés pour répondre aux besoins de revenus fondamentaux (Conseil national du bien-être social, 1992 : 38; Pitsula et Rasmussen, 1990 : 213). La révision du dossier d'éligibilité d'un prestataire suivant son refus de participer à une activité d'emploi ou de formation constituait aux yeux de ces groupes une politique de travail obligatoire interdite par la loi fédérale d'assistance publique et l'Accord intergouvernemental de 1986 sur l'employabilité. Quant à l'intensité de la couverture offerte, les coupures introduites ont signifié une réduction du pouvoir d'achat entre 1981 et 1989 de 65% pour les célibataires aptes au travail et de 28% pour les familles, qu'elles soient monoparentales ou non. Aussi parle-t-on de l'effet de paupérisation de la première réforme fondamentale du SAP. Par exemple, en 1989, un célibataire apte au travail avait droit à une prestation de 375\$ par mois, comparativement à 384\$ en 1984 et 581\$ en 1981. Une fois le loyer payé, le prestataire devait en moyenne composer avec un maigre budget mensuel de 65\$ pour pourvoir à ses besoins de nourriture, de transport, d'habillement et autres dépenses courantes. Dans le cas des familles, la baisse du montant de la prestation a été beaucoup plus faible, mais elle n'en demeurait pas moins affligeante compte tenu de la hausse du coût de la vie. À titre indicatif, une famille monoparentale avec deux enfants percevait en moyenne 916\$ en 1981, 919\$ en 1984 et 899\$ en 1989. Pour cette dernière année, le solde du montant de la prestation, après que le loyer ait été payé et que les déductions relatives aux prestations familiales et aux suppléments de revenu familial (FIP) aient été appliquées, s'élevait au maximum à 340\$ par mois. Pour un tiers des cas couverts par le SAP, ces montants étaient au demeurant réduits par des déductions de surplus de paiements, la fréquentation de banques alimentaires étant considérée comme un double emploi de l'assistance (Riches, 1989 : 41-42).

Parce qu'elle rompait avec la tradition sociale-démocrate caractéristique de la province, la logique de valorisation du marché et de la famille mise de l'avant par le gouvernement Devine dans l'ensemble de ses champs d'action a généré beaucoup d'insatisfaction au sein de la population. La paupérisation des assistés sociaux apportée par la réforme a été d'autant plus difficilement justifiable auprès de l'électorat saskatchewanais que cette dernière n'a pas véritablement réussi à atteindre son objectif de réduire le nombre de foyers couverts par le SAP. En effet, le nombre de foyers bénéficiant

du programme en 1988 était de 20% plus élevé qu'à l'arrivée au pouvoir en 1982 du gouvernement progressiste-conservateur (Riches et Manning, 1989 : 8). La publication, en novembre 1991, d'un sondage effectué pour le compte du NPD a d'ailleurs attesté de cette fatigue populaire à l'égard de la politique conservatrice. Les résultats de ce sondage auraient effectivement révélé que les Saskatchewanais désiraient un véritable changement de direction de l'action gouvernementale qui aurait priorisé la lutte contre la pauvreté et la création d'emplois. L'élection, quelques semaines plus tôt, du parti néo-démocrate désormais dirigé par Roy Romanow, qui avait fait du retour à la « Saskatchewan Way » le thème central de sa campagne, a certainement confirmé cette tendance (Warnock, 2003b).

4.2.2.1.3-L'arrivée du NPD en 1991 à la tête du gouvernement. Promesses déçues et élaboration d'une Troisième voie à la saskatchwannaïse

Malgré les promesses faites alors qu'il siégeait comme opposition officielle et qui allaient dans le sens de l'élimination de la pauvreté et de la fermeture des banques alimentaires malheureusement trop fréquentées à ses yeux, le parti néo-démocrate décevra rapidement son électorat progressiste. Dès le premier budget, le gouvernement Romanow a inscrit son action dans un registre tout autre que celui annoncé, s'inspirant en cela des idées de la *Troisième voie* promues par les gouvernements travaillistes ailleurs dans le monde. Aux dires du nouveau parti au pouvoir, le changement de direction programmatique aurait été rendu nécessaire par la situation budgétaire précaire et le déficit alarmant de la province (Warnock, 2003a : 10).

Nonobstant cette approche plus réservée que prévue en matière de lutte contre la pauvreté, le gouvernement Romanow apportera tout de même quelques modifications au programme d'aide sociale en conformité avec les recommandations de quelque 250 groupes. Suite à ces consultations publiques, des directives, surtout de nature administrative, ont effectivement été émises à partir de 1992 pour améliorer le traitement des assistés sociaux. D'une part, sans la retirer complètement, le gouvernement a permis une interprétation plus laxiste de l'obligation pour les prestataires de récupérer mensuellement en personne leur chèque d'assistance sociale. D'autre part, choisissant de délaissier progressivement la chasse abusive aux fraudeurs, on a réorganisé les systèmes de défense et d'appel des prestataires, et on a également vu à réaffecter à l'élaboration de plan

individualisé d'insertion des prestataires bon nombre des agents d'aide sociale autrefois responsables des enquêtes et des fermetures de dossiers. Finalement, à l'été 1992, l'administration a cherché à normaliser les taux d'intensité de la couverture offerte, en éliminant notamment l'échelle inférieure des prestations réservée aux nouveaux prestataires d'aide sociale aptes au travail enregistrés depuis moins de trois mois au SAP. Le barème des prestations de base a aussi été simplifié. Désormais, le barème prévoyait que la prestation du SAP allouait mensuellement 195\$ pour l'adulte et le premier enfant d'une famille monoparentale ainsi que 155\$ pour chaque enfant additionnel. Cette modification au mode de calcul des prestations d'aide sociale n'impliquait toutefois pas une nouvelle redistribution des revenus. En fait, seuls les célibataires aptes au travail auraient profité de cette restructuration par une augmentation d'environ 10% des revenus perçus (Conseil national du bien-être social, 1997). Ainsi, bien que favorablement accueillies, les quelques améliorations apportées au SAP demeuraient encore trop modestes pour qu'on puisse parler d'un véritable changement dans la logique d'intervention. Les développements à venir tendraient d'ailleurs à donner raison à cette observation.

L'annonce de l'intention du gouvernement Romanow d'atteindre l'équilibre budgétaire en 1996-1997 lors du budget de 1993 aurait pu signifier une série de nouvelles coupures pour le SAP. Les réductions gouvernementales visant surtout le secteur de la santé, les prestataires de l'aide sociale ont échappé aux compressions majeures qu'aurait pu comporter pareil exercice. Ils profiteront même de quelques légères augmentations. En effet, à l'été 1993, les prestations d'aide sociale ont été augmentées de 5\$ par mois, par enfant, tout comme les suppléments de revenu familial offerts par le *Family Income Plan* (Conseil national du bien-être social, 1997). Ces derniers n'en sont demeurés pas moins relativement faibles comparativement à ce qui est accordé au Québec par le programme APPORT. Par exemple, toujours en 1993, les prestations maximales possiblement encaissées par une unité perceptrice monoparentale avec un enfant s'élevaient annuellement à 5 800\$ au Québec, contre 1 260\$ en Saskatchewan. Ce faisant, le programme québécois était le plus efficace du genre au pays dans la réduction des différences de revenus entre l'assistance publique et le travail faiblement rémunéré, et par conséquent dans l'amélioration des situations de pauvreté des gagne-petit (Boyчук, 1998 : 88).

En fait, en cette période de reconfiguration budgétaire, le gouvernement Romanow a décidé de miser davantage sur son plan d'action pour les enfants. Initié en juin 1993 en collaboration avec plus de 1200 organisations, ce plan gouvernemental visait à faire en sorte que les enfants de la Saskatchewan puissent grandir et évoluer dans un milieu voyant à leur bien-être et leur plein épanouissement. Pour ce faire, il prônait une approche transversale et incitait à la coordination des activités gouvernementales de huit ministères et de celles des communautés. Moins d'un an plus tard, un conseil provincial sur les enfants a été mis sur pieds pour dresser les priorités à respecter favorisant le mieux-être des enfants, notamment en matière de prévention et de soutien aux familles vulnérables. Parmi les mesures financées et menées à terme sous le couvert de ce plan, on trouve notamment des initiatives en matière de garde d'enfants, de développement des compétences précoces des enfants en maternelle, de traitement pour jeunes contrevenants, de logements et de nutrition pour les citoyens du Nord de la province (Ressources humaines et développement social Canada, 1995, 1997).

L'arrivée de ce plan, qui faisait de la lutte à la pauvreté ciblée sur les enfants une priorité, n'a pas été sans annoncer l'orientation de la réforme de l'assistance sociale à venir en réponse à l'abolition du RAPC par le gouvernement fédéral. En effet, et non sans se positionner comme un ardent défenseur de l'Union sociale canadienne et de la Prestation nationale pour enfants (PNE), le gouvernement Romanow, contraint comme les autres administrations provinciales à reconsidérer son action interventionniste suite à la suppression du programme à frais partagés d'assistance publique, a tablé sur l'intention fédérale d'investir le filet de protection sociale autour de l'enfant. Faisant foi de l'approche collaborative préconisée par le premier ministre néo-démocrate, les grandes restructurations du système d'aide sociale saskatchewannais de 1998 et 2003 ont été organisées en fonction des programmes fédéraux. Du même coup, la logique d'intervention valorisant le marché et la famille introduite par le gouvernement conservateur Blakeney a somme toute résisté au changement d'administration partisane. Les dirigeants néo-démocrates du gouvernement saskatchewannais en sont devenus d'autant plus à l'aise avec cette logique d'intervention qu'elle s'alignait parfaitement avec ce que préconisait le gouvernement fédéral. Pour voir plus clair, précisons le contenu de ces deux réformes.

4.2.2.2- Les réformes programmatiques de 1998 et 2003 :

La suppression du RAPC ayant été fixée par le gouvernement fédéral pour avril 1996, l'administration Romanow a publié en janvier 1996 un document de discussion sur une éventuelle réforme de l'aide sociale en Saskatchewan. Intitulé *Redesigning Social Assistance : Preparing for the New Century*, ce document dressait un portrait de la pauvreté en Saskatchewan et faisait état de la situation générale du système de soutien au revenu. Entre autres, on y soulignait la croissance alarmante de la pauvreté infantile depuis le début des années 1980 et on s'inquiétait des impacts à long terme du phénomène. C'est pourquoi l'administration Romanow suggérait la création d'une prestation mensuelle pour enfant versée en fonction du revenu des parents, qu'ils soient bénéficiaires ou non de l'aide sociale. En retirant symboliquement les enfants de l'aide sociale, pareille mesure était destinée à minimiser les possibilités d'aggravation de leur situation de pauvreté souvent amenées par le retour au travail de leurs parents. Ainsi, indépendamment du statut d'activité changeant de leur gardien légal, le gouvernement verrait au bien-être financier minimal des enfants pauvres saskatchewanais. De plus, constatant la faible scolarisation, le peu de compétences et la dépendance de grands pans de la population démunie à l'aide étatique, le gouvernement se proposait de travailler à abaisser les barrières à l'emploi et à rendre le travail plus attrayant que l'aide sociale. Bien qu'encore préliminaires, ces propositions se faisaient annonciatrices des grands changements programmatiques à venir (Conseil national du bien-être social, 1997).

Les détails de ces derniers n'allaient pas tarder à se définir. Un autre document de discussion, intitulé *Children, Families and Independence : Social Assistance Redesign*, publié en mars 1997, démontrait que le gouvernement néo-démocrate voulait toujours aller de l'avant avec sa réforme de l'assistance sociale concentrée autour de l'enfant et le retour à l'emploi des prestataires. Élaboré dans l'attente des développements entourant la création très attendue de la PNE par les instances fédérales, ce document condamnait en l'occurrence la lenteur avec laquelle le gouvernement Chrétien procédait en la matière. La décision de retarder l'entrée en vigueur de la PNE à juillet 1998, révélée dans le cadre du budget fédéral de 1997, y était passablement critiquée, notamment pour les délais qu'elle impliquait dans la réforme profonde de l'aide sociale que le gouvernement Romanow voulait entreprendre et qui en dépendait directement (Schafer et Clemens, 2002 :21).

En attendant la restructuration des prestations, l'administration néo-démocrate n'est toutefois pas restée passive. D'une part, elle a adopté un amendement à la loi sur l'assistance de la Saskatchewan de façon à ce que le ministère des services sociaux soit en mesure de développer des programmes directement liés aux programmes fédéraux. Cet amendement était nécessaire pour procéder au futur amarrage de la prestation saskatchewannaise pour enfant à la PNE (Schafer et Clemens, 2002 :23).

D'autre part, elle a effectué quelques initiatives plus concrètes qui allaient dans le même sens que les objectifs poursuivis par la future réforme. Premièrement, le gouvernement saskatchewanais a haussé le montant mensuel versé pour chaque enfant sous le FIP, le faisant passer de 105 à 120\$ en mai 1997. De plus, il a réduit l'intensité du mode de déduction de ces mêmes prestations familiales appliqué sur chaque dollar gagné. Alors que sous l'ancienne formule une déduction de 50% était appliquée sur chaque dollar de revenu dépassant le seuil de 725\$ par mois, le taux de déduction applicable s'élevait désormais à 40% pour chaque dollar gagné au-delà de 850\$ par mois. Par ailleurs, deux initiatives pilotes ont été développées à la fin de l'été 1997 en vue de faciliter l'amélioration de l'employabilité des assistés sociaux. Introduite en août, la *Provincial Training Allowance* (PTA) voyait à offrir une aide financière aux familles ou aux individus à bas revenu pour qu'ils puissent poursuivre des cours d'éducation aux adultes ou des formations de développement des compétences. *Youth Futures*, le second projet pilote instauré en septembre suivant, proposait quant à lui une variété de services d'aide, d'orientation et de formation à quelque 350 jeunes âgés de 22 ans et moins déjà prestataires de l'aide sociale ou à risque de le devenir (Schafer et Clemens, 2002 :21).

Ces initiatives seront pour la plupart de courte durée. En effet, de ces mesures introduites au cours du printemps-été 1997, seule la PTA résistera au processus de restructuration majeure amorcé à la fin de l'hiver 1998. Elle sera néanmoins désormais administrée par le ministère de l'éducation post-secondaire.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Pour Hunter (2002 : 7), le gouvernement Romanow a fait d'une pierre deux coups en effectuant ce transfert de programme au système d'éducation post-secondaire. D'une part, il s'est assuré d'améliorer le portrait de sortie de programme SAP en diminuant le nombre d'assistés sociaux et, d'autre part, il a vu à gonfler les sommes investies en éducation post-secondaire.

4.2.2.2.1- *Construire l'autonomie par un investissement dans les familles. Le contenu de la réforme de 1998.*

Dévoilée en 1997, mais mise en vigueur l'année suivante, la stratégie *Building Independence—Investing in Families* constitue la pièce maîtresse de la réforme programmatique du système saskatchewannais de soutien au revenu. En mars 1998, le ministre saskatchewannais des services sociaux (et futur Premier ministre néo-démocrate successeur à Roy Romanow à la tête de la province) Lorne Calvert lance officiellement la réforme par l'instauration des trois nouveaux programmes catégoriels : le *Saskatchewan Employment Supplement* (SES), le *Family Health Benefit* (FHB) et le *Saskatchewan Child Benefit* (SCB). Ces programmes, qui ne seront cependant définitivement implantés et opérationnels qu'aux mois de juillet et août 1998, sont tous financés conjointement par la PNE et les deniers provinciaux. Visant à sortir symboliquement les enfants de l'aide sociale et à rompre les cycles souvent intergénérationnels de dépendance à l'assistance publique, la nouvelle orientation gouvernementale lie l'éligibilité à ces prestations au statut de travailleur de leur(s) parent(s), et le montant est fixé en fonction des revenus parentaux (Hunter et Donovan, 2005 : 1).

Le supplément à l'emploi saskatchewannais encourage la participation au marché du travail des parents à faibles revenus en bonifiant de manière progressive ces derniers dès qu'ils franchissent le seuil de 126\$ par mois. En fait, ce supplément monétaire remplace le FIP en juillet 1998 et vise à aider les parents pour défrayer les coûts du travail liés à la charge d'enfants (ex : service de garde). Par là, le gouvernement Romanow cherchait à réduire la demande pour l'aide sociale en aidant, d'une part, les gagne-petit à rester sur le marché du travail et en encourageant, d'autre part, les assistés sociaux à effectuer un retour au travail et ainsi cesser de dépendre du SAP. Le montant de la bonification versée varie en fonction du nombre d'enfants du parent-travailleur ainsi que de ses revenus, revenus qui peuvent provenir d'un salaire, de l'auto-emploi ou encore d'une pension alimentaire (Schafer et Clemens, 2002 : 23; Doe et Rajan, 2003 : 42). Par exemple, en juin 2001, le montant maximal mensuellement accordé variait entre 46\$ et 83\$, selon le nombre d'enfants de l'unité perceptrice, et les prestataires de l'aide sociale sans enfant à charge ne sont pas éligibles au SES (Dyck, 2004 : 15).

Les prestations familiales de santé, deuxième mesure instaurée par la réforme de 1998, voient à couvrir certains coûts des services de santé pour les gagne-petit. Octroyées sur base d'un critère de revenu et non sur l'admissibilité à l'aide sociale, il a aussi été prévu que ces prestations ne soient versées qu'aux unités familiales composées d'au moins un enfant mineur. L'objectif d'incitation au travail derrière cette initiative est toujours prioritaire, alors que le gouvernement néo-démocrate s'est assuré que les petits salariés bénéficient d'une couverture supplémentaire en soins de santé équivalente à celle des assistés sociaux. Ce faisant, on a cherché à éliminer chez ces derniers l'effet dissuasif de perte de la protection des prestations de santé de l'aide sociale associé à un retour au travail. Il a cependant été prévu que le contenu des FHB varie selon qu'il s'adresse à des enfants ou à leurs parents. Pour les premiers, les soins couverts relèvent de services dentaux, optométriques ou chiropratiques, ainsi que les frais associés aux médicaments, transport ambulancier et matériel médical. Pour les seconds, la couverture a été restreinte aux soins des yeux, les médicaments et les services chiropratiques. Il a été évalué que la plupart des familles détenant un revenu annuel de moins de 25 921\$ étaient admissibles au programme de FHB. Une évaluation gouvernementale publiée en 2001 a établi qu'environ 85% de la population admissible aurait jusqu'alors bénéficié de la mesure et que le coût moyen remboursé par personne pour des services médicaux s'élevait à 258,85\$ (Schafer et Clemens, 2002 : 23; Doe et Rajan, 2003 : 40-41).

Enfin, la prestation saskatchewannaise pour enfants, pièce maîtresse de l'objectif de la réforme de 1998 relatif à la sortie symbolique des enfants de l'aide sociale, constitue une bonification au supplément fédéral de la PNE. À elles deux, la SCB et le PNE pourvoient aux besoins des enfants pauvres et remplacent totalement l'ancienne prestation d'aide sociale de base pour enfants. La SCB n'est pas réservée aux seuls enfants de parents assistés sociaux, mais est aussi accordée à ceux ayant des parents faiblement rémunérés. L'incitation au travail est donc encore une fois mise de l'avant, la prestation venant faciliter la transition financière que peut comporter un retour à l'emploi. Le taux du SCB est déterminé en fonction du salaire familial net, du nombre d'enfants, et du type de famille de l'enfant couvert. La prestation maximum est versée aux familles dont le revenu annuel se situe en deçà d'un certain seuil fixé annuellement, et pour celles qui l'excèdent, des prestations partielles sont accordées de manière décroissante à mesure qu'elles s'en

éloignent. Administrée par le palier fédéral, l'éligibilité au SCB est automatique à l'admissibilité à la PNE, et cette aide financière est octroyée sous un seul versement forfaitaire mensuel qui comprend à la fois le SCB, la PNE et la PFCE. Le montant maximal accordé est comparable à ce qui est offert par les prestations familiales québécoises, sauf dans le cas des familles monoparentales qui profitent de bonifications significatives au Québec.¹⁴⁵ Il a aussi été prévu que la part du SCB dans ce paiement conjoint devait diminuer au fur et à mesure que la contribution fédérale sous la PNE devait augmenter, engrangeant ainsi des économies significatives pour le gouvernement provincial (Schafer et Clemens, 2002 : 23; Doe et Rajan, 2003 : 40, 42).¹⁴⁶ En l'occurrence, les économies réalisées pour l'année 2002-2003, et rendues disponibles pour les programmes de supplément pour les bas revenus comme le SES, étaient évaluées à 26,3 millions de dollars (Hunter et Donovan, 2005 :17).

Dès lors, suite à l'implantation de la réforme de 1998, l'aide financière offerte par le SAP, soit une allocation de base et une allocation de logement calculée en fonction du lieu et de la taille de ce dernier, est uniquement versée pour pourvoir aux besoins des adultes, ceux des enfants étant couverts par ces trois programmes désormais indépendants de l'aide sociale (Gouvernement du Canada, 2006). Le mode de fonctionnement du SAP restera sensiblement le même, du moins jusqu'à la réforme de 2003. Par exemple, on exige toujours des prestataires aptes au travail à développer, de concert avec leur agent de programme, un plan de transition vers l'indépendance, en fonction de leur situation particulière (âge, éducation, enfants, bagage professionnel, etc.). Advenant une attitude jugée inadéquate du prestataire par son intervenant social (ex : refus d'une opportunité de travail, participation et engagement insuffisant sur la voie de l'autonomisation, etc), son

¹⁴⁵ Par exemple, en Saskatchewan, une famille avec un et deux enfants à charge recevait en 1998 respectivement 75\$ et 167\$ via le SCB. Au Québec, un couple percevait des montants semblables par les prestations familiales, soit 81\$ pour le premier enfant et 163 pour le second. Une famille monoparentale avait par contre droit à une allocation plus élevée, soit 190\$ pour le premier enfant et 271\$ pour le deuxième (Jenson et Thompson, 1999 : 27).

¹⁴⁶ Plus particulièrement, pour les années 1998 et 1999, les parents devaient recevoir mensuellement un montant forfaitaire de 210,42\$ par enfant. La part de ce montant assumée par le gouvernement saskatchewanais sous le couvert du SCB était de 75\$ pour la première année et de 60\$ pour la seconde. En 2000, la SCB ne s'élevait plus qu'à 44\$, alors que le montant forfaitaire PNE-SCB avait été augmenté à 217, 42\$ par mois par enfant. Rappelons qu'avant la réforme de 1998, le

éligibilité au programme peut être révisée et ses prestations retenues, voire même annulées. Par ailleurs, il demeure que les participants motivés qui n'arrivent pas à se trouver un emploi sont référés aux services d'employabilité offerts dans la province. Ils sont, entre autres, dirigés vers *JobsStart/ Future Skills*, un programme de formation accélérée orienté vers des emplois concrets et offert par le ministère de l'éducation post-secondaire et de formation des compétences. En outre, pour les adultes désirant effectuer un retour aux études basiques ou une formation pour améliorer leur employabilité, la PTA versée par le même ministère veille toujours à leur offrir une aide minimale de soutien au revenu (Schafer et Clemens, 2002 : 23-24, 44).

Au total, tout comme son pendant fédéral, le gouvernement saskatchewanais a orienté l'essentiel de son intervention contre la pauvreté infantile, et particulièrement celle des enfants ayant des parents dits méritants pour leur participation quelconque au marché du travail. Cependant, il a largement misé sur l'implication grandissante du gouvernement central via la PNE en diminuant progressivement sa propre part d'investissement. Par ailleurs, l'intensité de la couverture des adultes sans enfant demeure somme toute assez minimale, alors qu'ils ne peuvent compter que sur la prestation de base du SAP (ou de la PTA), les suppléments de revenu prévus par la réforme étant exclusivement réservés aux parents. Cette approche redistributive catégorielle atteste une fois de plus du penchant gouvernemental pour une logique d'intervention valorisant le marché et la famille. En effet, dans la mesure où la bonification des prestations n'est pas seulement basée sur l'activation des prestataires mais aussi sur leur statut familial, en l'occurrence celui d'avoir des enfants à sa charge, il n'est pas possible, comme pour le cas québécois, de concevoir la réforme comme orientée vers la performance du marché. Non seulement le prestataire doit-il être actif pour toucher les suppléments, mais aussi doit-il être parent. Au Québec, la seule activation suffit; les célibataires ont droit au supplément, au même titre que ceux qui sont parents.

La deuxième phase d'implantation de la stratégie *Building Independence*, enclenchée à la fin de l'année 2000, n'allait pas renverser le cours des choses, mais bien renforcer l'accent déjà mis sur l'incitation au travail. Partant toujours de la prémisse que

programme saskatchewanais d'aide sociale allouait un montant mensuel de 160\$ par enfant

l'emploi constitue toujours le meilleur passeport pour sortir ou se maintenir en-dehors d'une situation de pauvreté, le gouvernement réorganise ses services à l'emploi. Ce second pan de la stratégie *Buiding Independance* n'est pas assorti de nouvelles prestations monétaires. Il instaure cependant trois nouveaux services, soit un centre d'appels ainsi que les programmes *Jobs First* et *First Step*. Le centre d'appels a été érigé pour évaluer les barrières à l'emploi de potentiels assistés sociaux futurs, avant même leur entrée dans le système d'assistance publique. Les chômeurs ou personnes en situation de précarité d'emploi peuvent obtenir par téléphone des informations sur les programmes, des références sur les options possibles en-dehors du SAP (ex : PTA), ou encore se faire dresser un portrait de leur aptitude à l'emploi. Porte d'entrée du système, le centre d'appels pouvait aussi référer les requérants aptes au travail vers le programme *Jobs First*. Cette initiative, développée en partenariat avec le *Canada-Saskatchewan Career and employment Services* (CSCES), a été créée pour offrir des services intégrés d'emploi. Lors des séances de groupes organisées par *Jobs First*, les participants sont informés des emplois disponibles localement qui correspondent à leur profil ainsi que des renseignements nécessaires concernant ces emplois (salaire offert, personne contact, procédures d'application, etc.). D'autres formes de consultation et d'orientation concernant la recherche d'emploi et la passation d'entrevues peuvent être aussi données aux participants du programme pour qui les séances d'information en groupes sur les emplois disponibles n'ont pas été suffisantes pour leur intégration sur le marché du travail. Les personnes référées au programme *Jobs First* y participent généralement pour une durée de trois mois. Finalement, le programme *First Step*, destiné aux nouvelles personnes requérantes en voie d'obtenir de l'aide sociale, a établi l'obligation pour ces dernières de participer à des sessions d'orientation en groupe. En plus de renseigner et d'éclairer les requérants sur les droits et devoirs des prestataires de l'aide sociale, ces sessions de groupe ont été créées pour les informer quant aux autres programmes et services qui pourraient contribuer à mousser leur autonomie. Suite à ces sessions, les requérants persistants sont orientés vers les services, soit de planification de transition, soit de support à court terme ou de support à long terme (Schafer et Clemens, 2002 : 24, 27; Dyck, 2004 : 10).

(Hunter 2000 : 15).

En clair, cette seconde phase de la réforme *Building Independance* a tout orchestré pour freiner les entrées au programme d'aide sociale. L'évaluation de l'expérience des projets pilotes de ces trois initiatives a effectivement révélé qu'environ la moitié des personnes qui ont contacté ce service ont été orientées vers d'autres ressources que l'aide sociale, dont le programme *Jobs First*. Résultat, la baisse des entrées à l'aide sociale dans le cadre de ces projets pilotes se situerait entre 25 et 30% (Schafer et Clemens, 2002 : 27). Effectuant un retour sur sa stratégie de *Building Independance*, le parti néo-démocrate se serait d'ailleurs félicité d'avoir introduit une réforme qui a fait baisser le nombre d'assistés sociaux sous un seuil jamais vu depuis la fin des années 1980. Pareils propos n'ont pas été sans être critiqués, considérant que les baisses enregistrées doivent davantage être attribuées à une reprise de la croissance économique de la province d'une part, et d'autre part, compte tenu que la pauvreté, même infantile, est demeurée une problématique sérieuse en Saskatchewan (Dyck, 2004 : 14-15). Par ailleurs, en plus de consacrer le caractère de dernier recours du SAP, cette redirection des personnes qui auraient pleinement droit à l'aide sociale vers une recherche immédiate d'emploi renforce la philosophie selon laquelle « any job is a good job ». À long terme, la pauvreté et la précarité de ces emplois n'en demeure pas moins la difficile réalité de ces personnes, la mise en œuvre de ces mesures n'ayant pas réussi aux dires de plusieurs à stopper leurs allées et venues entre des emplois mal rémunérés et l'assistance publique (Dyck, 2004 : 11).

L'administration néo-démocrate conservera néanmoins le cap. En effet, Lorne Calvert, le ministre des services sociaux qui a vu à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie *Building Independance*, a cru bon, après avoir succédé à Roy Romanow au poste de premier ministre de la province, de procéder à une seconde réforme programmatique axée sur l'incitation au travail.

4.2.2.2.2- Maintenir les Saskatchewannais hors de l'aide sociale. L'implantation en 2003 du Transitional Employment Allowance.

D'une moindre ampleur que la stratégie *Building Independance* de 1998, la réforme introduite au printemps 2003 par le gouvernement Calvert implique tout de même des changements considérables pour la clientèle potentiellement couverte par le SAP. Le changement de nom, le 1^{er} avril 2003, du ministère des services sociaux en ministère des ressources communautaires et de l'emploi, signifie plus qu'une simple modification

d'enseigne. Il symbolise le mandat confié depuis quelques années par le gouvernement à ce ministère, soit de minimiser la dépendance des Saskatchewanais à l'endroit de l'assistance publique en les engageant sur la voie du marché du travail et ainsi s'assurer que l'assistance sociale demeure une aide financière temporaire et de dernier recours (Savarese et Morton, 2005 : 11-12).

Parallèlement à ce changement de dénomination ministérielle, l'administration néo-démocrate instaure une nouvelle prestation économique, le *Transitionnal Employment Allowance* (TEA). Destinée aux personnes jugées aptes à un retour rapide à l'emploi, il a été prévu que les bénéficiaires de cette prestation qui n'avaient pas intégré le marché du travail au terme de leur période d'éligibilité étaient alors transférés au SAP. La durée de la couverture prévue est de quatre mois, débutant à partir du mois d'application au programme à la fin des trois mois supplémentaires accordés. Afin d'être éligible à cette prestation, les personnes doivent, en plus de confirmer en personne en moins de quatorze jours leur inscription au programme, remplir les critères suivants : être en situation de pauvreté, participer à un programme quelconque de pré-emploi ou être en situation raisonnable de croire devenir autosuffisant avant l'échéance de la durée de la couverture du programme. Dans un cas comme l'autre, les prestataires doivent par ailleurs produire mensuellement un rapport qui fait état de leur situation et d'éventuels changements susceptibles d'affecter les termes de leur perception de la TEA (Hunter et Donovan, 2005 : 1, 19-20).

Lors de son introduction, le gouvernement Calvert a tenu à préciser que la TEA ne constituait pas un programme d'assistance sociale, mais plutôt un support pour ceux qui devaient effectuer un retour à l'emploi pour devenir autosuffisants. Or, dans la mesure où ce nouveau programme était régi par le *Social Assistance Act*, tout comme le SAP, il en appert autrement. Aussi la réforme de 2003 a-t-elle scindé le système d'assistance sociale saskatchewanais en deux, soit la TEA, pour les requérants et nouveaux prestataires d'assistance publique, et le SAP, pour les prestataires de plus longue durée (plus de quatre mois). Outre la présomption d'un retour imminent au travail de sa clientèle, la TEA se distingue du SAP par une intensité amoindrie de la couverture offerte et l'absence d'exemption potentielle de revenus gagnés. Les quelques dizaines de dollars retranchés à l'équivalent du montant du SAP offerts sous le programme de la TEA servent probablement à financer une partie des coûts de programme. Du même souffle cependant,

le gouvernement s'est surtout assuré que l'assistance publique soit non seulement moins attrayante que le travail, mais qu'elle constitue encore moins une alternative en soi viable que celle d'accepter quelque forme de travail (Hunter et Donovan, 2005 : 21, 24, 3).

Dans cette version d'assistance sociale de deuxième classe pour les nouveaux requérants, la logique de valorisation du marché est d'autant plus forte que les droits des prestataires sont davantage incertains et conditionnels à la réalisation de mesures de contrepartie. La non-participation à des activités de préemploi, ou l'omission de la production d'un rapport mensuel entraîne, par exemple, la fin de la prestation. Les mécanismes d'appel devant un refus ou une annulation de l'éligibilité à la TEA sont par ailleurs moins accessibles que sous le SAP, alors qu'aucune forme d'assistance n'est offerte pendant le processus d'appel. En fait, le design du programme dessiné par le gouvernement saskatchewanais semble tout du long conceptualisé pour d'une part, empêcher l'entrée à l'aide sociale et, d'autre part, pour maintenir une main d'œuvre faiblement rémunérée sous pression afin qu'elle soit dans l'obligation de travailler à bon marché pour survivre (Savarese et Morton, 2005 : 19).

La pression exercée sera d'ailleurs si forte que sous la nouvelle version de la TEA introduite en 2005, quelques modifications seront apportées de façon à ce que le programme se rapproche davantage de la régulation du SAP et de son obligation d'assistance aux démunis de la Saskatchewan. Parmi les mesures d'assouplissement introduites, pensons, entre autres, à la prise en considération d'assistance temporaire pour des circonstances spéciales susceptibles de causer un tort immédiat à la santé ou à la sécurité de l'unité perceptrice, à l'abolition du caractère automatique de l'annulation de la prestation pour le non-accomplissement des mesures de contrepartie (l'administrateur gouvernemental pouvant désormais agir de façon discrétionnaire), ou encore à la mise en place de nouvelles procédures et d'instances d'appel pendant lesquelles le prestataire peut se voir attribuer par son administrateur une allocation par interim (Hunter et Donovan, 2005 : 25-28).

S'ils sont bien accueillis, ces amendements ne s'attaquent pas véritablement aux fondements de la logique de valorisation du marché consacrée par l'instauration de la TEA en 2003. En effet, considérant que ce programme s'érige en quelque sorte comme la porte d'entrée au système, il n'en demeure pas moins que la pauvreté, et même l'invalidité, ne

peuvent plus être considérées comme les tout premiers critères d'éligibilité à l'aide sociale en Saskatchewan. D'ailleurs, depuis l'instauration de la TEA, l'éligibilité au SAP ne repose plus que sur l'unique critère de besoins, comme à l'époque du RAPC. Désormais, les requérants doivent aussi prouver à l'administration provinciale qu'ils ont exploré toutes les autres possibilités menant à leur indépendance économique, leur réhabilitation et leur rétablissement. L'admission au SAP devient alors plus difficile, et les requérants n'ont d'autre choix que de se rabattre sur la TEA, sa couverture réduite et ses exigences d'activation (Hunter et Donovan, 2005 : 19, 17).

Bref, par l'introduction de la TEA, le gouvernement néo-démocrate Calvert fait le pari risqué de lutter contre la pauvreté par le marché, sans pour autant s'engager à mettre de l'avant d'autres mesures facilitatrices de conciliation travail-famille comme l'a fait son pendant québécois. Dès lors, et au vu des réformes entreprises par les administrations Romanow-Calvert à la suite des coupures imposées par le gouvernement fédéral sous le TCSPS, on observe une tendance vers le désengagement en matière d'assistance publique par le gouvernement saskatchewanais. D'une part, désengagement relatif du gouvernement envers les enfants, car après avoir fortement milité pour un plan national d'action pour les enfants, la province a vu à un transfert progressif de leur prise en charge au gouvernement fédéral (du moins de ceux vivant dans des foyers percevant l'assistance sociale, dans la mesure où il est vrai que les enfants ayant des parents travailleurs mal rémunérés ont vu la situation économique de leur foyer améliorée par le SES). Désengagement d'autre part du côté des adultes, en restreignant l'accès au programme de dernier recours qu'est le SAP pour mieux rediriger les requérants vers la TEA, ses mesures de préemploi ou le marché du travail, tout simplement. Ce relâchement de l'assistance auprès des adultes serait d'autant plus dur pour les travailleurs faiblement rémunérés sans enfant qui, contrairement à leurs confrères québécois, n'ont pas accès aux suppléments de revenu.

Malgré tout, considérant l'évolution générale du système d'assistance publique tout au long de la période à l'étude, on ne peut parler de rupture dans le mode d'intervention. En effet, bien que les mesures stigmatisantes et restrictives ont comme au Québec connu des hauts et des bas dans l'intégralité de leur mise en application, le gouvernement Romanow ayant notamment adouci le ton par rapport à son prédécesseur conservateur Grant Devine,

en aucune occasion le gouvernement saskatchewannais ne s'est investi dans une logique redistributive et universelle en matière de soutien au revenu comme il l'avait précédemment fait dans le secteur de la santé. Certes, il a voulu s'attaquer à la pauvreté des enfants, et son rôle pour l'établissement de la PNE dans le cadre de l'ECUS est reconnu. Cette démarche sensible à l'égard des enfants en situation de pauvreté constitue un réel gain par rapport aux allocations familiales autrefois déduites du montant de l'aide sociale. Elle atteste par ailleurs de l'approche intergouvernementale collaborative que préconise généralement la Saskatchewan dans ses politiques de soutien au revenu, laissant en cela le terrain libre au Québec et à ses velléités compétitives de national building.

4.2.3- Conclusion :

Le retour que nous venons d'effectuer sur l'évolution générale des programmes québécois et saskatchewannais d'assistance publique jette un nouvel éclairage sur l'interprétation du rôle à donner au facteur nationaliste dans la transformation sociale. En effet, contrairement à certains de nos cas espagnols, les deux provinces canadiennes possédaient toutes deux un système universel d'aide de dernier recours à la date à laquelle nous débutons notre étude. Ainsi, à la différence des cas espagnols où l'étendue et l'intensité de la couverture (ex : âge, années de résidence, durée de la prestation, etc) sont des indicateurs concrets des préférences gouvernementales d'intervention en matière sociale, au Canada, les phénomènes qui ont attiré notre attention relèvent davantage de la déconstruction, ou plutôt de la reconfiguration des logiques d'assistance publique et des interactions qu'elles peuvent entretenir avec d'autres modes d'intervention.

D'abord, il importe de souligner que les deux provinces se sont engagées sur la voie de l'activation et de l'incitation au travail. En ce sens, la place qu'occupe le marché est importante tant au Québec qu'en Saskatchewan, comme dans toutes les provinces canadiennes d'ailleurs, mais elle se présente quelque peu différemment dans la première. Si le Québec a connu sa phase de bouaboumacoutes et de traitement catégoriel des jeunes sans emploi, l'administration provinciale a plus souvent usé de stratégies positives d'incitation au travail que sa consœur saskatchewannaise. En l'occurrence, non seulement les mesures

de soutien au revenu pour les familles de petits salariés étaient considérablement plus généreuses que l'équivalent saskatchewanais, mais dans un Québec moins axé sur la valorisation de la famille, les assistés sociaux sans enfant ont eux aussi pu profiter des bonifications de prestation qu'offrait le programme APTE pour développer l'employabilité et la réintégration au travail. Et si on regarde l'intensité de la couverture offerte par la seule prestation de base de ces deux programmes d'assistance sociale, les coupures semblent avoir été moins draconiennes et plus tardives au Québec qu'en Saskatchewan. En effet, par exemple, de 1986 à 2004, les assistés sociaux saskatchewanais ont, toutes catégories confondues, connu une décroissance de l'intensité de la couverture annuelle offerte, la plus significative s'élevant à -35% pour les familles monoparentales avec un seul enfant.¹⁴⁷ En contrepartie, au Québec, les prestataires seuls aptes au travail ou handicapés ont respectivement connu une augmentation de 74% et 9% du montant de leur prestation. Quant aux familles monoparentales québécoises avec un enfant, elles ont dû composer avec une décroissance du montant de leur prestation de 15,3%, et les couples avec deux enfants, une décroissance de 23,5%.¹⁴⁸

Certes, ces observations doivent être prises avec précaution, dans la mesure où cette décroissance ne s'est pas toujours avérée linéaire de 1986 à 2004.¹⁴⁹ D'autant que cette décroissance de l'intensité de la couverture a pu, particulièrement dans le cas québécois, être compensée par l'introduction de nouvelles mesures d'incitation au travail qui ont pu faire une grande différence dans la bourse des gagne-petit (pensons, par exemple, aux programmes universels d'assurance-médicaments et de centres de la petite enfance). Ou, au

¹⁴⁷ En comparaison, la variation négative entre 1986 et 2004 est d'environ 12,4% pour les personnes aptes au travail, de 21,4% pour les personnes handicapées et de 33,8% pour les couples avec deux enfants. Cette dépréciation est calculée à partir des montants annuels en dollars constants de 2004 (Conseil national du bien-être social, 2005 : 40-41).

¹⁴⁸ Nos calculs, effectués à partir des montants annuels des prestations de base en dollars constants de 2004 (Conseil national du bien-être social, 2005 : 38-39).

¹⁴⁹ Si on regarde l'évolution annuelle du montant des prestations de base en Saskatchewan, on note que les prestations pour personne seule apte au travail et personne handicapée ont connu plus de variations, et que le montant maximal qu'elles ont atteint date respectivement de 1993 et 1989. Quant aux prestations pour parent monoparental avec un enfant ou pour couple avec deux enfants, elles n'ont jamais été aussi élevées que depuis 1986. Au Québec, les variations interannuelles non linéaires sont plus fréquentes qu'en Saskatchewan, et les prestations maximales jamais atteintes datent de 1993 pour les personnes seules aptes au travail et les couples avec deux enfants, et de

contraire, elle ne reflète pas la réalité encore plus difficile des prestataires de la TEA qui doivent composer avec des montants encore plus réduits que ceux du programme officiel d'aide sociale. Néanmoins, nous considérons que les parts retranchées au montant annuel des prestations en dollars constants rendent compte des tendances générales à dégager et attestent tout de même de la dépréciation relative de la couverture offerte dans chacune des deux provinces.

Ensuite, si le gouvernement québécois a semblé favoriser et faciliter le retour à une vie active (formation, travail, etc) par la bonification des prestations et l'introduction de services parallèles, son pendant saskatchewanais a, à quelques reprises, opéré un choix en faveur de l'obligation d'activation des adultes, préférant concentrer son action redistributive sur la lutte contre la pauvreté chez les enfants. Dans sa version la plus dure, ce choix a donné naissance aux premières versions de *Saskatchewan Works* et de la *Transitionnal Employment Allowance*. Sous l'administration conservatrice de Grant Devine, le refus d'une opportunité d'emploi dans le cadre de *Saskatchewan Works* pouvait, rappelons-le, entraîner la révision immédiate de l'éligibilité des prestataires au programme d'aide sociale. Et, telle qu'introduite sous sa forme initiale en 2003, la TEA devait être annulée en totalité pour tout client qui ne participait pas aux activités de préemploi. Ce programme valoriserait d'autant plus le marché qu'il a été conçu de manière à obstruer l'entrée au système régulier d'aide sociale et ce, tout en offrant une couverture à rabais pour le gouvernement. Pour le reste, les mesures de contrôle moins radicales, mais tout aussi stigmatisantes pour la dignité du prestataire, comme l'obligation de se présenter en personne pour percevoir son chèque ou les visites à domicile d'inspecteurs du gouvernement, ont été observées tant au Québec qu'en Saskatchewan.

Finalement, optant déjà pour une logique mixte d'intervention qui combinait à la fois des objectifs de valorisation du marché, d'amélioration de sa performance ainsi que de redistribution de revenus, le gouvernement péquiste de Bernard Landry a profité de la proposition du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté pour s'engager encore davantage sur la voie vers une logique redistributive d'intervention. Certes, avec l'élection du PLQ à la tête du gouvernement québécois en avril 2003, nous ne saurons jamais si ces

intentions péquistes de nationalisme social se seraient concrètement soldées par des politiques considérées comme plus progressistes. Néanmoins, d'autres retombées sont certes à prévoir, considérant l'institutionnalisation qui a découlé de la loi 112 par la création au printemps 2005 du *Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion* rattaché au ministère de l'emploi et de la solidarité sociale. Par ailleurs, l'initiative de la loi 112 aura du moins frappé les esprits pour la symbolique qu'elle comporte, particulièrement dans le contexte nord-américain dans lequel le Québec évolue, remplissant en cela les objectifs de vellités distinctives qu'ont dû se fixer les stratèges nationalistes péquistes.

À l'instar du Pays basque, le Québec a donc globalement privilégié une logique différenciée d'intervention, axée sur la performance du marché et la redistribution de revenus. Il n'en est pas de même pour la Saskatchewan qui, malgré une forte tradition partisane néo-démocrate, participe à la mouvance nationale canadienne de transformation de l'État social en privilégiant une logique d'intervention qui valorise le marché et la famille. Avant de considérer d'autres facteurs susceptibles d'intervenir dans la différenciation des logiques d'intervention entre des entités subétatiques nationalistes et fédéralistes, et de dégager des interprétations générales sur l'instrumentalisation des politiques sociales par les forces nationalistes dans le contexte plus large de restructuration de l'État social, il importe, selon nous, de jeter un regard sur des cas où le nationalisme social s'est avéré moins concluant qu'au Québec ou au Pays basque. Voyons de plus près.

Chapitre V

Nations sans État social particulariste. L'échec du nationalisme social subétatique en Catalogne et en Galice

L'Espagne se prête bien aux exercices de différenciation des expressions nationalistes et de ses significations possibles dans la production de politiques publiques. Entre les positions plus radicales et opposées du souverainisme basque et de l'espagnolisme navarrais se trouvent les versions davantage nuancées des nationalismes catalan et galicien. Ces CA se distinguent néanmoins l'une de l'autre en fonction, nous l'avons vu, de la position et du statut qui leur sont traditionnellement reconnus à l'intérieur de l'Espagne. En effet, bien que ces deux CA aient été officiellement désignées aux côtés du Pays basque comme « nationalités historiques » d'Espagne dans la constitution de 1978, leur parcours nationaliste diffère grandement, la Catalogne connaissant notamment des revendications nettement plus anciennes, articulées et affirmées que celles de la Galice. La faible position économique de cette dernière, qui la place dans une situation de dépendance financière à l'égard du gouvernement central et du reste de l'Espagne, la contraint à un nationalisme de reconnaissance, peu contestataire pragmatisme oblige, et qui préconise la collaboration entre les deux paliers de gouvernements. Contrairement au Pays basque, cette dynamique de relations intergouvernementales est toutefois aussi privilégiée par la CA catalane qui préfère depuis longtemps augmenter son autonomie et assumer un rôle de leadership au sein du pays que de se lancer dans des scénarios sécessionnistes.

Résultat, malgré les nombreux conflits juridictionnels qu'elle a engagés avec les instances centrales, la Catalogne, tout comme la Galice d'ailleurs, est susceptible de ne pas avoir instrumentalisé dans la pratique la question sociale pour faire avancer la cause nationale. Les dynamiques de relations intergouvernementales entretenues, renforcées par divers facteurs d'ordre institutionnel, socioéconomique et idéologique, auraient empêché, ou du moins dissuadé, les gouvernements nationalistes catalan et galicien de mettre de l'avant dans leur politique régionale de lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale une logique d'intervention étatique en rupture avec celle du gouvernement central. Prenant à témoin le cas madrilène, cette interprétation de la non-instrumentalisation de la question sociale pour

des fins nationales tend à se confirmer. Certes, les administrations nationalistes catalane et galicienne ont participé à la mouvance autonome générale d'instauration de revenu minimum d'insertion, mais ceci ne relevait pas tant d'une dynamique d'émulation et de compétition intergouvernementales que d'un simple effet de mimétisme tout aussi présent dans les autres CA espagnolistes. Ce faisant, conformément au schème de restructuration de l'État social espagnol qui mise davantage sur l'activation du prestataire que sur une véritable politique de lutte contre la pauvreté, des logiques d'intervention essentiellement orientées vers la valorisation du marché et de la famille comme principaux piliers de la structure de revenus ont été mises de l'avant.

Ce chapitre se divise principalement en deux parties. La première, plus volumineuse, procède à l'étude des programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale développés respectivement en Catalogne, en Galice et dans la Communauté autonome de Madrid. À l'instar des autres cas canadiens et espagnols étudiés précédemment, nous procéderons, dans la seconde partie du chapitre, à une analyse des contextes institutionnels, politiques et socioéconomiques dans lesquelles ces programmes ont été adoptés. C'est à partir de cet exercice que nous serons en mesure de tirer des interprétations possibles autour de la différenciation de ces programmes par rapport à ceux développés en Navarre ou au Pays basque.

5.1- La Catalogne, la Galice et la Communauté autonome de Madrid. Trois univers nationaux, trois programmes de soutien au revenu, une seule logique globale d'intervention

Les premières mesures catalane et madrilène de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont été adoptées au printemps 1990, soit dans les mêmes semaines où les gouvernements basque et navarrais procédaient chacun à leur réforme de programme instigateur en la matière, à savoir l'*Ingreso Mínimo Familiar* et les *Ayudas a Familias en Situación de Necesidad*. Instaurées plus tardivement, les mesures galiciennes de soutien au revenu appartiennent quant à elles à la seconde vague de programmes autonomiques de *salario social* observée en Espagne à l'automne de l'année suivante. Si nous reprenons la

typologie classique des programmes régionaux espagnols de RMI proposée par Aguilar et al (1995), et évoquée au chapitre précédent, nous constatons que ces trois programmes autonomiques s'inscrivent davantage dans la lignée du programme basque de soutien au revenu que dans la philosophie de *workfare* mise de l'avant par le revenu basique navarraise. De sérieuses limites, relatives au budget, à la couverture ou au statut juridique de ces trois programmes nous empêchent néanmoins de considérer ces derniers comme un véritable programme de RMI au même titre que l'IMI ou la RB basque. Certes, des modifications importantes seront apportées à chacun de ces programmes, mais en aucun cas elles permettront de joindre le Pays basque, voire même la Navarre, dans l'étendue et l'intensité de la couverture offerte.

Avant d'emprunter les voies d'explication possible de la non-instrumentalisation des politiques sociales par les forces nationalistes catalane et galicienne pour consolider et affirmer un lien social régional particulier, dressons un portrait de l'évolution des programmes catalan, galicien et madrilain de *salario social* et de leur situation dans un contexte général de restructuration de l'État social espagnol.

5.1.1-La politique catalane de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Figure de proue du dynamisme économique et politique en Espagne, la Catalogne joue pour une rare occasion les seconds rôles dans le leadership espagnol lorsqu'on s'intéresse aux politiques sociales subétatiques. Toutes choses étant considérées, elle se retrouve certes parmi le peloton de tête des CA dans l'étendue et l'intensité de la protection offerte, mais le degré d'innovation et d'articulation de ses programmes fait basse mine comparativement aux autres domaines de politiques publiques où elle figure habituellement comme le modèle à suivre. Pareil état de fait tranche pourtant avec l'importance accordée à la justice sociale dans le discours nationaliste pujoliste. En effet, l'ancien Président de la CA, Jordi Pujol, figure emblématique par excellence du mouvement nationaliste catalan, aurait toujours soutenu que la construction de la Catalogne ne devait jamais s'effectuer aux dépens des mal-nantis de la population catalane, de « ceux qui ne peuvent pas suivre ».

Grand admirateur autoproclamé du modèle social suédois, Pujol a toujours cru que la prospérité de la société et du projet national catalan passait par la cohésion sociale et le plein épanouissement des classes travaillantes. Identifiant l'État social comme un outil important pour générer de la légitimité et de la loyauté aux institutions qui voient à son développement, Pujol aurait introduit dans sa philosophie nationaliste des éléments de nationalisme social (Guibernau, 2006).

Dans la pratique cependant, ce discours ne se concrétise pas dans une action gouvernementale qui priorise avant tout le développement du filet de protection sociale catalan. Le processus d'implantation des programmes d'aide de dernier recours, et la place considérable qui a été accordée au secteur privé dans l'élaboration, la gestion et le suivi des mesures adoptées, semble attester de l'ambivalence persistante du gouvernement catalan à s'imposer comme le principal acteur de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Catalogne. Les réformes de programme adoptées dans la mouvance générale du Sommet de Lisbonne n'attestent effectivement pas d'une rupture dans la logique d'intervention du gouvernement catalan. Toutefois, les changements apportés sont assez nombreux et nous incitent tout de même à procéder en deux temps, comme pour les cas basque et navarrais, soit avant et après l'adoption d'un plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

5.1.1.1- La première phase de politiques (1990-1995) :

En Catalogne, c'est le parti *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC) qui aurait été le premier acteur politique à initier la discussion autour du *salario social* en Catalogne. Ce parti, d'idéologie chrétienne-démocrate, revendiquait déjà depuis 1989 la création d'une politique de revenu minimum garanti auprès du gouvernement central. Considérant que l'UDC faisait partie de la coalition gouvernementale catalane dirigée par Jordi Pujol, il faut davantage voir là un exercice de confrontation et de pression intense sur le parti de ce dernier, *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC), parti qui était à la tête du département du bien-être social du gouvernement et qui se montrait réticent à l'instauration d'une telle mesure. À tout le moins, cet épisode aura préparé le terrain aux forces syndicales (UGT et CCOO) qui impulseront véritablement le programme de RMI catalan dans la foulée de la *Propuesta Sindical Prioritaria* (PSP) qui, nous l'avons vu, a été

publicisée et négociée ailleurs au pays. De plus, étant donné que l'UDC était responsable du département du travail, on comprend mieux la nature interdépartementale (travail et bien-être social) du programme adopté et son orientation marquée vers les mesures d'insertion (Arriba, 2001).

Considérant que des pressions s'exerçaient déjà à l'intérieur de la coalition gouvernementale en vue de l'implantation d'une telle mesure dont l'annonce avait au passage été effleurée, c'est surtout au niveau de l'étendue de la couverture et de l'effort budgétaire qui accompagnait le programme que les syndicats ont concentré leurs efforts de négociation. Alors que l'administration catalane avait initialement prévu pour l'année 1990 un budget d'un milliard de pesetas à l'implantation d'un projet-pilote, l'exercice budgétaire est revu, devant les revendications syndicales d'une politique à portée universelle. En février 1990, une entente intervient entre la Generalitat de Catalunya et les syndicats, et alloue un budget de 2,4 milliards de pesetas pour le programme. De ce montant, 1,6 milliards de pesetas sont réservés aux rentes minimales, et la balance est versée dans d'autres mesures d'appui et de renforcement des services sociaux (Arriba, 2001).

Quelques mois plus tard, le *Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció* (PIRMI) voit donc le jour par l'adoption, le 28 mai 1990, du décret 144/90. Comparativement aux autres programmes autonomiques de RMI, la configuration puis l'application du programme catalan se sont faits en étroite collaboration avec les organisations de la société civile. Depuis les tout premiers débuts, les syndicats, comme les organisations religieuses (*Càritas*) et les entreprises d'insertion ont été directement impliqués dans le processus de production et d'évaluation des politiques. Cela atteste certes d'un tissu associatif très dense et impliqué qui appelle à une gouvernance partagée dans ce domaine de politiques. Néanmoins, cela témoigne au demeurant de l'ambivalence gouvernementale à s'engager pleinement dans une lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, conceptualisée en des termes de droits basiques de citoyenneté et en-dehors des réflexes traditionnels espagnols de repli sur le secteur caritatif (Noguera et Ubasart, 2003).

Cette ambivalence est observable dans la définition même du contenu du programme prévu par le décret 144/90. D'entrée de jeu, ce dernier définit le PIRMI comme un ensemble d'action destinées à aider les personnes qui n'ont pas de revenus suffisants pour faire face aux nécessité basiques de la vie tout en les préparant pour leur insertion

sociale et professionnelle. Au deuxième article du même décret cependant, l'ordre de priorité d'intervention est renversé, alors que le PIRMI est défini comme un mécanisme responsable de la mise en pratique des plans individuels de réinsertion (*PIR- Plans Individuals d'inserció i Reinserció social i laboral*) qui peut comprendre une série d'actions diverses, parmi lesquelles compte l'octroi d'une prestation économique (le RMI) durant l'application du PIR. Les autres mesures pouvant composer le PIR pouvaient être de l'ordre d'une prestation d'urgence pour palier à des carences matérielles, des activités d'appui personnel et psychologique pour l'intégration, des activités de formation des adultes pour l'insertion sociale et la réalisation personnelle, ou encore des activités de motivation et d'orientation professionnelle. Ce faisant, la dimension insertion a pris le pas sur celle de soutien au revenu, mais elle institue de plus la soumission à un plan individuel d'insertion au rang de contrepartie obligatoire. Dès lors, le RMI instauré en 1990 ne peut être considéré que comme un quasi droit, puisque que la concession de la prestation dépend directement d'une attribution préalable d'un PIR. Or, c'est cette condition d'admissibilité au RMI qui en a limité principalement l'accès, dans la mesure où elle reposait sur la supposition que les administrations des services sociaux municipaux catalans étaient en mesure de gérer et de produire rapidement les PIR. Mal adaptée aux populations en difficulté financière, l'entrée au programme de RMI sera d'autant contrôlée et limitée que certaines administrations locales auront de la difficulté à répondre et à composer avec la croissance des demandes, particulièrement en hausse à partir de 1993 (Aguilar, 1995).

Pour le reste, les conditions d'éligibilité au programme du PIRMI étaient comparables à celles que nous retrouvions ailleurs en Espagne. En l'occurrence, le decreto 144/90 prévoyait que les bénéficiaires du programme et de la prestation économique ne pouvaient avoir obtenu dans l'année précédente des revenus qui excédaient la somme globale accordée par le RMI pour la même période et la même taille de foyers. Par ailleurs, il exigeait au minimum trois années de résidence effective et continue avant la présentation de la demande d'entrée au programme, en plus de constituer un foyer indépendant depuis plus de douze mois. Les requérants devaient par ailleurs être âgés entre vingt-cinq et soixante-cinq ans, ou être âgés de moins de vingt-cinq ans et constituer un couple avec enfant(s) ou avoir à sa charge des mineurs ou des personnes souffrant d'une invalidité quelconque. L'unité perceptrice ou visée par les activités offertes par le PIRMI était les

personnes seules ou les unités familiales, entendues comme une unité de vie commune définie sous des termes matrimoniaux ou une autre relation conjugale stable. La couverture de la prestation s'étendait, comme en Navarre, aux membres dépendants liés au prestataire par adoption ou filiation sanguine jusqu'au deuxième degré, ou par affinité, jusqu'au premier degré. Ce barème de parenté pouvait cependant être élargi, dans certaines situations exceptionnelles. Finalement, le requérant devait participer aux activités prévues par le PIR et qui composent le *convenio de inserción* (en français, convention d'insertion). Ce dernier devait être élaboré dans la mesure du possible en collaboration avec le bénéficiaire dans le but de maximiser son autonomie personnelle (Generalitat de Catalunya, Decreto 144/1990).

Le montant de la prestation de RMI prévu par le même décret octroyait 33 000 pesetas au prestataire, et 5000 pesetas de plus pour la première personne à charge. Pour la seconde et troisième personne supplémentaire, le programme prévoyait une prime de 4000 pesetas. À partir du cinquième membre de la famille cependant, cette prime tombait à 3000 pesetas pour toute personne supplémentaire (Generalitat de Catalunya, Decreto 144/1990). Ce barème du montant de la prestation situait donc le RMI catalan dans la classe relativement élevée des *salarios sociales* autonomiques. Entre autres, jusqu'en 1993, la prestation de base était plus élevée en Catalogne qu'au Pays basque.¹⁵⁰ L'intensité de la couverture du programme catalan était certes moindre que celle offerte par le programme basque dès que l'unité perceptrice comptait plus d'une personne, mais contrairement à la *renta básica* navarraise de l'époque, elle présentait du moins l'avantage de se moduler de façon à fournir une couverture aux familles nombreuses.

Après un an de mise en œuvre, le gouvernement catalan a cru bon de procéder à une réforme. La mise en marche inégale du programme, selon les différentes municipalités catalanes, appellera à la mise en effectivité d'une commission de suivi PIRMI pour voir à l'application intégrale du programme. C'est à cette commission que se feront les premières discussions autour de l'idée d'élever le statut juridique du RMI en promulguant une loi. Il faudra néanmoins attendre jusqu'en 1997 avant de voir la concrétisation de ce projet. Entre temps, la Generalitat catalane adoptera en octobre 1991 le décret 213/1991 qui est venu apporter des modifications au décret 144/1990 qui régle le PIRMI (Arriba, 2001).

Ce nouveau décret venait essentiellement élargir et augmenter en intensité la couverture du PIRMI. Le critère de résidence exigé pour l'éligibilité du requérant a été baissé de trois à deux ans, et une nuance a été apportée à la notion de résidence effective et continue. Désormais, les absences de résidence pour une période de moins de quatre-vingt-dix jours étaient admises sans justification, et les absences pour cause de maladie n'interrompaient plus le décompte de la résidence effective et continue. Quant au critère de revenu en lien avec les autres pensions potentiellement perceptibles par un membre de l'unité familiale (ex : pension d'invalidité, de vieillesse, de veuvage, etc.) il ne comptabilisait que la part excédant le montant du RMI basique de cette prestation. Ainsi, toute prestation obtenue dont le montant était inférieur au RMI n'était pas considérée dans le calcul d'éligibilité au PIRMI en termes de revenus. Le decreto 213/1991 a par ailleurs augmenté le montant des RMI. La prestation de base est passée de 33 000 à 37 000 pesetas, ce qui correspondait à l'époque à environ 70% du SMI. Ce montant était bonifié de 6000 pesetas pour la deuxième personne composant l'unité familiale, et de 5000 pesetas de plus pour la troisième, puis la quatrième. À partir de la cinquième personne, et pour toutes les autres supplémentaires, la prestation se voyait bonifiée de 4000 pesetas. Somme toute, bien que ce barème des montants des prestations n'ait pas été indexé au coût de la vie pendant plusieurs années par la suite, l'administration catalane consolidait la position du RMI catalan dans le haut de l'échelle de l'intensité de la couverture des *salarios sociales* autonomiques en Espagne (Generalitat de Catalunya, Decreto 213/1991).

Ce décret n'a toutefois pas réglé le principal problème d'accès au PIRMI. En effet, les requérants devaient toujours, pour être admissibles au programme, avoir préalablement accepté de se plier à un plan individuel d'insertion que les administrations des services sociaux avaient élaboré pour lui. Qui plus est, le nouveau décret modifiait les exigences de contrepartie de façon à ce que les autres membres majeurs de l'unité familiale perceptrice doivent eux aussi se soumettre aux activités de la convention d'insertion élaborée dans le cadre du PIR, dans la mesure où ils sont susceptibles de percevoir des mesures d'insertion une fois leur PIR approuvé. Par là, le gouvernement confirmait une fois de plus la priorité de la dimension insertion dans son action auprès des moins nantis de la société catalane, et

¹⁵⁰ Par exemple, en 1990, le montant de base du RMI catalan correspondait à 66% du SMI, contre

participait du même coup à un alourdissement des procédures bureaucratiques déjà aux prises avec des problèmes organisationnels autour du PIRMI.

Du coup, l'accès au RMI catalan se voyait limité, et l'étendue de la couverture du programme grandement affectée. Par exemple, en 1995, seulement 0,42% des foyers catalans étaient bénéficiaires de la prestation du RMI. Certes, la Catalogne est la CA la plus riche du pays, mais cette aisance économique ne justifie pas les écarts de couverture observés avec d'autres CA bien nanties. En Navarre, le même indicateur s'élevait pour la même année à 1,45%, et au Pays basque, à 2,55%. D'ailleurs, ventilée autrement, la couverture catalane du PIRMI accusait toujours un retard par rapport aux deux autres CA. Par exemple, toujours en 1995, les foyers prestataires qui avaient réussi à obtenir le RMI catalan représentaient 27,84% du nombre total de foyers requérants, proportion située à 97,57% en Navarre et 99,5% au Pays basque (Noguera et Ubasart, 2003). Combiné à la dépréciation annuelle du montant non indexé de la prestation, ce bilan illustre l'action gouvernementale lacunaire au niveau de l'étendue de la couverture du programme et allait appeler à de nouveaux changements. Encore une fois cependant, le gouvernement catalan fera preuve d'ambivalence, en hésitant à articuler un véritable programme universel d'assistance sociale.

5.1.1.2- La deuxième phase de politiques (1995-2004) :

Après quelques années de mise en marche du programme du PIRMI catalan, la persistance des situations de pauvreté en Catalogne incite les syndicats et autres organisations non gouvernementales à faire pression sur le gouvernement pour qu'il reproduise ce qui se faisait ailleurs en Espagne (notamment au Pays basque) et en Europe. Le gouvernement subétatique catalan adopte alors son *Pla integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social* en mai 1995. Ce plan intégral de lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale prévoyait une intervention multidimensionnelle et transversale du gouvernement, conçue à partir d'une action conjointe et coordonnée des départements du bien-être social, du travail, de la santé et de l'éducation. Par cette action concertée, le

60% pour l'IMI basque.

gouvernement catalan voulait rencontrer ses objectifs de faire avancer la Catalogne dans la voie de l'éradication de la pauvreté, de prévenir davantage les situations d'exclusion sociale et de promouvoir le développement intégral et l'insertion des individus, familles et autres collectifs qui vivent différentes formes de pauvreté. Celles qui se dédoublent d'un processus de marginalisation sont particulièrement ciblées. Tout en statuant sur le caractère structurel de la pauvreté et de l'impossibilité d'éradiquer complètement le phénomène, le plan se fixait parallèlement une échéance d'évaluation de son application pour l'année 2000, année du dixième anniversaire des premières mesures de RMI catalanes (Generalitat de Catalunya, 1995).

5.1.1.2.1- Les premières mesures de réalisation du Plan de 1995 :

Suite à l'adoption de ce plan intégral de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, des mesures sont rapidement adoptées par le gouvernement catalan. Plus particulièrement, le 27 juillet 1995, soit quelques mois après l'adoption du plan, un nouveau décret est promulgué par le Parlement catalan pour régir le PIRMI. Les modifications apportées au programme par ce décret ne visent pas tant à revoir son contenu qu'à en clarifier le cadre normatif, tout en tentant de le rapprocher de son fonctionnement réel observé. En ce sens, le décret 228/1995 constitue davantage une mesure de préparation et d'annonce de la nouvelle loi du PIRMI qui allait élever en 1997 le statut juridique du programme. Néanmoins, le décret clarifie et instaure de nouveaux mécanismes de contrôle à l'entrée du programme. Entre autres, une distinction est établie entre l'*unité familiale* et l'*ensemble de cohabitation familiale*, ce dernier étant saisi comme l'ensemble composé par plus d'une unité familiale apparentée vivant sous un même toit. Le décret spécifie que les deux peuvent être considérés comme des unités perceptrices du RMI. Par là, le gouvernement officialisait une pratique déjà courante dans l'application du programme. Par ailleurs, les causes de la non-concession de la prestation de RMI sont énumérées, et parmi celles-ci figurent notamment le licenciement, la réglementation d'un emploi en traitement judiciaire, ou la non-réclamation par une femme séparée d'une pension alimentaire non reçue et à laquelle elle a droit. Dans la même lignée, les devoirs des prestataires sont spécifiés. Notamment, en plus de ne pas mendier, les prestataires du RMI catalan ne peuvent désormais pas refuser une offre d'emploi dite adéquate.

Par ailleurs, le décret 228/1995 voit à une certaine intensification de la couverture du programme, en augmentant le montant de la prestation de base du RMI de 37 000 à 39 000 pesetas. Bien que significative, cette augmentation ne constitue pas pour autant une remise en question de la logique de valorisation du marché et de la famille préconisée par le gouvernement catalan. D'une part, il faut se rappeler que les montants du RMI n'ont pas été indexés au coût de la vie et qu'il ne s'agit là que d'une actualisation de la quantité des prestations non modifiées depuis 1991. D'autre part, les bonifications de la prestation de base prévues pour les personnes supplémentaires à charge du prestataire n'ont pas quant à elles été touchées, ce qui ne freine pas la dépréciation de la couverture du programme qui s'installe au fur et à mesure que l'unité perceptrice gagne en élargissement. C'est d'ailleurs pour ces deux raisons que les montants des prestations de RMI feront encore l'objet de négociations entre les syndicats, les entités reconnues de travail social et le gouvernement après la promulgation de ce décret. En février 1997, ce processus de négociations débouchera sur l'adoption d'un autre décret ayant pour unique objet l'actualisation du montant du RMI catalan ainsi que la mise en place de mécanismes automatiques d'indexation des prestations. Le décret 47/1997 a effectivement établi un système de valorisation progressive des prestations de base pour la période allant de 1997 et 2000, de façon à ce que les prestataires du RMI catalan récupèrent leur pouvoir d'achat déprécié depuis 1991.¹⁵¹ Quant aux bonifications pour personne à charge supplémentaire, le même décret prévoyait leur indexation selon l'indice des prix à la consommation à partir de 1998. Au total, ce rattrapage était plus que bienvenu chez les moins nantis, mais il demeurait toujours insuffisant pour compenser la dépréciation du montant du RMI et pour parler d'une véritable politique catalane de redistribution de revenus (Generalitat de Catalunya, Decreto 228/95; Decreto 47/1997; Adelantado et Noguera, 1998).

En ce qui a trait à la dimension plus stricte de l'insertion associée au programme, le décret de juillet 1995 prévoyait la mise en place de convention de collaboration avec les entreprises et les entités qui travaillent à l'insertion professionnelle des exclus bénéficiaires

¹⁵¹ Le décret 47/1997 faisait passer le montant de base du RMI de 39 000 à 41 000 pesetas pour l'année 1997, montant bonifié de 1000 pesetas pour les deux années subséquentes, puis de 1500 pesetas pour l'année 2000. Une clause de révision de ces montants y était aussi prévue, advenant que ces montants ne coïncident pas avec la véritable indexation annuelle des prix.

du PIRMI. Ces conventions de collaboration prendront forme sous l'*Orden del 20 de Febrero de 1996* qui instaure pour les entreprises et les organismes d'insertion des mesures d'aide économique et d'appui complémentaire (orientation professionnelle, consultation et formation) pour les encourager à participer au processus d'insertion de prestataires de RMI. Pour accéder à ces mesures d'aide, qui peuvent durer de trois mois à un an pour les mesures financières et de deux ans maximum pour les mesures complémentaires d'appui aux prestataires, les entreprises et autres organismes d'insertion doivent signer une convention de collaboration et se plier à une série de conditions. En l'occurrence, l'*Orden* de 1996 exige l'embauche d'un prestataire du PIRMI selon les lois du travail en vigueur (eu égard aux conventions salariales et au paiement possible des contributions patronales au régime de Sécurité sociale), en échange de quoi le gouvernement s'engage à financer au maximum 60% du salaire de l'exclu en processus d'insertion, montant qui ne peut toutefois dépasser la quantité basique de la prestation du RMI. Par ailleurs, un seul membre de l'unité familiale couverte par le PIRMI peut participer à ce programme d'insertion professionnelle, et ce programme d'aide privilégie les entreprises où les relations de travail sont stables (Adelantado et Noguera, 1998).

Ces mesures attestent une fois de plus de la volonté du gouvernement catalan, notamment par l'implication marquée du département du travail, de voir activement et particulièrement à l'insertion professionnelle des prestataires. Si l'administration catalane ne franchit pas le seuil du *workfare* comme la CA navarraise, l'insertion sur le marché du travail des exclus n'en demeure pas moins la principale priorité, comme en témoignent l'ensemble des mesures adoptées. Cette logique d'intervention, axée sur la valorisation du marché et de la famille, sera toujours maintenue et mise de l'avant, voyons-le, au-delà de l'adoption d'une loi sur le revenu minimum d'insertion.

5.1.1.2-L'aboutissement de la réalisation du Plan de 1995. L'adoption de la Loi 10/1997 sur la Renta Mínima de Inserción

En juillet 1997, le Plan intégral de lutte contre la pauvreté et l'exclusion catalan trouve sa pleine expression et la consolidation de son action dans l'adoption de la *Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción* qui octroie un statut et un caractère définitif à cet instrument de soutien au revenu et d'insertion sociale des exclus et des moins

nantis de la communauté catalane. Selon son libellé, cette loi, reposant sur les principes d'égalité, de solidarité et de subsidiarité, régle le RMI comme un droit à caractère universel, garanti par le système de services sociaux de responsabilité publique. Il s'agit d'une prestation subsidiaire et secondaire, accordée pour une période d'un an, renouvelable suite à une évaluation de la situation financière et social du prestataire (Generalitat de Catalunya, Ley 10/1997). Dans la pratique cependant, cette loi, véritablement déployée par le décret 306/1998 de décembre 1998, ne remédie toujours pas définitivement et en intégralité à la principale limite d'accès au programme, soit l'obligation de s'être vu préalablement attribuer un plan individuel d'insertion. Ceci nuance grandement le caractère universaliste de la prestation économique, selon les retards et aléas de la bureaucratie des services sociaux catalans. Certes, la loi prévoit un plafond maximal de deux mois de traitement de la demande et le versement des prestations économiques d'urgence et de d'indemnisation pour couvrir les carences matérielles concrètes. Elle entrevoit encore la possibilité d'un paiement immédiat du RMI au requérant, à partir d'une demande des professionnels qui interviennent en première ligne. Le premier scénario ne fait néanmoins pas l'objet d'un programme indépendant et fortement financé, comme au Pays basque ou en Navarre. Quant au second, il dépend de la discrétion des intervenants, et demeure somme toute réservé aux situations urgentes et de dernier recours. Ainsi, la non-modification généralisée de cette procédure d'entrée au programme, axée uniquement sur l'insertion du futur prestataire rappelle la réticence de l'administration catalane à adopter une logique d'assistance immédiate des plus démunis (Adelantado et Noguera, 1998).

Cette ambivalence gouvernementale se traduit par ailleurs dans les changements introduits quant au contenu de la prestation et ses critères de mise en application. Alors que l'introduction d'une loi apporte souvent avec elle une bonification des prestations, ce n'est pas le cas en Catalogne. Le montant du RMI n'est pas augmenté, mais la loi régle cependant l'obligation d'indexer annuellement les prestations en fonction de l'indice des prix à la consommation, dans la lignée de ce qui avait été initié quelques mois plus tôt par le décret 47/1997. En 1999, l'indexation du RMI élève le montant de base de ce dernier à 44 672 pesetas pour une personne seule, ce qui correspondait à l'équivalent de 64% du SMI (Martínez Torres, 2003). Deux ans plus tard, soit en 2001, le montant de la prestation du RMI est de 49 716 ptas pour une personne seule, soit environ 69% du SMI. Pour une unité

familiale de cinq personnes, la prestation s'élève à 72 107 pesetas (Generalitat de Catalunya, Resolución de 5 de febrero de 2001), atteignant par le fait même presque exactement le montant du SMI fixé pour l'année en question à 72 107 pesetas. Du coup, l'indexation du RMI régulée par la loi 10/1997 améliore son niveau par rapport au SMI, mais cela situe toujours la Catalogne légèrement en deçà de ce qui offert par le programme de *workfare* navarrais, ou encore la RB basque qui tend davantage vers une véritable logique de redistribution des revenus. Rappelons que dans les mêmes années, suite à la publication en 2000 d'une étude observant une hausse de la pauvreté basque, la quantité de la *Renta básica* basque a connu une expansion fulgurante. En 1999, le montant de base de l'IMI a crû de 8,9% par rapport à l'année précédente, puis de 10,1% en 2000. Cette hausse du montant de la prestation s'élèvera même en 2001 jusqu'à 24,2% sous le nouveau programme de revenu basique fixant le montant de base de la RB à 75% du SMI.¹⁵² Cette amélioration de l'intensité du programme basque de soutien au revenu fut d'autant plus marquée par la création des stimuli à l'emploi qui, s'inscrivant cette fois-ci dans une logique d'intervention axée sur la performance du marché, vinrent bonifier considérablement les prestations de RB en plus de soutenir financièrement les travailleurs pauvres.

Au fil du temps, la couverture du programme catalan gagne cependant quelque peu en étendue, alors que les modifications suivantes sont principalement instaurées au niveau de l'éligibilité au programme. Premièrement, la condition de résidence minimale exigée avant le dépôt de la demande du requérant passe de deux à un an. Deuxièmement, les moins de vingt-cinq ans, sans enfant, peuvent désormais être introduits au programme, dans la mesure où ils se trouvent dans une situation d'abandon ou de risque social grave. Troisièmement, la filiation par affinité (pour être déclaré comme personne à charge du prestataire pour que ce dernier obtienne une prime au montant de sa prestation) s'étend désormais au deuxième degré, rejoignant en cela ce qui avait été déjà établi pour la filiation sanguine ou par adoption. Dans les cas de nécessité, le pouvoir discrétionnaire d'élargissement de la couverture à des membres de l'unité familiale plus éloignés est

¹⁵² Ce taux continuera par ailleurs à augmenter considérablement au cours des années suivantes, suite aux tractations de coalition gouvernementale qui feront grimper ce ratio à 79% en 2002, à 81% pour les années suivantes, puis 86% pour 2006 et 88% pour 2007.

maintenu, tel que prévu dans la toute première mouture du PIRMI. Quatrièmement, la loi 10/1997 se propose de considérer l'éventualité d'éliminer les critères d'éligibilité au programme pour les personnes qui se trouvent dans des situations sévères de pauvreté. Du même coup cependant, elle avance l'idée d'octroyer un RMI provisoire aux personnes en attente de toucher des revenus découlant d'une décision d'un tribunal (Generalitat de Catalunya, Ley 10/1997).

Bien qu'elle améliore l'étendue de la couverture du programme, la loi ne garantit pas aux requérants un droit universel au RMI et accorde un plus grand pouvoir discrétionnaire aux entités administratrices. De fait, plutôt que de revoir en profondeur ses modes d'intervention, et conformément à sa vision de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale qui octroie beaucoup de latitude aux services sociaux et aux organismes caritatifs de réinsertion, le gouvernement reconnaît implicitement à ces derniers la possibilité de faire des exceptions aux arrangements programmatiques qui se sont montrés (et se montrent toujours) insuffisants et souvent inadéquats pour favoriser une véritable insertion socioprofessionnelle et soulager la pauvreté en Catalogne. En atteste d'ailleurs le potentiel de soulagement de la pauvreté extrême, évalué à partir du nombre de foyers couverts sur le nombre total de foyers extrêmement pauvres. Alors que le Pays basque présentait un taux global de 109,16%, la Catalogne, avec son maigre taux de 31,93%, se situait davantage dans la classe occupée par les CA pauvres, comme la Galice, cette dernière soulageant 29,69% des foyers en pauvreté extrême (Martínez Torres, 2003).

Tout en voyant à la délégation affirmée d'un pouvoir discrétionnaire aux services sociaux et aux organisations reconnues de la société civile, le gouvernement catalan adopte, dans la foulée de la loi 10/1997, des décrets qui agissent directement sur la couverture du programme. Premièrement, le décret 306/1998 régule les déductions prévues du RMI pour tout revenu gagné par quelque membre de l'unité familiale lors de la perception de la prestation. En dehors des diverses prestations de la sécurité sociale perçues par des personnes à charge du prestataire, sont aussi exemptés des déductions du montant du RMI tous les revenus liés aux activités d'insertion du PIRMI gagnés lors des six premiers mois d'entrée au programme, ainsi que ceux provenant d'un contrat de travail d'une durée inférieure ou équivalente à un mois. Deuxièmement, le même décret fixe un plancher et un plafond au montant du RMI. Ce dernier ne doit pas représenter plus de 190% du montant de

la prestation basique, et les déductions possibles ne le peuvent faire tomber en-dessous de 25% de la prestation basique (Generalitat de Catalunya, Decreto 306/1998). Chiffré, ce plafond s'élevait, par exemple, à 90 261 pesetas en 2000, soit 131% du SMI, alors que le plancher était fixé à 11 876 pesetas, soit 17% du SMI. En ce sens, la Catalogne présente désormais une intensité maximale de couverture basique comparable à ce qui est offert au Pays basque. Cependant, la logique de bonification du programme basque axée sur la performance du marché (stimuli à l'emploi) le démarque avantageusement de la couverture offerte en Catalogne qui repose quant à elle encore sur le renforcement des mécanismes du marché et la dépendance à la famille.

En 2001 cependant, d'autres modifications sont apportées, notamment au niveau des déductions au montant du RMI. Suite aux conclusions positives d'un projet-pilote, le décret 118/2001 promulgue la non-déduction, pour une période de six mois, des revenus de travail des enfants des bénéficiaires du RMI du montant de la prestation, de façon à ne pas décourager leur insertion professionnelle. Par ailleurs, pour améliorer la protection des femmes maltraitées, le même décret les exempte de la condition de résidence minimale d'un an exigée pour être éligible au programme (Generalitat de Catalunya, Decreto 118/2001).

Cette tendance au ciblage des populations pour l'amélioration de la couverture se renforce avec l'adoption en décembre 2001 du décret 316/2001 qui voit au développement des aides complémentaires prévues mais non définies par la Loi 10/1997 et le décret 306/1998. Tel que promulgué par le décret 316/2001, cinq mesures sont mises de l'avant. Deux d'entre elles répondent davantage aux besoins de soutien au revenu. La première développe une aide complémentaire mensuelle pour les personnes seules dont le niveau de dépendance est tel qu'il ne permet pas leur insertion professionnelle. Le montant de l'aide correspond au douzième de la prestation basique du RMI. La seconde mesure accorde une aide économique afin de compenser pour les frais de déplacement et de dépenses extraordinaires engagées par l'hospitalisation d'un membre de l'unité familiale. Cette aide correspond au per diem du RMI basique, et est accordée pour une période maximale de trente jours par année, à moins d'un prolongement exceptionnel autorisé par la commission interdépartementale (Generalitat de Catalunya, Decreto 316/2001). Bien accueillies, ces mesures assistancielles viennent certes affaiblir quelque peu les mécanismes de dépendance

au marché et à la famille, mais elles s'adressent à des populations si particulières qu'on ne peut toujours pas parler de rupture au niveau de la logique globale d'intervention.

Les trois autres mesures économiques élaborées par le décret 316/2001 combinent plus particulièrement des objectifs de soutien au revenu avec des impératifs d'insertion, et ne sont pas sans rappeler l'orientation d'investissement dans l'enfance indiquée par le gouvernement espagnol en matière sociale. La troisième mesure promulguée par ce décret instaure une aide complémentaire mensuelle pour chaque enfant à charge âgé de moins de seize ans, aide qui correspond à 50% de la prime octroyée pour le premier membre additionnel de l'unité familiale. Cet appui financier complémentaire peut être prolongé jusqu'à ce que le mineur ait dix-huit ans, à la condition qu'il poursuive ses études afin d'améliorer ses propres chances d'insertion. La quatrième mesure octroie un montant complémentaire mensuel pour chaque enfant à charge qui connaît une diminution quelconque diagnostiquée d'au moins 33%. L'aide accordée est évaluée à 100% de la prime octroyée pour le premier membre additionnel de l'unité familiale, et peut être prolongée au-delà de la majorité si le taux de diminution n'atteint pas les 65% (après quoi, la personne concernée est éligible à la pension d'invalidité du Régime espagnol de la sécurité sociale). La cinquième et dernière mesure prévue par le décret 316/2001 instaure finalement une aide financière complémentaire pour les familles monoparentales qui ne perçoivent pas de pension alimentaire, et dont le montant correspond encore une fois à la prime du RMI accordée pour la première personne supplémentaire comprise dans l'unité familiale (Generalitat de Catalunya, Decreto 316/2001).

Finalement, les dernières réglementations adoptées par le gouvernement catalan pour la période d'étude qui nous préoccupe délaissent pour la plupart la dimension prestationnelle du programme. En effet, en-dehors des résolutions qui fixent le montant annuel des RMI, le gouvernement catalan a, dans la foulée du Sommet de Lisbonne, cherché à accorder son intervention à celle du gouvernement espagnol. Pour ce faire, il a premièrement adopté la *Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral* qui réitère la place centrale de l'emploi dans les processus de réinsertion sociale et voit par conséquent à la nécessité d'accorder une reconnaissance certifiée et un cadre législatif particulier aux entreprises qui participent

à l'inclusion des groupes plus vulnérables (Gobierno de Catalunya, Ley 27/2002).¹⁵³ Deuxièmement, en février 2003, le gouvernement catalan promulgue le décret 61/2003 qui établit la commission chargée de l'élaboration, de l'implantation et du suivi du Plan d'action pour l'inclusion sociale en Catalogne (Gobierno de Catalunya, Decret 61/2003). Ce dernier, qui prône une approche transversale de l'inclusion, sera adopté au début de l'année 2006.

Au total, l'attitude gouvernementale catalane dans le domaine de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale depuis l'adoption du premier programme de PIRMI est assez diffuse et ambivalente, mais elle trouve tout de même une certaine cohérence dans la priorité accordée à l'insertion (surtout professionnelle) des exclus et son refus d'encourager la dépendance non justifiée à l'État. D'une part, en tant que CA riche qui sert souvent d'exemple au reste du pays en se rapprochant des standards européens, la Catalogne a dû participer à la mouvance indiquée par le Pays basque et développer un programme assez substantiel de soutien au revenu. D'autre part, adoptant une philosophie interventionniste semblable à celle de l'État espagnol qui ne veut pas favoriser la dépendance à l'État et le découragement au travail, l'administration catalane a privilégié la dimension d'insertion professionnelle à celle du soutien au revenu, et s'est grandement appuyée sur le secteur caritatif dans l'élaboration, la réalisation et l'évaluation de son programme. Et quand elle a cherché au début du millénaire à développer de nouvelles prestations de soutien au revenu qui ont significativement amélioré la couverture du programme, ces mesures ont ciblé des populations bien particulières. À ce titre d'ailleurs, contrairement à la politique basque, elle n'a pas hésité à régler son mode d'intervention en concordance avec celui du gouvernement central, comme en font foi certains préambules et orientations des mesures adoptées. L'arrivée d'un gouvernement socialiste en 2003 après des années de gouvernance pujoliste ne semble pas avoir changé outre mesure la logique d'intervention, malgré le discours

¹⁵³ En l'occurrence, la flotte d'employés d'une entreprise d'insertion socioprofessionnelle doit être composée entre 30% et 70% de personnes en processus d'insertion élaboré par un PIR. En outre, le succès entrepreneurial de ces entreprises ne s'évaluant pas qu'en termes économiques mais aussi, voire surtout par la rentabilité sociale, la loi établit qu'au moins 80% des profits annuels doivent être réinvestis dans les structures productives et d'insertion (ex : activités de formation, accompagnement social, etc). En échange, il est prévu que ces entreprises profitent des mesures d'aide financière et d'accompagnement (regroupées au sein des conventions de collaboration) déjà élaborées par l'*Orden del 20 de Febrero de 1996*.

gouvernemental mis de l'avant. Ce qui est qualifié de logique innovatrice (et donc en rupture avec la logique traditionnelle d'intervention) dans le *Plan pour l'inclusion et la cohésion sociale en Catalogne 2006-2009* constitue plutôt l'aboutissement même du schème catalan d'intervention, davantage orienté sur les causes de l'exclusion et de la pauvreté que sur ses conséquences.

5.1.2-La politique galicienne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Comptant parmi les régions rurales et pauvres de l'Espagne, la situation générale de la Galice contraste profondément avec les autres cas à l'étude. À la remorque du reste du pays et des fonds structurels européens, la Galice entretient de bonnes relations intergouvernementales avec le gouvernement espagnol, malgré un gain en popularité et une affirmation grandissante du régionalisme galicien. Au niveau social, cette dépendance économique de cette région à l'égard des administrations plus cossues restreint la capacité d'action en matière sociale. Cette dernière est d'autant plus limitée qu'elle doit composer avec une forte tradition de familialisme social renforcée par la culture paysanne. Cas exemplaire du familialisme méditerranéen du régime d'État social d'Europe du Sud, les premiers réflexes des moins nantis galiciens les incitent à se reposer en cas de besoin sur leurs réseaux familiaux immédiats et non sur l'aide étatique. Au lieu de rompre ces schémas cognitifs par l'instauration d'un système de soutien au revenu, nous le verrons, le gouvernement galicien a lui-même tenu compte et pris avantage de cette traditionnelle solidarité familiale galicienne dans l'élaboration et l'implantation de ses programmes. Si bien que son programme de rente minimale, initialement dessiné sous des traits ressemblant à une version minimaliste de l'IMI basque, offre une couverture insuffisante, particulièrement lourde au niveau de l'accès à la prestation. Des changements significatifs, instaurés au tournant du millénaire, nous incitent néanmoins à procéder comme pour les autres cas, et à considérer le programme galicien de soutien au revenu en deux temps.

5.1.2.1- La première phase de politiques (1991) :

Tout comme la Navarre ou la Catalogne avant elle, la Galice fait partie des CA espagnols où l'initiative gouvernementale d'une rente minimale est survenue suite aux nombreuses pressions effectuées par les syndicats et le secteur caritatif. Plus précisément, le gouvernement galicien conclut en juin 1990, dans la foulée des négociations engagées dans toutes les régions espagnoles autour de la *Propuesta Sindical Prioritaria* de 1989, un accord avec les syndicats régional (CIGA-*Confederación Intersindical Galega*) et nationaux (UGT, CC.OO). Cet accord prévoit entre autres l'implantation d'un salaire social au cours de l'année 1991 auquel on attribue un budget de 2 550 millions de pesetas de façon à couvrir quelque dix mille familles galiciennes. Le gouvernement minoritaire de Manuel Fraga, figure de proue du *Partido Popular* sur les scènes politiques régionale et nationale, hésite à donner suite à cet accord, ce qui explique le délai de quinze mois qui le sépare de l'adoption de la loi régissant le programme. Cependant, la pression des syndicats, des organisations professionnelles (notamment de travailleurs sociaux), de *Cáritas* et autres organismes caritatifs pousse l'administration Fraga à passer à l'action. Aussi, considérant que le programme galicien appartient à la deuxième vague de *salario social*, il ne faut pas sous-estimer le rôle qu'ont pu jouer dans l'adoption de cette politique les mécanismes de griefs comparatifs et de mimétisme par rapport aux exemples des autres CA (Arriba, 2001). Ces mécanismes seraient d'ailleurs d'autant plus forts dans un cas comme celui de la Galice qui, jalouse de son statut particulier de nationalité historique, évite autant que faire se peut le retard par rapport aux autres CA qui minerait son panache statutaire ou réaffirmerait sa qualité de région sous-développée d'Espagne.

Le programme de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale instauré par la *Ley 9/1991 de Medidas Básicas para la Inserción Social* en octobre 1991 ne respecte néanmoins pas l'accord conclu avec les organisations de la société civile. Aussi est-il condamné en bloc par l'opposition, qui ne le considère pas assez généreux et très bureaucratique (Arriba, 2001). La loi s'articule autour de trois mesures principales, soit la *Renta de Integración Social Gallega* (RISGA), les *Ayudas para situaciones de Emergencia Social* (ASES) et un programme de développement intégral communautaire. L'implantation de ces mesures se fera de façon inégale, la troisième ne voyant le jour que dans la seconde

phase de politiques, et encore là sous une version quelque peu timide, par la création en mai 2002 d'une commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté.

5.1.2.1.1- La première mouture de la Renta de Integración Social Gallega (RISGA) :

Définie comme une prestation sociale destinée à garantir des revenus de subsistance aux Galiciens qui manquent de ressources pour les combler, la RISGA était arrimée d'une condition de souscription à un projet personnalisé d'insertion pour favoriser l'autonomie et l'intégration normalisée du prestataire. La perception de la prestation était aussi conditionnelle à la scolarisation des enfants à charge du prestataire, et certaines activités, comme la mendicité ou la prostitution étaient interdites à l'éligibilité au programme. Prêtant flan aux critiques des syndicats et des partis d'opposition, l'implantation des RISGA s'effectue lentement et de façon laborieuse. Alors que le traitement des demandes devait commencer dès novembre 1991, il est retardé, et les premiers paiements de la prestation ne sont effectués qu'en février. Ces délais sont d'autant plus problématiques que pour les trois premiers mois de fonctionnement du programme, seulement une centaine de familles galiciennes sont couvertes par la mesure (Arriba, 2001). La méconnaissance de l'existence de cette mesure, combinée à la prévalence des réseaux de solidarité familiale, expliquent en grande partie le faible nombre de prestataires.

Les conditions d'éligibilité exigées pour percevoir la RISGA ne doivent pas être exclues de l'adéquation expliquant la faible étendue de la couverture du programme. En effet, bien que la RISGA s'inspirait en grande partie du modèle basque de soutien au revenu, quelques critères bien particuliers sont venus grandement limiter l'accès à l'obtention de la prestation. Premièrement, si la nationalité n'était pas exigée, la Galice comptait tout de même parmi les CA qui requéraient le plus grand nombre d'années d'enregistrement et de résidence effective du requérant avant la présentation de sa demande. Les cinq années de résidence minimalement exigées par la loi 9/1991 ne devaient toutefois pas être en période continue, comme cela était imposé dans le cadre du programme catalan de RMI. Elles n'en demeuraient pas moins l'un des principaux obstacles à l'accessibilité au programme. Cette exigence était d'autant plus limitative pour les immigrants qu'elle devait se dédoubler d'un permis de résidence valide depuis au moins cinq ans avant de solliciter la prestation. À l'opposé, de façon à encourager un retour des

Galiciens en exode, les émigrants qui revenaient dans leur CA d'origine étaient exemptés de ce critère de résidence. Deuxièmement, l'incompatibilité de la RISGA avec la perception d'une autre prestation (contributive ou non contributive) par un des membres de l'unité familiale constituait un obstacle notable de plus à l'éligibilité au programme. Cette limite s'avérait particulièrement forte dans des régions rurales comme la Galice, où la vie en famille, souvent nombreuse, est très répandue. Dès lors, la probabilité qu'aucun membre de l'unité requérante ne perçoive une pension ou aide de caractère public se raréfiait à mesure que l'unité familiale grandissait. Troisièmement, la loi 9/1991 prévoyait que la parenté élargie devait de façon obligatoire voir à l'alimentation des moins nantis de la famille.¹⁵⁴ Ce faisant, pour être éligible à la RISGA, le candidat devait démontrer qu'il ne pouvait compter sur un réseau de solidarité familiale pour combler ses besoins basiques. Loin d'adopter une interprétation laxiste de cette exigence, la CA galicienne préconisait un contrôle rigide et serré de cette condition d'éligibilité (Aguilar et al, 1995).

Ces trois limites d'accès au programme, et particulièrement les deux dernières, constituent l'expression même de la logique d'intervention axée sur la valorisation de la famille préconisée par le gouvernement Fraga. Pour le reste, les autres conditions d'éligibilité au programme de RISGA ressemblaient relativement à ce qui se faisait ailleurs au Pays. Premièrement, le requérant ne pouvait disposer de revenus supérieurs à la quantité versée par la RISGA pour une unité perceptrice de même taille. Ensuite, il devait composer un foyer indépendant depuis au moins une année complète avant de formuler une demande d'éligibilité au programme, à moins d'avoir des enfants à sa charge et que par nécessité il doive se réfugier dans un autre foyer. Comme unité perceptrice, ce dernier pouvait être composé d'une seule personne, ou du prestataire et des membres de son entourage familial unis à lui par mariage, relation conjugale stable, ou par adoption, filiation sanguine (jusqu'au quatrième degré), ou affinité (jusqu'au deuxième degré). De plus, les requérants devaient être âgés entre vingt-cinq et soixante-cinq ans. Cependant, les moins de vingt-cinq ans qui avaient des mineurs à leur charge, et qui remplissaient les autres critères

¹⁵⁴ En Espagne, cette obligation de « prestar alimentos » est une notion juridique qui tient responsable l'entourage familial (conjoint, ascendants, descendants, frère ou sœur) de pourvoir, s'il en a les moyens, à l'alimentation, le logement, l'habillement et l'assistance médicale d'un parent pauvre.

d'éligibilité, étaient eux aussi admissibles à la perception de la RISGA (Xunta de Galicia, Lei 9/1991).

Bien que le statut légal de la RISGA ait fait de cette prestation un droit reconnu par le gouvernement pour les Galiciens démunis, non sujet à approbation budgétaire et renouvelé en autant que persistent les conditions de pauvreté, il s'agit d'un programme à couverture restreinte. D'une part, l'incompatibilité de la RISGA avec d'autres prestations, l'obligation d'alimentation prévue pour la parenté élargie et la période de résidence minimale de cinq ans requise constituent, avec le critère de revenu, les principaux obstacles à l'obtention de ce revenu d'insertion. En 1992, 56% des requérants n'accèdent pas à l'obtention de la RISGA, proportion qui augmente l'année suivante à 61%. L'étendue de la couverture du programme est clairement insuffisante, et ce, malgré le fait que le nombre de foyers couverts aient doublé et que le budget alloué au programme ait quant à lui quadruplé dès la seconde année de mise en vigueur du programme. D'autre part, la faiblesse de la quantité de la RISGA atteste aussi des limites de la couverture du programme. Le montant de base de la prestation ayant été fixé à 85,7% de la quantité annuelle de la pension non contributive du Régime espagnol de sécurité sociale, cela correspondait en 1991 à environ 48% du SMI, et 53% pour les années suivantes.¹⁵⁵ Le montant était par la suite majoré de 5000 pesetas pour la première personne supplémentaire couverte par la prestation, de 4000 pesetas pour la seconde, et de 3000 pesetas pour les personnes à charge subséquentes. Bien que ces bonifications aient été annuellement revues légèrement à la hausse et aient contribué à maintenir un certain niveau de revenu aux familles nombreuses, la loi 9/1991 prévoyait que la somme du montant de la prestation de base et des primes pour personne à charge ne devait en aucun cas être supérieure à la quantité du SMI. Ce faisant, le barème de la quantité de la RISGA est demeuré relativement bas (Aguilar et al., 1995).

Certes, il faut reconnaître que la Xunta de Galicia a, plus que la plupart de ses consoeurs autonomiques, voulu affirmer formellement le droit à un *salario social*. Néanmoins, la pratique nous empêche de parler d'un véritable revenu minimum d'insertion. En plus des limites dans la couverture, l'administration a été incapable de voir véritablement au développement des projets individualisés d'insertion. Selon la loi 9/1991,

il était, rappelons-le, obligatoire pour un requérant de la RISGA de souscrire à un projet individualisé d'insertion pour percevoir la prestation économique. Le contenu du projet, qui faisait appel à une action intégrée et multidisciplinaire des différents départements de la Xunta de Galicia, devait être adapté aux besoins d'insertion du prestataire. Il pouvait donc relever d'activités d'intérêts collectifs et sociaux, de motivation professionnelle, de formation occupationnelle, ou de réhabilitation personnelle et familiale, de façon à améliorer l'intégration personnelle, familiale et sociale du bénéficiaire, tout en cherchant à l'intégrer au marché du travail. À ce titre d'ailleurs, le décret 374/1991, adopté dans la foulée de la loi, prévoyait la création de subventions aux entreprises pour l'embauche des prestataires de la RISGA et la création d'un programme d'emploi social protégé. Aucune de ces deux mesures ne verra le jour, d'où la qualification d'aide économique assistancielle réglementée utilisée pour référer à ce programme limité de RMI autonome sans dimension effective d'insertion (Aguilar et al, 1995).

5.1.2.1.2- La première mouture des Ayudas para Situaciones de Emergencia Social (ASES) :

Le programme des *Ayudas para Situaciones de Emergencia Social* (ASES) constitue le second axe principal d'intervention privilégié par le gouvernement galicien dans sa lutte à la pauvreté et la marginalisation sociale. Ces aides, de caractère extraordinaire et de paiement unique, ont été instaurées quelque temps avant l'adoption de la loi 9/1991, mais elles gagnent en statut avec la promulgation de cette dernière qui a élargi leur portée et élevé leur statut juridique. Ce sont néanmoins les décrets 374/1991 et 375/1991, adoptés dans la foulée de la loi, qui ont vu à l'élaboration du contenu des ASES. Compatibles avec la perception de la prestation économique de la RISGA, ces aides économiques étaient destinées à couvrir les besoins primaires (alimentation, soins sanitaires, vêtements, etc.) et à palier au manque de ressources nécessaires pour faire face aux nécessités liées au logement, son habitabilité, son entretien et son équipement (eau courante, réfrigérateur, électricité, services hygiéniques, etc.). Dans une région rurale et sous-développée de l'Espagne comme la Galice, l'essentiel des ASES accordées, du moins

¹⁵⁵ La hausse, en 1992, des prestations non contributives par le gouvernement socialiste espagnol est responsable de cette hausse de la proportion de la RISGA par rapport au SMI.

pour les premières années du programme, se justifiait pour les besoins de ce second ordre, seulement 15% des AES perçues étant destinées à couvrir des nécessités primaires comme la nourriture ou les vêtements (Aguilar et al., 1995).

Les rares critères d'éligibilité au programme, au nombre de trois, étaient par ailleurs beaucoup moins exigeants que ce que prévoyait le programme de la RISGA. Premièrement, comme pour cette dernière, le requérant devait former un foyer indépendant depuis un an avant la demande. Deuxièmement, et à la différence de la RISGA cependant, il devait seulement être majeur, et non âgé de vingt-cinq ans. Aussi, et finalement, les revenus du requérant ne devaient pas être supérieurs à l'équivalent de 125% du montant de la prestation de base de la RISGA plus les bonifications prévues pour les membres additionnels de l'unité perceptrice de taille semblable. Ce critère de revenu a constitué la principale limite d'accès au programme, encore qu'il a permis de fournir une aide économique complémentaire à des personnes démunies non éligibles à la RISGA, notamment pour des revenus considérés comme trop élevés. L'étendue de la couverture du programme est tout de même demeurée basse, considérant par exemple qu'en 1993 seulement 0,17% des foyers galiciens avaient été couverts par le programme. Les montants des prestations d'AESES variaient quant à eux en fonction des finalités pour lesquelles elles étaient octroyées. À l'instar du *salario social* galicien cependant, les AESES offraient une intensité de couverture relativement basse. Le montant minimal accordé correspondait à l'équivalent du double de la quantité mensuelle du subside basique de la RISGA, et le maximal, à sa somme annuelle (Xunta de Galicia, Decreto 374/1991; Aguilar et al, 1995).

À titre comparatif, pour la même période, le montant maximal des aides économiques pour situations d'urgence sociale offertes par le programme basque correspondait, rappelons-le, à 175% du montant annuel de l'*Ingreso Mínimo de Inserción* qui était déjà lui-même beaucoup plus généreux que la rente galicienne d'intégration. Par ailleurs, le programme d'AESES galiciennes présentait l'inconvénient majeur d'effectuer son paiement de façon très tardive. La lenteur administrative faisait en sorte que les paiements d'AESES se faisaient généralement six mois après le dépôt de la demande de cette prestation économique complémentaire, ce qui n'était pas sans nuancer grandement son statut d'aide d'urgence (Aguilar et al, 1995). Autant d'éléments qui confirment l'idée selon laquelle la première version du programme galicien de lutte à la pauvreté et à

l'exclusion sociale ne constituait dans les faits qu'une pâle copie du modèle initié par la communauté basque. Effectivement, la logique d'intervention préconisée par le gouvernement galicien valorisait le marché et tablait particulièrement sur la famille, comme aucun autre de nos cas à l'étude, pour fournir de l'assistance aux plus démunis de sa société.

5.1.2.2- La deuxième phase de politiques. Les réformes de la *Lei 9/1991* (1999-2004) :

Le processus de réflexion autour des réformes futures du programme de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale s'entame avec la publication de plusieurs études sur la situation de pauvreté en Galice qui viennent confirmer l'insuffisance des mesures et la persistance alarmante du problème. Trois études attirent principalement l'attention et sont à la source des nouvelles politiques adoptées à partir de 1999. La première, publiée en 1995 par la Direction générale des services sociaux galiciens conformément à l'obligation prévue par la loi 9/1991 de dresser le portrait général de la pauvreté galicienne, a évalué qu'un peu plus de 130 000 foyers se trouvaient en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. En 1997, le Conseil économique et social de la Galice produit un rapport en vue d'informer le gouvernement pour qu'il puisse développer son plan stratégique de lutte à l'exclusion sociale. Cette étude évalue alors qu'environ 5,1% des foyers galiciens souffraient de pauvreté sévère, c'est-à-dire que leurs revenus totalisaient moins de 25% du salaire médian galicien. L'année suivante, soit en 1998, une autre étude, cette fois-ci coéditée par le *Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada* et une fondation caritative, produite pour le compte de *Cáritas Diocesanas de Galicia*, estime que près d'une famille sur cinq (19,9%) en Galice dispose de revenus inférieurs à 50% du revenu médian espagnol et se trouve donc en situation de pauvreté. Cette proportion représenterait environ 22% de la population galicienne (Xunta de Galicia, 2001; Consello Económico e Social de Galicia, 1997).

Toutes ces données alarmantes incitent le gouvernement galicien à amorcer une réforme de ses programmes qui se solde par l'adoption, en février 1999 de la *Lei 1/1999* qui modifie la *Lei 9/1991 de medidas básicas para a inserción social*. Cette loi vise surtout à assouplir les dispositifs de la RISGA. Premièrement et surtout, le critère de résidence

obligatoire minimale passe de cinq à un an. Aussi, à l'instar des émigrants galiciens de retour dans la CA, les personnes en provenance des autres CA espagnoles qui s'établissent dans la région et qui étaient prestataires du RMI en vigueur dans leur CA d'origine sont exemptés de ce critère de résidence minimale d'un an avant le dépôt de la requête de la RISGA, par principe de réciprocité interrégionale. Deuxièmement, pour mieux s'adapter à la réalité économique des prestataires, et pour clarifier et uniformiser la définition de l'unité perceptrice, la loi 1/1999 substitue le concept d'unité de cohabitation à celui de foyer indépendant. Ce faisant, les unités de cohabitation qui vivent sous le même toit par manque de moyens économiques sont dorénavant admissibles à la RISGA. Cette possibilité de partager un toit doit tout de même se faire en-dehors des réseaux familiaux, dans la mesure où la nouvelle législation conserve l'obligation pour la parenté qui le peut de subvenir à l'alimentation des membres pauvres de la famille, obligation qui dénie par ailleurs l'accès à la RISGA pour ces derniers. Troisièmement, la réforme de 1999 élargit la couverture du programme à des populations particulières. En effet, le critère d'âge minimal de vingt-cinq ans, duquel étaient déjà exemptées les personnes âgées de moins de vingt-cinq ans avec enfants à charge sous la première version de programme, n'est désormais plus exigible pour les requérants majeurs qui sont orphelins absolus, handicapés et non admissibles à la pension espagnole d'invalidité, ou qui vivaient dans les centres galiciens de protection de la jeunesse avant d'atteindre la majorité (Xunta de Galicia, Lei 1/1999).

Ces modifications aux critères d'entrée au programme améliorent significativement la couverture du programme. Par exemple, alors qu'en 1993 seulement 0,17% des foyers galiciens étaient couverts par la RISGA, cette proportion monte à 0,51% en 2000. À titre comparatif, pour la même année, le RMI catalan et la RB basque couvraient, rappelons-le, respectivement 0,47% et 2,64% des foyers situés sur leur territoire (Arriba et Moreno, 2005). L'amélioration de la couverture auprès des foyers en situation de pauvreté extrême est assez marquée, considérant que tout juste avant cette réforme de 1999 la RISGA couvrait 29,69% de ces foyers (Martínez Torres, 2003), contre 47% en 2003.¹⁵⁶ Si une amélioration de l'étendue de la couverture de la RISGA est observée suite à l'adoption de

¹⁵⁶ Pour l'année 2003, il s'agit là de notre propre estimation, à partir des données trouvées dans *Cobertura del sistema. Pensiones RISGA et Proxección de fogares 2002-2017* de l' Instituto Galego de Estatística (IGE).

la loi 1/1999, les problématiques entourant la faiblesse des montants de la prestation ainsi que la non-fonctionnalité des dispositifs d'insertion rattachés au programme demeurent toutes entières, du moins pour le moment.

Quant au programme des ASES, la *lei 1/1999* a principalement vu à augmenter l'intensité de la couverture offerte par le programme. Voulant renforcer le caractère extraordinaire et urgent de ces aides économiques, de façon à ce qu'elles puissent véritablement constituer un frein aux processus d'exclusion, le gouvernement galicien revoit son barème de la quantité maximale de ces prestations. Désormais, les ASES peuvent s'élever non plus jusqu'à la quantité annuelle de la RISGA, mais bien à concurrence du montant annuel du SMI (Xunta de Galicia, *Lei 1/1999*). Par conséquent, tout dépendant de la finalité pour laquelle ces aides sont octroyées, le montant maximal potentiellement concédé est presque doublé. Au demeurant, il correspond au critère de l'administration basque pour fixer le montant maximal des ASES basques, soit 175% du montant annuel du *salario social*, ce qui n'est pas sans attester une fois de plus des intentions gouvernementales galiciennes de calquer son action interventionniste à partir des mesures basques de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

En 2001, l'adoption du *I Plan Galego de Inclusión Social 2001-2006*, dans la foulée de la promulgation du premier plan national d'action pour l'inclusion sociale du Royaume d'Espagne, impulse de nouvelles réformes du programme galicien de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Premièrement, cherchant à encourager une action conjointe des différents départements galiciens dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le gouvernement régit, par le décret 244/2002, la création d'une *Comisión Interdepartamental de Lucha contra la Pobreza*. Initialement prévue dans le troisième axe d'intervention préconisé par le gouvernement galicien lors de la toute première version de la loi 9/1991 (les deux premiers axes étant la RISGA et l'ASES), cette commission vise à coordonner les différents efforts gouvernementaux susceptibles d'avoir un effet direct sur les processus de marginalisation sociale et de paupérisation des populations précaires de la communauté galicienne. Pour ce faire, cette commission devait implanter des mécanismes de discrimination positive pour les prestataires de la RISGA dans l'octroi des différentes aides publiques et procéder à un exercice de révision des mesures déjà existantes. Aussi, elle s'était vue attribuer la responsabilité de mettre sur pied un observatoire sur l'inclusion

sociale en Galice. En plus de dresser un portrait précis de l'exclusion sociale dans cette région espagnole, cet observatoire aurait eu pour mandat d'identifier les secteurs émergents de l'économie et les besoins clés du secteur productif afin de cibler les possibilités d'emploi les plus pertinentes pour les populations les plus vulnérables et précaires. Présidée par le Président galicien Manuel Fraga, cette commission tarde cependant à prendre forme,¹⁵⁷ d'où les développements assez limités pour la période d'étude qui nous préoccupe (Xunta de Galicia, Decreto 244/2002).

Accusant un retard de trois ans sur l'échéance prévue par le Plan galicien d'inclusion sociale, l'exercice de révision des mesures déjà instaurées auquel doit se livrer la commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté a tout de même le mérite de mener à l'adoption en décembre 2004 de la *Ley 16/2004*. Cette dernière a pour but de modifier pour une seconde fois la loi 9/1991 sur les mesures basiques pour l'insertion sociale en Galice. Dans un premier temps, elle introduit quelques modifications au niveau de l'éligibilité au programme de la RISGA. D'une part, le critère de résidence minimale d'un an requis pour être admissible au programme n'est désormais plus exigible auprès des victimes de violence domestique qui changent de domicile pour des raisons de sécurité. D'autre part, et contrairement à ce premier assouplissement des dispositifs d'accès au programme, la loi 16/2004 instaure une nouvelle exigence pour les citoyens des États non membres de l'Union européenne. Pour percevoir la RISGA, ces immigrants requérants doivent dorénavant avoir obtenu leur résidence légale espagnole au moment de présenter leur demande d'admissibilité au programme (Xunta de Galicia, Ley 16/2004).

Deuxièmement et surtout, cette loi instaure un nouveau barème des montants de la RISGA qui hausse significativement la quantité des prestations. Désormais, le montant de la prestation basique de la RISGA correspond à 75% du montant mensuel de l'*indicador público de renta de efectos múltiples* (l'IPREM, qui en juillet 2004 a remplacé le SMI). Cette prestation de base est bonifiée de l'équivalent de 12% du montant mensuel de l'IPREM pour la première personne à charge du prestataire, de 10% pour la seconde, puis de 8% pour toute personne additionnelle. Le seuil maximal du montant de la prestation est par ailleurs haussé. Alors que sous l'ancienne législation il correspondait au maximum du

¹⁵⁷ Créée en juillet 2002 par le décret 244/2002, les membres de la commission interdépartementale

revenu mensuel du SMI, la loi 16/2004 prévoit que la RISGA ne peut excéder l'équivalent de 125% de la quantité mensuelle de l'IPREM (Xunta de Galicia, Lei 16/2004):

Ce nouveau barème, qui améliore significativement l'intensité de la couverture du programme, est toutefois rendu inaccessible pour ceux qui perçoivent la RISGA depuis quatre ans. Pour ces prestataires à long terme de la RISGA qui connaissent sensiblement des obstacles sérieux à l'insertion professionnelle, le montant de la prestation de base est maintenu au niveau de l'ancien barème, soit l'équivalent du montant mensuel de la prestation non contributive du régime espagnol de Sécurité sociale. De plus, les compléments de la prestation de base prévus pour les personnes à charge du prestataire sont abolis (Xunta de Galicia, Ley 16/2004).

Par là, le gouvernement galicien passe un message clair de nécessaire activation du prestataire. En effet, s'il voit à une amélioration du filet de protection sociale pour les citoyens galiciens aux prises avec une situation d'exclusion, le gouvernement juge que cette dernière ne doit pas s'éterniser au-delà de quatre ans, ce qui tranche avec ses tentatives de développer un système d'assistance sociale qui dépasserait le simple niveau de résidualité. Cet accent sur l'insertion professionnelle des prestataires est d'autant plus problématique que l'implantation de mesures gouvernementales se fait toujours attendre. Des modifications mineures, voire cosmétiques, sont apportées aux dispositions relatives aux projets individualisés d'insertion. Aux dires du préambule de la loi, ce cadre d'action évite toute forme de régulation détaillée susceptible d'imposer des structures rigides qui limiteraient les initiatives d'insertion, et par conséquent cherche à faciliter l'adaptation de la politique galicienne d'insertion à la réalité changeante du marché du travail (Xunta de Galicia, Ley 16/2004).

Finalement, des modifications d'ordre organisationnel sont apportées au programme d'AESES afin d'accélérer le processus de traitement des demandes et d'octroi des prestations qui, nous l'avons vu, s'avérait particulièrement lent pour une mesure qui est destinée à répondre aux situations de crise et d'urgence. Plus particulièrement, la loi prévoit la mise en place d'un système d'anticipation des dépenses pour lesquelles sont destinées ces aides économiques. Aussi, tout dépendant des circonstances particulières de chaque cas,

sont nommés plus d'un an plus tard, par l'*Orden* de la Xunta de Galicia du 21 octobre 2003.

il est désormais admis que des paiements soient effectués en tout ou en partie de façon anticipée au traitement officiel de la demande, en autant que les bénéficiaires remplissent évidemment les critères généraux d'amissibilité au programme (Xunta de Galicia, Ley 16/2004). Du coup, le gouvernement galicien répond à la principale critique adressée au programme des AESES qui, malgré une couverture assez forte et étendue, présentait jusqu'alors le gros désavantage de retarder ses paiements auprès d'une population en situation de précarité et en danger de s'enliser toujours un peu plus dans les processus d'exclusion.

Au total, en ce qui a trait à sa politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le gouvernement galicien a toujours semblé vouloir suivre le chemin indiqué par la communauté basque. L'ensemble des mesures adoptées depuis le début des années 1990 s'inspire effectivement en grande partie des politiques adoptées au Pays basque. Un rapport du *Consello Económico e Social de Galicia* produit en 1997 atteste d'ailleurs des velléités galiciennes d'être identifiée, aux côtés de la CA basque, comme chef de file en matière d'assistance sociale. Se targuant d'être l'une des deux seules communautés autonomes espagnoles où la prestation d'un *salario social* constitue « un droit réclamable devant les tribunaux », non sujette au pouvoir discrétionnaire des administrations qui le gèrent, le conseil économique et social positionne même la RISGA galicienne dans la voie d'un rapprochement vers le RMI français et son double-droit à un revenu et à l'insertion (Consello Económico e Social de Galicia, 1997 : 16-17). Le survol de l'évolution des programmes de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale que nous venons d'effectuer tranche avec ce portrait dressé par les autorités galiciennes. Certes, des améliorations notables autour de la couverture des programmes de la RISGA et des AESES sont observées et témoignent de la volonté gouvernementale de développer un système plus solide de soutien au revenu. Toutefois, force est de reconnaître que la logique d'intervention gouvernementale galicienne auprès des plus démunis repose toujours en grande partie sur les réseaux de solidarité familiale. À la limite, elle contribue même à les renforcer; l'obligation toujours en vigueur pour la parenté des personnes pauvres de les alimenter dégage le gouvernement de verser des prestations de la RISGA à ces démunis. En ce sens, elle s'inscrit directement dans les tracés du familialisme espagnol, fruit à la fois du conservatisme rural galicien et des rares ressources financières de cette CA. Les paiements

longtemps reportés des aides économiques d'urgence, et surtout l'axe d'intervention encore sous-développé des actions d'insertion, sont d'autres manifestations des obstacles financiers et institutionnels que rencontre toujours la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Galice.

5.1.3-La politique madrilène de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Englobant la capitale politique du pays, la Communauté autonome de Madrid jouit d'une place particulière au sein du pays. D'une part, contrairement à nos quatre autres cas espagnols, elle n'affiche pas une tradition identitaire distinctive. Cela ne l'empêche toutefois pas d'assumer un certain leadership, entre autres à cause de ses caractéristiques démographiques et économiques, faisant du même coup contrepoids aux puissantes régions nationalistes, basque et catalane, plus particulièrement. D'autre part, cette région monoprovinciale, qui comprend la capitale nationale du pays qui est elle-même l'une des plus grandes villes espagnoles, doit composer avec des paliers concurrents possiblement embêtants. Tel est particulièrement le cas de la mairie de Madrid qui ne s'est pas toujours montrée douce et conciliante à l'endroit de sa grande sœur autonome. Composant plus de la moitié de la population de la CA de Madrid, elle-même formée d'une vingtaine de municipalités, la ville de Madrid a effectivement pu à quelques reprises tenir tête à l'administration régionale et faire pression dans le processus de production de politiques. Le maire de la ville au moment de la transition démocratique aurait d'ailleurs fait longtemps ombre au Président madrilène (Heywood, 1995). Malgré les frictions intergouvernementales, l'existence d'une entité autonome à part entière n'en demeure pas moins nécessaire, à cause de la situation économique, sociale et géographique de la région, situation qui tranche avec celle des deux CA voisines, à savoir Castilla-La Mancha et Castilla y León.

Terre d'immigration par excellence du pays, la CA de Madrid doit au demeurant composer avec des problématiques urbaines qui viennent de pair avec le développement économique et les regroupements populaires. En ce sens, bien qu'elle se situe aux

carrefours du dynamisme économique et politique espagnol, la CA de Madrid doit faire face à des situations assez répandues de pauvreté et d'exclusion sociale. Aussi s'est-elle rapidement engagée dans la voie indiquée par le Pays basque en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, en se positionnant comme le deuxième programme espagnol qui fait le plus office de RMI (après l'IMI et la RB basque), devançant donc en cela sa consœur catalane. À l'instar des autres cas espagnols à l'étude, le programme madrilène de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale a connu principalement deux phases de politiques, soit l'implantation de l'*Ingreso Madrileño de Integración* (IMI) et son processus de réforme en *Renta Mínima de Inserción* de la Comunidad de Madrid (RMI) quelque dix ans plus tard. Voyons de plus près où se situe la Communauté autonome de Madrid en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale par rapport à nos quatre autres cas espagnols.

5.1.3.1- La première phase de politiques (1990-1991) :

Comme dans la plupart des entités subétatiques espagnoles, l'adoption des toutes premières mesures de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans la Communauté autonome de Madrid s'est effectuée de concert avec les pressions syndicales en ce sens. Cependant, l'administration madrilène est l'une des rares CA qui avait déjà annoncé ses intentions de mettre en place un *salario social*, avant même que cette mesure fasse partie de la *Propuesta Sindical Prioritaria* élaborée en octobre 1989 suite à la grève générale nationale de 1988. En mai 1989, le Président socialiste du *Gobierno de Madrid* avait effectivement affiché sa volonté d'emboîter le pas au gouvernement basque en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion. Cette déclaration a d'ailleurs eu un poids non négligeable dans le reste des CA espagnoles dirigées par des ailes régionales du PSOE, alors que la présidence autonome madrilène était la première administration subétatique socialiste à se dissocier de la position anti-RMI du gouvernement socialiste espagnol (Aguilar et al, 1995). Il ne faut néanmoins pas y voir là une rupture ou une volonté d'affranchissement à l'égard du gouvernement central, mais bien une simple initiative d'un Président qui croyait bon de légiférer en la matière. D'ailleurs, il importe de souligner au passage que tout le processus d'adoption et d'implantation du *salario social* madrilène n'a pas soulevé les foules dans la

région. Contrairement aux autres CA, l'instauration de cette mesure a eu une portée limitée dans le débat politique. Ainsi, les organismes sociaux ont été peu impliqués dans l'élaboration du programme, et l'assemblée parlementaire de Madrid n'a pas accordé une grande attention au suivi de son implantation (Serrano et Arriba, 2001).

C'est donc la volonté gouvernementale initiale d'instaurer un *salario social* qui, combinée à la conclusion d'un accord sur le sujet avec les autorités syndicales en décembre 1989, a conduit à l'adoption en juillet 1990 du *Decreto 73/1990 por el que se regula el Programa de Ingreso Madrileño de Integración* dont la mise en activité était prévue pour octobre 1990. Cependant, la ville de Madrid manifesterait son désaccord avec la charge supplémentaire de travail déversée sur ses services sociaux. Le manque de financement et d'autorité qui lui était conféré dans la gestion du programme (qui lui était pourtant assignée) constituait d'autres éléments de dispute intergouvernementale. Ce faisant, à cause des négociations engagées avec la CA madrilène, la ville de Madrid retardera de quelques mois la mise en effectivité du programme, soit jusqu'en janvier 1991 (Serrano et Arriba, 2001; Aguilar et al, 1995).

Tel que conçu à l'origine par le décret 73/1990, le programme madrilène d'intégration s'articulait autour de trois principales mesures. Premièrement, l'octroi de l'IMI, une prestation périodique, pour assurer un revenu minimal aux plus démunis. Ensuite, pour couvrir des nécessités exceptionnelles et permettre de favoriser les processus d'insertion, des *Complementos por Necesidades de Integración* devaient être conçus, de manière semblable aux diverses aides d'urgences sociales développées ailleurs au pays. Finalement, des *Proyectos de Integración*, des activités collectives organisées par les municipalités et les organismes sociaux et financées par la CA sont créées pour promouvoir l'insertion des prestataires de l'IMI (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, Decreto 73/1990). La mise en marche de ces deux derniers dispositifs a été beaucoup plus problématique que celle de l'IMI. Alors qu'il fallut attendre la fin de l'année 1991 pour que soient approuvés les premiers projets d'intégration, le Conseil d'intégration social annonçait en décembre 1991 qu'il renonçait carrément à la mise en marche du dispositif d'aide non périodique, pour des raisons politiques et budgétaires (Serrano et Arriba, 2001).

Dans les premières années qui suivent l'instauration du programme, quelques ajustements sont effectués. De façon générale, ces modifications touchent la couverture du

programme et visent par ailleurs à en restreindre l'accès aux foyers qui participent à des activités économiques irrégulières difficiles à vérifier.¹⁵⁸ Par exemple, en 1992, l'âge maximal d'admissibilité au programme de l'IMI est passé de soixante-six à soixante-cinq ans et des pénalités financières prévues pour les cas de fraude ont été introduites. En 1994, le critère de nationalité, jusqu'alors exigé pour l'éligibilité au même programme, est aboli. Au terme de ces mini-réformes, toutes introduites au cours de la première moitié des années 1990, l'IMI constitue une prestation économique différentielle destinée à couvrir les nécessités de base. Elle était concédée pour une période de six mois, renouvelable et sans aucune limite maximale dans le temps. Visant plus à lutter contre l'exclusion économique extrême qu'à éliminer la pauvreté ou redistribuer les revenus, la perception de l'IMI, toujours régie par le décret amendé 73/1990, est conditionnelle à la participation à un programme d'intégration. À la différence du programme catalan cependant, et se rapprochant en cela du modèle basque d'insertion, cette dernière n'est pas conceptualisée qu'en des termes professionnels, mais renvoie aussi aux dimensions sociales et personnelles de l'exclusion du prestataire (Noguera et Ubasart, 2003). Le programme d'intégration peut soit prendre la forme d'un contrat d'intégration, qui est constitué d'une série d'activités d'intégration proposées par les travailleurs sociaux aux familles de façon contractuelle (ex : orientation et formation professionnelle, accompagnement dans la recherche d'emploi), soit celle d'un projet d'intégration. Dans ce dernier cas, le prestataire participe à une série d'activités orientées vers la promotion personnelle et sociale du prestataire et encadrées par des organismes sans but lucratif. Le contrôle de la participation à l'une ou l'autre de ces versions de programme d'insertion demeure toutefois assez serré. La non-conformité aux termes des contrats d'intégration a d'ailleurs été responsable d'un nombre assez élevé de sorties de programme (Serrano et Arriba, 2001; Aguilar et al, 1995).

¹⁵⁸ Il faut se rappeler que l'Espagne connaît des taux très élevés de travail au noir, entre autres à cause du niveau élevé d'immigration illégale. Par exemple, pour l'année 1996-1997, il est évalué qu'environ 23% de la valeur du PIB espagnol découle du secteur occulte de l'économie. À titre comparatif, pour la même année, il aurait été de 27,2% en Italie, de 14,9% au Canada, de 14,8% en France et de 8,8% aux Etats-Unis (Sanchis Gómez, 2005). Avec cette modification, le programme évalue les revenus des requérants ou prestataires qui détiennent des revenus non justifiés ou difficilement vérifiables (travail au noir, ou vente itinérante par exemple) à l'équivalent de la prestation de base de l'IMI (Aguilar et al, 1995).

Le statut juridique limité du droit à l'IMI, régulé par décret et donc soumis aux approbations et aléas budgétaires, constitue une autre limite à la couverture de la première mouture du programme madrilène d'intégration. Pour le reste cependant, les conditions d'éligibilité au programme comptaient parmi les plus flexibles au pays, une fois l'exigence de nationalité espagnole supprimée. Premièrement, il n'y avait aucune exigence relative à une durée minimale de formation d'un foyer indépendant avant le dépôt de la demande d'admissibilité au programme de l'IMI. Le requérant devait seulement être enregistré et avoir vécu, de façon ininterrompue cependant, une année dans une municipalité de la CA de Madrid avant d'effectuer sa demande d'admissibilité au programme. Deuxièmement, il devait être âgé entre vingt-cinq et soixante-cinq ans. Les requérants qui avaient des mineurs à leur charge, ou ceux âgés de moins de vingt-cinq ans qui participaient à un programme d'intégration étaient toutefois exemptés du critère d'âge. Finalement, l'unité familiale du requérant qui remplissait ces conditions et acceptait de participer à un programme négocié d'intégration devait, pour percevoir la prestation économique de l'IMI, posséder des revenus moins élevés que le montant normalement accordé à une unité de taille comparable. De ces revenus était exclue une partie des pensions possiblement perçues par l'un des membres de l'unité familiale qui n'était pas le requérant, alors que dans la plupart des autres programmes autonomiques les revenus des pensions étaient comptabilisés en intégralité, ce qui n'était pas sans accroître la dépendance familiale (Aguilar et al, 1995; Noguera et Ubasart, 2003).

Ces critères relativement souples d'éligibilité au programme placent la CA de Madrid parmi les régions espagnoles qui offrent la couverture la plus élargie. En 1995, environ 0,49% des foyers madrilènes bénéficiaient de l'IMI. Ce taux de couverture relative est plus élevé qu'en Catalogne (0,42%) ou en Galice (0,44%), mais il est significativement plus bas qu'en Navarre (1,45%) et au Pays basque (2,55%), CA qui détiennent les plus fortes proportions de couverture du pays (Noguera et Ubasart, 2003). Pareilles différences, nous le verrons, ne peuvent être expliquées seulement par des considérations socioéconomiques, considérant que la Navarre et le Pays basque figurent parmi les régions les plus riches d'Espagne, au même titre que la CA de Madrid d'ailleurs. Ces disparités d'étendue de la couverture n'empêchaient toutefois pas l'IMI de figurer au cinquième rang du *salario social* qui couvrait le plus de foyers pro rata. En 2000, il y a eu en moyenne 8

056 unités perceptrices de l'IMI, nombre qui a été par ailleurs assez stable depuis les modifications de programmes de 1992 (Serrano et Arriba, 2000).

L'intensité de la protection offerte comptait elle aussi parmi les plus élevées du pays. En fait, dès la toute première année d'entrée en fonction de l'IMI, la prestation de base, fixée à 33 000 pesetas, était plus élevée que celle du Pays basque. De plus, le montant de la prestation était modulé selon la taille de l'unité perceptrice. À l'instar du Pays basque et de la Galice, les personnes considérées comme dépendantes du prestataire et incluses dans l'unité perceptrice devaient être unies à lui par mariage, relation conjugale stable, par adoption, filiation sanguine (jusqu'au quatrième degré), ou affinité familiale (jusqu'au deuxième degré). D'une année à l'autre les bonifications étaient révisées et augmentées. Par exemple, en 1990, la prime était de 8 000 pesetas pour la première personne additionnelle, et de 9 540 pesetas en 1994. En 1990, pour une deuxième personne dépendante, le montant de la prestation était bonifié de 5 000 pesetas, puis de 4 000 pour toutes les personnes subséquentes. Quatre ans plus tard, la bonification prévue pour la deuxième personne supplémentaire était de 5 980 pesetas, et de 4830 pour toute personne additionnelle. Ces chiffres attestent certes des augmentations annuelles du montant de l'IMI selon la taille du foyer. Cependant, la part du *salario mínimo interprofesional* que représente le montant de l'IMI a tendu à baisser légèrement au fil des années, ce qui n'est pas sans attester d'une certaine perte du pouvoir d'achat des prestataires. À titre d'exemple, en 1990, la prestation de base représentait 66% du SMI, et le montant accordé pour une unité familiale de quatre personnes correspondait à 100% du SMI. Quatre ans plus tard, les prestations accordées à des unités perceptrices de même taille équivalaient respectivement à 63,2% et 96,8% du SMI. En comparaison, pour les mêmes années, la proportion que représentait la prestation de base offerte au Pays basque par rapport au SMI passait de 60 à 62,4%, alors que pour une unité perceptrice de quatre personnes, le montant accordé correspondait à 102% du SMI en 1990, et 106% en 1994 (Aguilar, 1995).

Combinée au faible statut juridique du programme, cette légère baisse de l'intensité de la protection offerte par l'IMI atteste de l'engagement mitigé du gouvernement madrilène dans la lutte contre la pauvreté au moment de cette première phase de politiques. À titre indicatif, la volonté gouvernementale de soulager la pauvreté extrême, évaluée à partir du taux de foyers couverts par l'IMI sur le nombre de foyers en situation de pauvreté

extrême, était de 48,82% en 1999. Cette proportion plaçait certes la CA de Madrid devant la Navarre (26,48%), la Galice (29,69%) et la Catalogne (31,93%), mais elle se trouvait largement à la traîne du Pays basque, qui pour la même année couvrait 109,16% de ses foyers considérés comme extrêmement pauvres (Martínez Torres, 2003). À l'opposé, l'objectif prioritaire d'insertion des prestataires du programme madrilène d'intégration était formel, comme le révèle le nombre assez élevé de foyers qui ont été exclus du programme pour ne pas avoir respecté les conditions de participation aux programmes d'intégration. L'obligation de renouveler biennuellement son inscription au programme n'est pas non plus sans stigmatiser les prestataires et exercer sur eux une pression supplémentaire de retour au travail. La valorisation du marché a donc pris le pas sur toute autre visée de redistribution des revenus dans la logique d'intervention gouvernementale. C'est pour cette raison que le programme madrilène ne peut être élevé au même rang que le basque et ce, même si dans certains cas d'unité perceptrice de taille précise, les prestations offertes à Madrid ont été un légèrément plus généreuses.

5.1.3.2- La deuxième phase de politiques (2001-2003) :

Quelque dix ans après l'introduction de la toute première version de l'*Ingreso Madrileño de Integración*, le gouvernement madrilène, désormais passé aux mains du *Partido popular*, a cru bon de procéder à un bilan de ce programme. Cet exercice ne s'effectue pas qu'à l'interne et le gouvernement fait appel à des universitaires navarrais pour dresser le portrait de l'exclusion sociale dans la CA de Madrid. Toutes ces réflexions autour du passé et de l'avenir de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la CA madrilène s'inscrivent directement dans un mouvement de fond observé à l'échelle supranationale, avec le Conseil européen de Lisbonne qui indique la voie de la méthode ouverte de coordination pour la problématique de l'inclusion sociale. En effet, au moment où le gouvernement madrilène entame ces démarches de réflexion, rappelons-nous que plusieurs CA espagnoles, dont en l'occurrence nos quatre autres cas à l'étude, ont déjà procédé aux réformes de leur programme de *salario social*, elles aussi en réponse aux recommandations européennes. Un effet de mimétisme interrégional peut donc être observé, la CA de Madrid, capitale nationale, ne voulant pas demeurer en reste par rapport

aux autres entités subétatiques voisines. Combiné par ailleurs aux pressions syndicales allant dans le sens d'une réforme du programme de l'IMI, ce contexte général incite donc le *Consejo de Gobierno* à approuver le 20 décembre 2001 le *Plan contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid 2002-2006* (Alonso Seco, 2002; Alonso Ortiz, 2002).

Le plan adopté définit l'exclusion comme une série de barrières et de limites multidimensionnelles qui constituent des obstacles à la participation à la vie sociale partagée par la majorité de la population. Plus qu'une simple situation de manque de ressources financières, l'exclusion appelle à une intervention intégrale, c'est-à-dire une série de mesures touchant certes les sphères économique et professionnelle, mais aussi celles du logement, de l'éducation, de la santé et de l'accompagnement social. Parmi les mesures recommandées dans le plan (mesures qui n'étaient pas initialement chiffrées, mais qui l'ont été annuellement à mesure qu'elles ont été mises en vigueur) figurait au premier rang d'importance l'adoption d'une loi qui garantirait un droit à une prestation économique et à des appuis personnalisés pour l'insertion (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 2001).

La loi qui concrétise cette mesure est adoptée presque simultanément avec le plan. Considérée par certains comme la première réforme substantielle du *salario social madrilène*, les autres régulations des années 1990 ne constituant que de simples modifications au programme déjà en vigueur (Alonso Seco, 2002), l'adoption, le 27 décembre 2001, de la *Ley 15/2001, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid* élève le statut juridique du programme en garantissant un double droit. D'une part, désormais nommée *Renta Mínima de Inserción* (RMI), cette prestation économique périodique, complémentaire et subsidiaire relève d'un véritable droit subjectif des résidents légaux madriléens d'accéder à une aide financière pour répondre à leurs nécessités basiques de subsistance. D'autre part, le droit d'obtenir des appuis personnalisés pour l'insertion sociale et professionnelle est au demeurant garanti par la loi 15/2001. Ce droit prend forme à travers l'accès aux programmes de services sociaux et d'emploi, et plus particulièrement dans le cadre des programmes individualisés d'insertion dont le contenu est consensuel et négocié entre les services et les prestataires. Ces deux droits sont proclamés et garantis indépendamment l'un de l'autre. Le gouvernement a effectivement voulu établir une nouvelle relation entre la prestation économique et les activités

d'insertion, considérant qu'elles appartiennent chacune à deux logiques distinctes, avec leurs processus différenciés, au sein desquels l'administration gouvernementale doit tenter d'éviter la "déprotection" de ses répondants (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, Ley 15/2001).

Bien que légiféré par la loi 15/2001, le RMI madrilène est développé par le decreto 147/2002 qui spécifie les éléments de sa régulation laissés en suspens dans le cadre de la loi. Il est établi que le droit garanti à la prestation économique du RMI est un droit personnel au requérant qui s'est constitué une unité de cohabitation indépendante (même s'il vit seul) depuis au moins six mois avant le dépôt de sa demande d'admission au programme. Les personnes qui vivent au sein de la même unité de cohabitation que le prestataire et qui sont à la charge de ce dernier peuvent également bénéficier indirectement de ce droit, dans la mesure où le RMI sera majoré pour toute personne à charge supplémentaire du requérant et liée à lui par mariage (ou union de fait), par cosanguinité (jusqu'au quatrième degré), par adoption, tutelage ou affinité (jusqu'au deuxième degré). L'unité de cohabitation ne doit pas, quant à elle, être assimilée à la notion de foyer, dans la mesure où, pour des raisons financières, des unités indépendantes de cohabitation peuvent exceptionnellement vivre sous un même toit.¹⁵⁹ Il s'agit là d'une innovation pour la CA de Madrid qui, en ne considérant pas la question du logement dans l'attribution des prestations, a pour effet de protéger l'unité de la famille (Alonso Seco, 2002).¹⁶⁰

La réforme de programme qu'amènent la loi 15/2001 et le décret 147/2002 ne bouleverse pas de fond en comble l'étendue de la couverture du programme. Les critères d'éligibilité à la RMI conservent effectivement l'essentiel de leurs dispositions, mais des modifications viennent élargir la couverture du programme à des populations particulières à forts risques d'exclusion. Ainsi, alors qu'on comptait en moyenne 8 056 unités perceptrices

¹⁵⁹ Cette possibilité de partage d'un logement par plus d'un titulaire du RMI est tout de même balisée et, nous le verrons, a un effet réducteur sur la quantité du montant de la prestation.

¹⁶⁰ Fait intéressant à souligner, pareille mesure aurait pu être saisie, dans d'autres régimes occidentaux d'État social, comme un instrument pour faciliter l'indépendance d'une unité perceptrice (ex : jeune famille monoparentale) par rapport à sa famille. Dans la CA de Madrid, où le familialisme est fort comme partout en Espagne, cette mesure est au contraire interprétée par José-María Alonso Seco, vice-conseiller des services sociaux de la CA de Madrid, comme une innovation qui cimenter davantage l'unité familiale (Alonso Seco, 2002), considérant que le requérant n'a plus à déménager et à se doter d'un logement indépendant pour percevoir l'assistance.

de l'IMI pour l'année 2000, en 2002 ce chiffre baisse à 7 504, puis s'élève en 2004 à 9 087 unités (CES-Madrid, 2004). Ces fluctuations ne peuvent être le seul résultat des modifications apportées aux critères d'éligibilité qui, nous l'avons dit, demeurent sensiblement les mêmes, sauf pour quelques collectifs particuliers. Premièrement, pour être admis au programme, le requérant doit être enregistré dans une municipalité de la CA de Madrid et doit toujours y avoir tenu résidence effective dans l'année précédant la présentation de la demande de RMI. Cependant, les ex-détenus et les sans-logis reconnus par une certification d'une entité publique ou privée voient leur résidence effective reconnue. Par convention de réciprocité et de politesse interrégionale, il en est de même pour les requérants qui résidaient dans une autre CA et étaient là-bas titulaires d'une prestation analogue. Deuxièmement, le requérant doit être âgé entre vingt-cinq et soixante-cinq ans inclusivement, à moins d'avoir à sa charge des mineurs ou des personnes invalides dont le degré d'invalidité est minimalement évalué à 45%. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui sont orphelines absolues, qui participent à un programme d'inclusion sociale accrédité par le conseil des services sociaux, qui vivent une situation grave d'exclusion sociale reconnue par un travailleur social d'un centre municipal des services sociaux, ou encore celles qui avaient pour tuteur la CA de Madrid alors qu'elles étaient mineures, sont elles aussi exemptées du critère de majorité. Troisièmement, le critère relatif à la constitution d'une unité de cohabitation six mois avant la présentation de la demande d'admissibilité est maintenu, sauf dans quelques cas précis, comme celui de la charge économique d'un mineur ou d'une personne invalide, celui d'une séparation ou d'un divorce, celui d'un décès des parents ou tuteurs légaux, ou encore celui de personnes seules considérées en situation de déracinement social. Quatrièmement, le requérant doit détenir des revenus insuffisants pour faire face à ses nécessités basiques. Pour fixer le montant de ses revenus insuffisants, l'administration madrilène se réfère encore au barème du Régime espagnol de la Sécurité sociale. Pour être éligible, les revenus du requérant ne doivent en aucun cas être supérieurs au montant annuel accordé par la pension non contributive de la Sécurité sociale pour un foyer de même taille. Au demeurant, le gouvernement n'admet pas comme situation de revenus insuffisants ni les cas où la personne sollicitante a droit à une prestation alimentaire (d'un conjoint ou d'un parent) qu'elle ne reçoit pas et ne réclame pas devant les tribunaux. Pareillement au Régime de sécurité sociale, les personnes ayant quitté

volontairement leur travail ne sont pas éligibles non plus. Cinquièmement, affirmant le caractère complémentaire et subsidiaire du RMI, il est dorénavant exigé que le requérant ait, avant la présentation de sa demande, sollicité toutes les autres prestations économiques publiques (contributives ou non) auxquelles il serait possiblement admissible. Finalement, la nouvelle régulation exempte de tous ces critères d'éligibilité au programme certains pans bien précis et particulièrement vulnérables de la population. Trois groupes sont visés. Les victimes de mauvais traitements qui ont effectué une dénonciation officielle de l'acte (sauf s'il y a risque d'attaque à l'intégrité physique du dénonciateur ou d'un membre de son unité de cohabitation), les personnes connaissant de graves problèmes d'exclusion, qui cohabitent avec un parent qui n'est pas lié à lui au premier degré de parenté, et les personnes qui se trouvent en situation soudaine d'extrême nécessité socioéconomique (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, Decreto 147/2002).

Si la couverture du programme de la rente minimale madrilène se voit élargie à des collectifs bien délimités, la diminution de l'intensité de la protection observée progressivement au cours de la première phase de politiques est maintenue. Certes, les montants de prestations augmentent légèrement, et la part relative que représente la prestation de base par rapport au SMI remonte à 66%, comme en 1990 lors de la toute première mise en œuvre de l'IMI.¹⁶¹ Cependant, la loi 15/2001 prévoit que le montant des prestations, toujours majoré en fonction de la taille du foyer et annuellement fixé par la loi budgétaire de la CA de Madrid, ne peut excéder l'équivalent du montant du SMI et ce, peu importe la taille du foyer couvert par le RMI. En comparaison, lors de leur seconde phase de politiques respectives, nos quatre autres cas à l'étude ont à tout le moins fixé le plafond de leur *salario social* à 125% du SMI.¹⁶² Par ailleurs, le décret 147/2002 prévoit que dans

¹⁶¹ Par exemple, en 2002, la prestation de base s'évaluait à 293,86€ (environ 48 895 pesetas) et les primes s'élevaient à 73,47€ (environ 12 225 pesetas) pour la première personne à charge supplémentaire et 44,08€ (environ 7 335 pesetas) pour les personnes subséquentes. En 2004, la quantité de base montait à 305,74 € (environ 50 870 pesetas) et les compléments, à 92€ (environ 15 307 pesetas) pour la première personne et 61 € (environ 10 150 pesetas) pour toute personne supplémentaire.

¹⁶² La Galice et la Navarre ont fixé leur plafond du montant de la prestation de rente minimale à 125% du SMI, alors qu'en Catalogne, le seuil maximal correspond à environ 131% du SMI. Au Pays basque, la limite devait initialement s'élever à 125% du SMI, mais elle a été dépassée à cause des négociations conclues avec les partis de gauche pour maintenir la coalition gouvernementale. Aussi, cette limite fictive du 125% n'incluait pas les mesures de stimuli à l'emploi qui par exemple

les situations où plus d'un titulaire du RMI partagent le même toit, les revenus totaux du foyer ne peuvent excéder deux fois le montant accordé pour une seule unité perceptrice de taille comparable, et ce, même s'ils n'ont aucun lien de parenté. À côté de ces dispositions qui limitent la quantité des RMI, la réforme qui s'échelonne sur la période 2001-2002 élimine toute référence à une durée maximale de la prestation. Désormais, la perception du RMI est automatique en autant que les conditions de son octroi initial soient maintenues (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, Decreto 147/2002).

En contrepartie de la perception du RMI, les titulaires doivent participer aux programmes individualisés d'insertion. Ces derniers, toujours élaborés par les services sociaux municipaux et visant la participation consentie des prestataires, remplacent les contrats d'insertion. S'ils demeurent obligatoires à la perception du RMI, l'administration subétatique abandonne la notion de contrat, considérant que ces ententes d'insertion ne constituent pas un contrat au sens strict, dans la mesure où elles n'impliquent pas une véritable réciprocité ou interdépendance dans les obligations. Pour la première fois cependant, la réforme voit à codifier les infractions susceptibles d'entraîner la suspension du RMI ou autres sanctions possibles, mettant ainsi un frein aux décisions discrétionnaires parfois arbitraires de l'administration (Alonso Seco, 2002). Ces programmes individualisés d'insertion, qui tiennent compte des besoins généraux et du potentiel des participants, comportent deux volets. Le premier est composé de réunions périodiques pour effectuer le suivi de la situation sociale de la personne. Le second veille à la participation à des activités de formation personnelle et sociale, de reconversion professionnelle, et de recherche d'emploi pour le prestataire. Aussi, on voit à ce que ce dernier accède à des services de santé, d'éducation, ou encore que ses enfants soient scolarisés jusqu'à l'âge minimal obligatoire. La durée du programme individualisé d'insertion est déterminée en fonction du temps nécessaire pour rencontrer les objectifs d'insertion et de commun accord entre le centre municipal de services sociaux et le bénéficiaire du programme. Cependant, après deux ans de perception ininterrompue du RMI, un nouveau programme individualisé d'insertion est élaboré, en tenant compte des raisons qui expliquent la non insertion du prestataire, des possibilités de résolution de la situation, des actions à entreprendre en ce

en 2001 augmentaient la prestation de base de la RB basque à 131,3% du SMI, et à 183,8% du SMI

sens et du suivi qui s'impose. Dans certains cas cependant, ce bilan pourrait entraîner l'exemption pour le prestataire de l'obligation de participer activement à l'exécution des mesures sociales et professionnelles contenues dans le programme individualisé d'insertion (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, Decreto 147/2002).

En plus de ces programmes individualisés d'insertion qui ne sont pas uniquement réservés aux titulaires de RMI, la loi 15/2001 maintient l'existence des projets d'insertion, considérés comme des mesures complémentaires. Toujours composés d'activités organisées par des entreprises locales ou des organismes sans but lucratif, les projets d'insertion visent la promotion personnelle d'un collectif particulier de personnes en adoptant une approche transversale qui peut autant toucher les secteurs de l'éducation, de la santé, du logement, des services sociaux que de l'emploi. Ces projets doivent appeler à la participation majoritaire de personnes déjà inscrites et actives au sein d'un programme individualisé d'insertion. À tout le moins, le décret 147/2002 établit que 50% des participants au projet doivent appartenir à une unité de cohabitation qui perçoit le RMI (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, Decreto 147/2002).

Suite à cette réforme du programme de RMI, le gouvernement de la Communauté autonome de Madrid, qui préconisait toujours dans son intervention une logique de valorisation du marché, a adopté en mars 2003 le décret 32/2003 visant à réguler la collaboration entre son gouvernement et les entreprises de promotion et d'insertion professionnelle. Plus particulièrement, ce décret instaure des subventions aux entreprises qui embauchent des personnes en situation ou risque d'exclusion sociale, de façon à compenser pour les coûts supplémentaires engendrés par l'embauche de ce type de travailleurs et du personnel expert dans l'orientation et l'accompagnement social qui doivent les guider dans leur processus d'insertion. Les montants des subventions, qui ne peuvent au total excéder la quantité de 100 000€ par entreprise, ont été fixés par l'*Orden* 2581 de juin 2003 du Conseil madrilène du travail. Ce dernier établit que la subvention doit correspondre à la somme du montant de la cotisation patronale au Régime espagnol de Sécurité sociale et d'un montant correspondant à 80% du SMI qui aurait été octroyé pour une tâche semblable, et indépendamment du salaire réellement perçu par l'exclu embauché.

pour une unité perceptrice de cinq personnes.

Au total, la subvention accordée par contrat de travail ne peut s'élever au-delà de 18 030€. De plus, conformément au décret 32/2003, lorsque les postes de travail sont à temps partiel, ils doivent toujours correspondre minimalement à 50% d'une journée habituelle de travail, et le montant de la subvention se voit réduit proportionnellement au pourcentage de la journée habituelle. À l'instar de la plupart des programmes similaires développés dans d'autres CA, la durée du contrat subventionné doit se situer entre six mois et trois ans. Aussi, est-il prévu que l'État subventionne uniquement les contrats de travail dont les modalités respectent la loi du travail et correspondent minimalement aux conditions généralement en vigueur dans le secteur concerné (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, Decreto 147/2002; Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, Orden 2581). Malgré cet effort législatif marqué, ces aides aux entreprises ne sont pas entrées en vigueur au moment de l'adoption de ces législations (AMEI, 2005). Il faut attendre jusqu'en novembre 2007 pour qu'une autre régulation soit adoptée, l'*Orden 3236/2007*, qui met en place deux nouveaux types d'aide aux entreprises qui embauchent des personnes en situation d'exclusion sociale et qui sont cofinancées par le Fond social européen. Au moment d'écrire ces lignes, ces subventions étaient encore en processus d'implantation.

En dernière analyse, pour autant qu'elle élève le statut juridique du programme madrilène d'intégration et proclame pour les citoyens de la CA de Madrid le double droit à l'insertion et à des revenus minimums pour répondre à leurs premières nécessités, la réforme entreprise à la fin de l'année 2001 conserve une logique globale d'intervention orientée vers la valorisation du marché. Depuis l'introduction de la toute première version de l'IMI, le gouvernement de la CA de Madrid a été clair dans ses intentions de favoriser l'inclusion des moins nantis de la société madrilène par un retour au travail. Certes, il n'a pas préconisé des mesures de *workfare* comme la Navarre, et a élargi la couverture de son programme à des collectifs bien ciblés en situation ou à fort risques d'exclusion, mais il s'est toujours gardé d'engager outre mesure son intervention dans la voie de la redistribution des revenus. Par exemple, rappelons-nous que les compléments pour nécessités d'intégration (aides économiques d'urgence) n'ont finalement jamais vu le jour, ou que, chez la population prestataire de l'IMI, les sorties de programme dues à une gestion stricte des contrats d'insertion étaient assez nombreuses sous la première phase de politique. Aussi, si nous regardons la population en situation d'extrême pauvreté, évaluée à

environ 27 000 foyers au moment de la réforme de 2001-2002 (Alonso Ortiz, 2002), seulement entre 25% et 30% de ces foyers les plus démunis de la CA de Madrid sont couverts par le RMI. De plus et surtout, l'intensité de la protection offerte, parmi les plus généreuses au pays lors des premières années l'IMI, se classe moins avantageusement au fil de l'évolution du programme, alors que la quantité du RMI ne peut désormais plus dépasser la valeur du SMI depuis la réforme de 2001, contrairement à ce qui se fait dans nos quatre autres cas espagnols à l'étude. Bref, bien que la CA de Madrid ait constitué la première entité subétatique dirigée par l'aile régionale du PSOE qui n'a pas suivi la ligne partisane centrale de condamnation des mesures de RMI lors de l'adoption du tout premier programme basque d'IMF, il demeure que les critères d'attribution de la prestation, ou encore l'intensité de la protection offerte s'inspire des barèmes nationaux développés pour d'autres prestations espagnoles. En plus du plafond du RMI correspondant au montant du SMI, pensons à la définition de manque de ressources, calquée sur celle de la pension non contributive du Régime de sécurité sociale, ou au ciblage de l'élargissement automatique de la couverture aux personnes victimes de mauvais traitements.¹⁶³ Aussi n'est-il pas faux de prétendre que la CA de Madrid accorde généralement son intervention en harmonie avec ce qui est favorisé par le gouvernement central espagnol, au même titre que sa consœur catalane d'ailleurs.

5.2-Conclusion:

Malgré une différenciation des programmes et des mesures mises de l'avant, les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des trois cas espagnols étudiés dans ce chapitre valorisent, chacune à sa façon, le marché et la famille comme piliers de l'aide aux démunis de la société. Si, à la différence de la Navarre, cette valorisation du

¹⁶³ Rappelons-nous que le gouvernement Aznar a adopté, le 30 avril 1998, son premier *Plan de Acción contra la Violencia doméstica 1998-2000* et en mai 2001, son second *Plan de Acción contra la Violencia doméstica 2001-2004*, plans qui insistent tous deux sur la nécessité de développer des mesures assistancielles de type économique pour répondre aux besoins des victimes de violence domestique (MTAS, 2003).

marché et de la famille dans les logiques d'intervention préconisées se fait sous une version plus douce que celle du *workfare*, elle se présente quelque peu différemment dans chacune de ces trois régions espagnoles. Par exemple, la Catalogne et la CA de Madrid ont offert un filet de protection sociale qui se compare relativement fort avantageusement par rapport à ceux de la plupart des communautés autonomes, et elles ont toutes deux insisté sur l'obligation pour le prestataire de participer à des programmes de réinsertion en contrepartie de la perception de leur *salario social*. Cependant, l'insertion en Catalogne est principalement saisie en des termes professionnels, alors qu'à Madrid la dimension sociale de l'inclusion occupe une place tout aussi importante dans les schémas d'intervention. En Galice par ailleurs, un discours visant à garantir le double droit d'assistance et d'insertion tout comme au Pays basque est présent, mais les mécanismes mis à contribution renforcent le marché, et plus que partout ailleurs au sein de nos cinq cas espagnol à l'étude, le familialisme social.

Quelles sont les pistes d'interprétation possibles de cette variation sur le même thème de la valorisation du marché et de la famille? Quelle part est potentiellement attribuable aux contextes institutionnels, idéologiques et socioéconomiques différenciés de ces trois cas, si nous les comparons entre eux, mais aussi par rapport au Pays basque et à la Navarre? Finalement, en tenant compte au demeurant de nos cas canadiens, comment peut s'articuler et quelle place peut-on accorder au nationalisme social dans la transformation de l'État social dans des démocraties plurinationales comme le Canada et l'Espagne? Voyons de plus près.

Chapitre VI

Nation sans État autre que social?

Quelques interprétations

6.1- Brève récapitulation et typologie des logiques d'intervention observées au Canada et en Espagne

Au cours des chapitres précédents, nous avons effectué une analyse comparée de l'évolution des logiques d'intervention de sept entités subétatiques afin de voir si, en ce contexte général de transformation de l'État social, les gouvernements nationalistes tendent effectivement à instrumentaliser les politiques sociales pour mousser un esprit de solidarité sur lequel pourrait tabler la réalisation d'un éventuel projet national. Jusqu'à maintenant, les travaux qui ont développé la thématique du nationalisme social ne se sont pas prêtés à un pareil exercice d'analyse comparative des politiques publiques qui constitue pourtant à nos yeux la prémisse de départ pour parvenir à statuer sur l'existence ou non de véritables politiques sociales différenciées dans les entités subétatiques nationalistes. Les résultats de recherche révélés dans les deux derniers chapitres attestent d'ailleurs de la pertinence, voire même la nécessité de notre démarche d'analyse; en effet, les entités subétatiques nationalistes instrumentalisent les politiques sociales à des degrés divers, et par conséquent, les logiques d'intervention mises de l'avant ne se posent pas nécessairement en rupture avec celles avancées ailleurs dans le pays. Le tableau III présenté à la page suivante récapitule l'évolution globale des logiques d'intervention des gouvernements nationaux et subétatiques étudiés.

Des quatre cas identifiés comme nationalistes, seulement deux semblent avoir mis de l'avant des logiques d'intervention qui se distinguent significativement de la mouvance générale de valorisation du marché et de la famille observée en Espagne et au Canada. Bien qu'ayant eux aussi mis de l'avant quelques mesures appartenant à cette philosophie d'intervention, le Pays basque et le Québec ont globalement privilégié des objectifs orientés vers la performance du marché et la redistribution des revenus. En termes de contrepartie à la perception des prestations d'assistance, les initiatives favorisant l'insertion sociale et

professionnelle volontaire des prestataires ont donc pris le pas sur les divers scénarios de travail et de formation obligatoire plus que partout ailleurs en Espagne et au Canada. Pareillement, une volonté de soutenir monétairement les gagne-petit afin de les aider à sortir de la trappe à la pauvreté y a aussi été clairement observée.

Tableau III- Synthèse des logiques globales d'intervention des gouvernements nationaux et subétatiques canadiens et espagnols¹⁶⁴

	Années 1980-1990	Tournant des années 2000
Gouvernement canadien	Logique de valorisation du marché	Logique de valorisation du marché et de la famille
Gouvernement québécois	Logique axée sur la performance du marché	Logique axée sur la performance du marché et la redistribution des revenus
Gouvernement saskatchewannais	Logique de valorisation du marché	Logique de valorisation du marché et de la famille
Gouvernement espagnol	Logique de valorisation du marché	Logique de valorisation du marché et de la famille
Gouvernement basque	Logique redistributive résiduelle	Logique axée sur la performance du marché et la redistribution des revenus
Gouvernement catalan	Logique de valorisation du marché	Logique de valorisation du marché
Gouvernement galicien	Logique résiduelle de valorisation du marché et de la famille	Logique de valorisation du marché et de la famille
Gouvernement madrilène	Logique de valorisation du marché	Logique de valorisation du marché
Gouvernement navarrais	Logique de valorisation du marché (dure) et de la famille	Logique de valorisation du marché et de la famille

Cette comparaison des logiques d'intervention des gouvernements nationaux et subétatiques a été initiée pour établir si les entités subétatiques nationalistes développaient véritablement des programmes sociaux différenciés comparativement à leurs consœurs non nationalistes. À la lumière des faits observés, tel n'est pas toujours le cas. Certes, les

¹⁶⁴ Le découpage séquentiel proposé facilite la compréhension et la synthèse de l'évolution des logiques d'intervention observées, mais il doit être considéré en des termes relatifs pour chacun des cas étudiés.

gouvernements catalan et galicien ont parfois usé de rhétorique de nationalisme social, mais ce discours ne se serait pas traduit par des mesures sociales particularistes. Comment expliquer ce phénomène d'instrumentalisation différenciée des politiques sociales pour des fins nationalistes?

Pour démontrer et comprendre le fait que le nationalisme social ne mène pas toujours à un renforcement de l'État social et puisse se présenter sous des traits conservateurs, Béland et Lecours (2004) ont avancé, prenant à témoin le cas flamand, que des facteurs d'ordre institutionnel, socioéconomique et idéologique pouvaient intervenir dans la relation et par conséquent teinter différemment les phénomènes de nationalisme social. Ici, nous reprenons et poussons encore plus loin cette réflexion en vérifiant si ces facteurs intermédiaires peuvent en outre rendre compte de l'échec du nationalisme social en Catalogne et en Galice, par opposition à ce qui a été observé au Québec et au Pays basque.

Dans ce présent chapitre, il convient donc de chercher à identifier et à comprendre les interprétations possibles d'une pareille différenciation des logiques d'intervention ainsi qu'à évaluer la modulation du potentiel explicatif de la variable « nationalisme ». Pour ce faire, nous devons revenir et procéder à l'analyse de chacun des facteurs identifiés dans le premier chapitre susceptibles d'intervenir dans la relation à l'étude. Ces facteurs, au cœur de la mise en place d'un environnement favorable (ou défavorable) à l'instrumentalisation de la question sociale par les forces nationalistes, peuvent être regroupés sous trois catégories : les arrangement institutionnels, le contexte idéologique et politique ainsi que le contexte socioéconomique. En procédant à l'analyse comparée de ces facteurs pour chacun de nos cas subétatiques étudiés, nous dégagerons des interprétations relatives à l'existence et aux retombées du nationalisme social dans les nations sans État en Espagne et au Canada.

6.2-Interprétations autour du phénomène de nationalisme social, et de l'existence ou non de modes différenciés d'intervention auprès des démunis.

Regroupés sous trois grandes catégories, les facteurs étudiés ci-dessous renvoient à des littératures différentes sur les politiques sociales. Certains figurent parmi les classiques de l'analyse des politiques publiques et ont une résonance toute particulière dans les débats entourant la transformation de l'État social (ex : l'orientation idéologique du gouvernement, taux d'association et de syndicalisation, taux de pauvreté, etc). D'autres appartiennent plutôt à la littérature portant sur les politiques sociales dans un contexte fédéral et sur le nationalisme social (arrangements juridictionnels, asymétrie fiscale, relations intergouvernementales, présence d'une problématique linguistique, etc). Nous faisons cependant le choix de les considérer indépendamment de ce fait, sans privilégier une certaine hiérarchie dans la littérature concernée, afin de maximiser les explications à tirer des divers contextes institutionnels, politico-idéologiques et socioéconomiques que ces facteurs nous dépeignent.

6.2.1-Arrangements institutionnels :

6.2.1.1-L'argent n'explique pas tout. Quand la marge de manœuvre fiscale sert de prétexte aux choix de politiques publiques.

Toutes deux situées au centre-nord du pays, les Communautés autonomes basque et navarroise partagent, nous l'avons vu précédemment, un passé commun. Ces deux CA ont historiquement déjà été si étroitement associées que les nationalistes basques voient dans la région navarroise la terre ancestrale basque. D'où leur traditionnelle insistance pour l'annexion de la Navarre au Pays basque, et les relations tendues entre les deux communautés forales.

Si aucune suite n'est donnée à cette revendication basque, ce passé commun a tout de même eu une grande signification au moment de la transition. Privilégiés, le Pays Basque et la Navarre se verront conférer par la Constitution de 1978 un niveau maximal d'autonomie de taxation, en reconnaissance des *fueros*, soient des droits historiques

accordés au 13^e siècle suite à l'annexion de ces territoires à la Couronne de Castille — droits qui ont été cependant limités à la sphère fiscale en 1876. L'existence de deux systèmes fiscaux parallèles en Espagne conduit certainement à une différenciation de la régulation de la question sociale en fonction de la capacité financière des entités subétatiques. Le contrôle limité de leurs ressources financières handicape les quinze autres CA dans leur marge de manœuvre interventionniste, et est certainement en grande partie responsable des disparités d'étendue de la couverture que nous avons observées entre le Pays basque et la Navarre d'un côté, et la Catalogne, la Galice et la CA de Madrid de l'autre. Certes, les deux CA forales doivent en contrepartie de leurs privilèges fiscaux payer la *Cupo* au gouvernement central pour couvrir les frais de certains services publics d'intérêt national qu'il dessert (ex : douanes, armée, etc.), en plus de contribuer au *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI), un fond du gouvernement central qui vise par ses subventions conditionnelles à promouvoir la solidarité et atténuer les disparités économiques entre les dix-sept CA. Aussi, elles doivent s'assurer que le système fiscal foral s'apparente au régime commun de fiscalité espagnol, tant dans sa structure générale de taxation que pour la charge fiscale engagée. Néanmoins, ces quelques contraintes n'affectent pas de façon déterminante l'autonomie administrative et législative en matière fiscale de ces deux communautés qui se distinguent notamment par leur impôt sur le revenu légèrement plus élevé, davantage progressif, et assorti de différents crédits selon le contexte familial (Ruiz Almendral, 2003).

Cette autonomie fiscale fait d'ailleurs l'envie des quinze autres CA qui utilisent le modèle foral comme point de grief comparatif sur lequel se reposent leurs revendications en matière d'autonomie fiscale. Très certainement, la limitation du pouvoir fiscal des autres communautés autonomes a resserré leur marge de manœuvre gouvernementale subétatique dans leur intervention auprès des plus démunis. Cette limitation est susceptible d'avoir pesé davantage dans les CA où le revenu per capita est plus élevé que la moyenne espagnole, comme en Catalogne ou dans la CA de Madrid. Considérant le discours pujoliste frisant le nationalisme social qui n'a jamais véritablement porté ses fruits, tel aurait été le cas de la Catalogne qui a connu une balance fiscale négative tout au long de la période à l'étude. En des termes plus concrets, cette balance fiscale négative se chiffrait,

pour l'année 1998, à 216 000 pesetas (environ 1 298€) par habitant, soit 8,4% du PIB catalan pour cette même année (Galí, 2001).

Néanmoins, reste à voir si la limitation du pouvoir fiscal n'a pas longtemps servi de prétexte aux gouvernements qui désiraient limiter leur intervention en matière sociale. En Catalogne par exemple, l'obtention de nouveaux pouvoirs fiscaux en 2006 n'a pas mené à une révision ou un renforcement soutenu du système catalan de soutien au revenu, encore et toujours ancré dans une logique de valorisation du marché. Dans le cas de la Galice cependant, la limitation de son pouvoir fiscal ne peut très certainement pas être retenu comme facteur ayant largement affecté sa marge de manœuvre auprès des démunis, étant donné que cette CA détient une balance fiscale positive avec l'État central. Ce faisant, l'essentiel de son action interventionniste dépend largement de ce que ce dernier veut bien lui octroyer, et de ce que le Fonds social européen voit à financer.

Dans le cas canadien, les différences dans les logiques d'intervention ne sont pas plus clairement attribuables au partage asymétrique des pouvoirs fiscaux. D'une part, rappelons que jusqu'en 1996, date de la mise en œuvre du *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux*, les programmes provinciaux d'assistance publique étaient cofinancés par le gouvernement fédéral. Ce dernier assumant alors la moitié des coûts, l'argument du manque de souveraineté fiscale et de ressources financières pour expliquer les choix gouvernementaux saskatchewanais en matière de soutien au revenu perd du poids. D'autre part, s'il est vrai que le Québec a longtemps profité de pouvoirs privilégiés relativement à l'impôt des particuliers, ce qui lui a donné une latitude supplémentaire dans la gestion et la prévision à long terme de ses revenus, les autres provinces canadiennes se sont malgré tout dégagé une certaine marge de manœuvre dans l'utilisation du système d'impôt sur les particuliers afin d'atteindre certains objectifs sociaux et économiques. Les différents *Accords de perception fiscale* (APF) conclus depuis 1962 et l'ancien système fiscal selon lequel le gouvernement fédéral percevait gratuitement l'impôt provincial sur le revenu accordaient aux provinces le pouvoir d'adopter des mesures de réduction et de crédits d'impôts et de taxes de vente pour les gagne-petit, tout comme celui d'imposer des surtaxes pour les contribuables nantis et ainsi rendre leur régime fiscal plus progressif (Gouvernement du Canada, 2000 : 21-22). Par ailleurs, à l'instar de la Catalogne, et advenant la supposition que les autres provinces aient, au même titre que le Québec,

disposé de leur propre structure d'impôt sur le revenu des particuliers durant toute la période à l'étude, il n'est pas certain que la possession pour la Saskatchewan d'un tel pouvoir se serait traduit par une plus forte pression fiscale pour financer une intervention plus poussée en matière sociale.

Premièrement, il faut savoir qu'au total, la Saskatchewan se situait en 2001 au troisième rang du plus gros effort fiscal global. L'ensemble des sources de revenus y aurait été surexploité de 1,5% par rapport à la moyenne canadienne, contre 19,8% au Québec et 5,7% en Ontario (Godbout, Dumont et Raymond, 2005 : 5). En ce sens, pendant la majorité du temps de la période à l'étude, la Saskatchewan a, malgré la limitation de son indépendance en imposition sur le revenu des particuliers, exercé une pression fiscale élevée. D'autres domaines d'imposition que celui sur le revenu des particuliers auraient particulièrement été plus utilisés qu'ailleurs au pays, soit la taxe sur le capital des sociétés et les impôts fonciers, qui correspondaient respectivement à 123,8% et à 348,2% de la moyenne canadienne (Godbout et al, 2005 : 14,18).

Deuxièmement, et probablement pour contrebalancer les effets de cette pression fiscale globalement élevée, les gouvernements saskatchewanais ont depuis les années 1980 successivement fait des choix qui, au nom de la compétitivité économique, ont réduit le budget provincial. Par exemple, dans le domaine des *royautés*, soit les redevances que les entreprises doivent verser à la province pour exploiter les ressources naturelles et sur lesquelles l'administration provinciale a pleine juridiction, les gouvernements saskatchewanais ont, toutes orientations partisanes confondues, vu à les réduire. Si ces réductions ont pu contribuer au développement du secteur pétrolier, elles ont en contrepartie signifié une perte directe de revenus pour le gouvernement de la Saskatchewan et une baisse de sa marge de manœuvre dans l'implantation de mesures redistributives. Par exemple, les revenus perçus par la province en échange de l'exploitation pétrolière sont passés, en termes de proportion des ventes de ces ressources, de 50% sous le gouvernement Blakeney, à 27% sous l'administration Devine et à 17% sous Romanow. Les grandes pertes de revenus encourues n'auraient par ailleurs pas pu être rattrapées par l'impôt sur les entreprises, ce dernier ayant des taux d'imposition encore plus bas que ceux des *royautés* (Weir, 2004 : 4-5, 10).

Troisièmement, et dans la même lignée, lorsqu'au tournant des années 2000 le gouvernement fédéral a enfin acquiescé aux demandes provinciales hors Québec de pouvoir établir leur propre structure d'impôt sur le revenu des particuliers, la Saskatchewan a tranché en faveur d'une révision à la baisse des différences des tranches et des taux d'imposition selon le revenu. En fait, il s'est avéré que le budget néo-démocrate de 2000 a initié la plus grande série de coupures sur l'impôt du revenu jamais vue dans la province, les taux d'imposition sur le revenu ayant environ diminué du tiers entre 2000 et 2004. Ces revenus manquants ont été quelque peu compensés par l'élargissement des taxes à la consommation à d'autres biens, mais on estime à 240 millions le manque à gagner résultant de cette réforme fiscale pour l'exercice 2003-2004. Au demeurant, malgré des hausses des crédits d'impôts et l'introduction de rabais partiels sur les taxes de vente, le système de taxation en serait sorti au total moins progressif (Weir, 2004 : 3).

S'il est vrai que le Québec présente un effort fiscal global nettement supérieur à la moyenne provinciale nationale (l'écart enregistré en 2001 s'élevait à 19,8%), ce n'est pas tant à cause de l'asymétrie juridictionnelle qui a longtemps eu cours dans le strict domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers que de l'ensemble des choix successivement opérés par les gouvernements québécois au niveau de son assiette fiscale. À preuve, si on regarde les autres secteurs de taxation où la province québécoise ne profitait pas de pouvoirs supplémentaires face à ses consoeurs canadiennes, le Québec se démarque toujours par la pression fiscale exercée. Par exemple, des six principaux secteurs d'imposition touchant les particuliers et les sociétés en 2001, il en existait seulement deux où le Québec exerçait une ponction fiscale inférieure à la moyenne nationale (impôts fonciers et impôts sur les bénéfices des sociétés). Et encore là, pour ce second secteur situé en-dessous de la moyenne canadienne, le Québec se situait tout de même au troisième rang national du plus grand taxeur sur les bénéfices des sociétés. Quant aux quatre autres secteurs d'imposition où l'effort fiscal québécois se situait au-dessus de la moyenne nationale, trois présentaient un écart plus que significatif. Toujours en 2001, cette surimposition s'élevait, par rapport à la moyenne nationale, à 31,8% pour l'impôt sur le revenu des particuliers, à 84,6% pour la taxe sur le capital, et à 135,9% pour les taxes sur la masse salariale (Godbout et al, 2005 : 6, 15, 20). Autant de données qui attestent de la réalité selon laquelle l'effort fiscal global du

Québec est le plus élevé du pays et ne peut être réduit à la simple asymétrie juridictionnelle en matière fiscale dont s'est prévalu la province durant plusieurs décennies.

Bref, tant en Espagne qu'au Canada, l'arrangement des pouvoirs fiscaux ne peut rendre compte à lui seul des choix sociaux effectués par les administrations subétatiques. S'il est vrai qu'il peut contribuer à assurer une couverture plus soutenue et élargie, encore faut-il que les gouvernements choisissent de se prémunir de leur pouvoir de ponction fiscale. D'autre part, et non sans découler de cette vision du lien social et de la redistribution des revenus par la fiscalité qui y est associée, en situation de symétrie fiscale, la marge de manœuvre fiscale ne peut être véritablement pointée du doigt pour rendre compte des mesures de contreparties exigées et des objectifs sociaux poursuivis par les logiques d'intervention mises de l'avant. La comparaison entre les cas basque et navarrais atteste d'ailleurs cette assertion.

6.2.1.2-Des arrangements juridictionnels sans écho

Au chapitre du partage juridictionnel, il n'est pas possible d'identifier, tant en Espagne qu'au Canada, des éléments susceptibles d'être intervenus significativement dans la différenciation des logiques d'intervention observées. En Espagne, si les communautés forales ont toutes deux profité d'une distribution asymétrique des pouvoirs fiscaux, seul le Pays basque devait initialement jouir d'un niveau élevé de compétences, à l'instar des deux autres nationalités historiques de la Catalogne et de la Galice. La constitution prévoyait effectivement une route rapide vers l'autonomie pour ces trois CA qui avaient adopté un statut d'autonomie avant le déclenchement de la Guerre civile, au moment de la courte Seconde République (1931-1936). Elles seront néanmoins rapidement rattrapées par quatre autres CA (desquelles faisait partie la Navarre) et qui ont rempli les conditions nécessaires pour obtenir des pouvoirs juridictionnels élargis, au même titre que les CA historiques. Ainsi, en vertu des articles 148, 149 et 150 de la Constitution, deux classes juridictionnelles sont donc créées entre les dix-sept Communautés autonomes, en fonction de la route adoptée vers l'autogouvernement et des négociations bilatérales entre le gouvernement central et celui des CA respectives. La première classe accorde un niveau élevé de responsabilités aux sept CA qui ont adopté la voie rapide ou la voie exceptionnelle vers l'autonomie, alors que les dix autres ayant opté pour la voie lente assumeront un faible

nombre de compétences auxquelles elles avaient potentiellement droit en vertu de l'article 148 (Newton et Donaghy, 1997). En 2002, le gouvernement central met fin à cette asymétrie juridictionnelle en procédant à la dévolution des compétences restantes (santé, éducation, et services sociaux) aux dix CA autonomes à autorité jusque-là limitée (Agranoff, 2005). Néanmoins, ces quelques années d'asymétrie juridictionnelle, où quelques CA contrôlaient davantage l'initiative législative et les dépenses, ne constituent pas seulement une reconnaissance implicite de la capacité accrue de ces dernières à s'autogouverner, mais mènent aussi à une différenciation des politiques sociales autonomiques.

Dans les cas qui nous intéressent cependant, ce facteur risque de ne pas avoir eu beaucoup de répercussion, dans la mesure où tous nos cas subétatiques espagnols, à l'exception de la CA de Madrid, ont fait partie de la « classe privilégiée » des compétences juridictionnelles (Magone, 2004). Encore là, l'assistance sociale fait partie des compétences autonomiques exclusives pour lesquelles les CA de la route « lente » vers l'autonomie pouvaient réclamer l'autorité de légiférer, droit dont la CA de Madrid s'est d'ailleurs prévalu. Ce faisant, l'asymétrie juridictionnelle prévue par la Constitution espagnole a une faible incidence dans le domaine précis de politiques publiques qui nous intéresse. Tout au plus, l'incidence qu'elle a pu avoir s'est limitée jusqu'en 2002 (date de la mise à niveau compétentielle) aux mesures transversales de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans les domaines de politiques qui n'avaient pas encore été totalement dévolus (ex : santé, services sociaux).

Au Canada finalement, l'assistance sociale est à strictement parler une juridiction exclusive des provinces, mais compte tenu de l'influence déterminante que le gouvernement fédéral a pu exercer dans le développement des programmes d'aide de dernier recours par son financement conditionnel au respect de normes nationales minimales, il importe de souligner que le statut particulier qu'a obtenu le Québec en 1965 à l'égard du RAPC aurait pu potentiellement constituer un élément de différenciation. Au moment de l'inauguration du programme, il avait effectivement été initialement prévu que le Québec se retirerait progressivement du programme sur une période de cinq ans et au terme de laquelle il n'aurait plus été assujéti aux conditions générales du RAPC. Le gouvernement fédéral aurait aussi transféré quatre points d'impôt à Québec pour compenser

la perte de revenus encourue par la cessation des transferts monétaires associée à sa non-participation au programme national d'assistance publique. Dans les faits cependant, il en sera autrement. Les échéances des arrangements provisoires seront reculées, leurs termes revus avant même qu'ils ne soient abrogés en 1977. Si bien qu'au cours des quelque trente années d'existence du RAPC, le Québec est demeuré assujéti aux conditions minimales de normalisation nationale imposées par Ottawa (fournir une assistance financière sur le critère de besoin, ne pas exiger une période de résidence minimale pour l'admissibilité, établir des procédures d'appel et fournir les informations requises relatives au programme au gouvernement fédéral pour fins de vérification), étant donné que la plus grande part des transferts perçus par la province se présentait encore sous forme monétaire et non sous points d'impôts. Pour l'année 1990-1991 par exemple, les enveloppes monétaires conditionnelles composaient environ les deux tiers des transferts fédéraux versés à Québec pour son programme d'aide sociale (Bernier, 1998 : 126-127). Ainsi, pour l'ensemble de la période à l'étude, le Québec a dû, au même titre que les autres provinces, se conformer aux normes minimales nationales malgré les quelques éléments d'asymétrie qui lui avaient été initialement reconnus, ce qui vient largement limiter le poids de ce facteur pour tenter d'interpréter l'observation de logiques différenciées d'intervention en Saskatchewan et au Québec.

6.2.1.3-Les relations intergouvernementales entretenues avec l'État central à l'avant-scène

À l'opposé, le troisième et dernier facteur institutionnel à considérer, à savoir le type de relations intergouvernementales entretenues avec l'État central, joue sans contredit pour beaucoup dans la nature des politiques adoptées, tant en Espagne qu'au Canada d'ailleurs. En effet, le Pays basque et le Québec, qui ont tous deux entretenu tout au long de la période à l'étude une logique de confrontation avec leur gouvernement central, ont, nous l'avons vu, développé davantage une logique d'intervention en rupture avec celle préconisée par leur gouvernement central. Aux schémas espagnols d'intervention ancrés dans une tradition contributive d'aide aux travailleurs méritants et dirigés vers la valorisation du marché et le ciblage des populations particulières, la CA basque a opposé une logique d'intervention qui a tendu vers l'universel, la redistribution des revenus,

l'inclusion sociale et non seulement professionnelle, et qui s'oriente vers la performance du marché.

Même scénario pour le cas québécois qui, malgré certaines initiatives valorisant le marché, a davantage mis l'accent sur l'incitation positive au travail comparativement à ses consoeurs canadiennes et ce, indépendamment du parti au pouvoir. En effet, considérant que la province a été gouvernée par un parti fédéraliste au cours de la période à l'étude, on pourrait croire que la réforme de 1988 amorcée par les libéraux n'aurait pas mené à des schémas distinctifs d'intervention. Or, ce serait là oublier que le PLQ se dit traditionnellement nationaliste et fédéraliste à la fois, et surtout que le contexte constitutionnel particulièrement tendu de l'époque incitait justement à des exercices d'affirmation du caractère distinctif québécois. Au tournant des années 1990, les relations intergouvernementales changeantes, où alternaient conflit, collaboration prudente et vice versa, n'annulent donc pas les manifestations de nationalisme social, même sous la direction de Robert Bourassa. Ainsi, s'il est vrai que des initiatives stigmatisantes comme les « Bouboumacoutes » apparaîtront sous la gouverne libérale, d'autres, voyant à inciter positivement au retour au travail et à soutenir de façon plus adéquate les petits salariés (ex : APPORT), voient à consolider une façon distinctive de faire le social au Québec.

Force est de reconnaître cependant que le Parti québécois, qui cherche à se positionner en rupture avec l'ensemble canadien pour faire avancer sa cause souverainiste, tend davantage à instrumentaliser la question sociale pour des fins de solidarité nationale. Plusieurs initiatives péquistes en matière d'assistance publique, de soutien au revenu, de conciliation travail-famille ou veillant à faciliter un retour à l'emploi visent à renforcer le tissu social québécois en plus de faire office d'innovation nationale au Canada. Certains diront, probablement à raison, que plusieurs de ces initiatives ont été introduites pour faire contrepoids à des mesures restrictives accueillies plus froidement par les Québécois. Ce jeu de vases communicants, observé particulièrement sous l'administration Bouchard qui travaillait supposément à rassembler les conditions gagnantes pour la réalisation de son projet souverainiste, n'en demeure pas moins une attestation de l'instrumentalisation nationaliste du lien social. Et après s'être exclu volontairement de l'Union sociale canadienne en 1999, le gouvernement souverainiste pousse finalement le symbolisme du nationalisme social à son apogée en adoptant la première loi visant à lutter contre la

pauvreté en Amérique du Nord. Par là, non seulement le gouvernement québécois mettait de l'avant un modèle social distinct de celui préconisé par les instances fédérales, mais aussi, voire surtout, s'assurait-il, par un phénomène de préemption de politique, de consolider sa place qu'il occupe sur le terrain du social.

A contrario, un gouvernement subétatique non nationaliste comme la Navarre, qui adhère à l'idéologie nationale du pays et qui par conséquent ne cherche pas outre mesure l'adhésion à un idéal régional, a participé à la mouvance indiquée par le gouvernement central en matière sociale. Longtemps, son mode d'intervention particulièrement stigmatisant auprès de ses prestataires a constitué au niveau subétatique l'incarnation même de la philosophie de l'aide au mérite. En fait, les objectifs d'intervention de ces deux paliers de gouvernements se sont tellement moulés l'un à l'autre que plus tard, au moment où l'Espagne prenait le virage inclusion indiqué par la méthode ouverte de coordination européenne, la CA forale navarraise est devenue l'exemple à suivre aux yeux du gouvernement espagnol. Par ailleurs, si nous poussons l'interprétation plus loin, en optant pour une logique d'intervention qui s'inscrivait en rupture avec celle préconisée par l'entité subétatique basque, la Navarre aurait fait au même moment d'une pierre deux coups, usant à son tour d'un nationalisme social pour se positionner en rupture avec sa voisine, le Pays basque, et son nationalisme conquérant de qui elle veut toujours s'affranchir.

Un constat semblable, mais plus nuancé, s'impose pour la CA de Madrid qui, à l'instar du gouvernement central, ne voulait pas encourager outre mesure la dépendance à l'aide étatique, et calquait souvent les cadres et barèmes d'intervention utilisés à l'échelle nationale par le gouvernement central. D'ailleurs, si la CA de Madrid est la seule de nos cinq cas espagnols à avoir plafonné la quantité du RMI à l'équivalent du SMI, limite qui au passage constitue celle utilisée par le Régime de Sécurité sociale pour établir le seuil maximal de sa pension non contributive, c'est justement parce que le législateur madrilène ne voulait pas créer de distorsions entre les prestations assistanciennes espagnole et madrilène qui sont supposées remplir des finalités similaires (Alonso Seco, 2002). Cependant, contrairement à la Navarre, le gouvernement madrilène n'a pas eu à composer avec le nationalisme conquérant du Pays basque, ce qui peut expliquer son absence d'opposition à l'instauration d'un schéma d'insertion inspiré du modèle basque.

Ne voyant pas non plus la pertinence de se positionner en rupture avec l'approche préconisée par le gouvernement basque, cette version plus douce de l'activation du prestataire, qui contraste avec le modèle *workfariste* navarrais, est aussi celle de la Catalogne et de la Galice. Il reste qu'à l'instar de la CA de Madrid, ces deux régions n'ont pas plus instrumentalisé la question de la protection sociale, du moins dans la pratique, pour défier les façons de faire espagnoles en la matière. Certes, contrairement à Madrid, elles n'ont pas hésité à bonifier leurs prestations au-delà du SMI et des pensions non contributives du Régime espagnol de Sécurité sociale et ainsi à encourager une certaine surenchère des prestations. Cependant, elles n'auraient pas nécessairement pu ou voulu jouer le rôle d'instigatrices de l'aide sociale en Espagne comme l'a fait le Pays basque. La Galice, d'une part, parce qu'elle dépend directement, nous l'avons vu, des fonds transférés par l'État central avec qui elle soigne ses relations. Au surplus, la nature de son sentiment national, qui se situe davantage au niveau de la reconnaissance du fait galicien, ne s'inscrit pas en rupture avec l'Espagne, ce qui laisse amplement de place à cette collaboration intergouvernementale nécessaire au développement de la Galice. La Catalogne, d'autre part, parce qu'au-delà d'un discours pujoliste sur l'importance de faire preuve de solidarité auprès des Catalans moins nantis, cette CA assume toujours sa position de leader au sein du pays et n'hésite pas par conséquent à faire sienne la stratégie espagnole de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Aussi y réfère-t-elle fréquemment dans ses lois et documents en la matière, alors qu'on ne trouve rien de ce genre au Pays basque qui veut clairement faire cavalier seul dans ce domaine qui relève exclusivement de sa juridiction. La nouvelle situation espagnole, surtout autonomiste, rend encore plus attrayante, voire même possible l'appartenance à un sentiment d'hispanité catalan, et la logique d'intervention préconisée par le gouvernement catalan atteste de ce fait.

L'analyse du cas saskatchewannais révèle quant à elle une vision collaborative des relations intergouvernementales qui ne sont pas sans rappeler les positions madrilène et catalane. De fait, les logiques d'intervention mises de l'avant par les gouvernements saskatchewannais ne se sont pas positionnées en rupture avec celles développées par Ottawa. Au contraire, conformément à une vision partagée du national et du social, elles semblent avoir évolué ensemble, et s'être influencées mutuellement. Par exemple, malgré de nombreux avis d'experts contraires, le gouvernement canadien a refusé de reconnaître

que la Saskatchewan avait développé une politique de travail obligatoire à la fin des années 1980 et donc de blâmer les mesures qui pour plusieurs allaient à l'encontre de l'esprit de la loi du RAPC. Pareil état de fait n'est pas surprenant, si l'on considère que les deux gouvernements s'entendaient pour souligner la mauvaise orientation qu'aurait prise l'assistance publique au Canada en favorisant la dépendance assistantielle chez les personnes aptes à l'emploi (Hunter, 2000 : 2). Sans compter la logique de valorisation du marché prônée par l'administration Mulroney dans ses propres secteurs d'intervention.

Et forte de sa réputation nationale en matière sociale, la Saskatchewan n'a pas hésité par la suite à faire pression, tout en la maintenant sous le couvercle de la collaboration, à l'endroit du gouvernement central pour faire avancer le projet social canadien. Cette complicité en orientation programmatique a gagné en importance au fur et à mesure que l'investissement dans l'enfance est devenu l'une des principales priorités en matière d'intervention. En effet, dans la foulée de l'adoption unanime en 1989 par le Parlement fédéral d'une motion visant à atteindre l'élimination de la pauvreté infantile au Canada d'ici l'an 2000, le gouvernement Romanow a voulu se doter d'une politique intersectorielle visant à accroître le bien-être des enfants. Prenant forme autour du *Plan d'action pour les enfants de la Saskatchewan* élaboré et développé au cours des années 1993 et 1994, cette initiative voit à être nationalisée en 1999 suite aux pressions exercées en ce sens depuis 1996 par le Premier ministre Romanow auprès des autorités fédérales dans le cadre de l'élaboration de la Prestation nationale pour Enfants (PNE) et de l'Entente-cadre sur l'Union sociale. Alors que le Québec s'est exclu de ces pourparlers en n'y déléguant qu'un observateur, la Saskatchewan y joue au contraire un rôle très actif, puisque la co-présidence des négociations sur l'accord-cadre, débutées officiellement en mars 1998, est notamment assurée par Bernard Wiens, le ministre des Affaires intergouvernementales et autochtones de la Saskatchewan de l'époque (Stilborn, 1999; McGrane, 2005 : 24).

Cette vision sociale sous le signe de la collaboration et du partenariat intergouvernemental sera si forte que le gouvernement saskatchewanais, rappelons-le, basera en grande partie l'ensemble de sa grande réforme programmatique de 1998 en matière d'aide sociale sur la promesse gouvernementale d'instaurer la PNE. Aussi, laissant complètement de côté quelque stratégie de compétition intergouvernementale, la Saskatchewan se fera-t-elle pression pour en assurer la réalisation, tout en voyant à y

accorder ses propres modes d'intervention axés sur la valorisation du marché et de la famille. En voyant à réduire progressivement le montant de la prestation saskatchewannaise pour enfant de l'équivalent de l'augmentation versée par le fédéral sous la PNE, on constate non seulement l'absence d'une véritable logique de redistribution de revenu, mais de la coordination des actions et des visions sociales canadiennes et saskatchewannaises. Un scénario plus qu'improbable en terre québécoise, surtout dans un domaine de compétence provinciale comme l'assistance sociale.

Bref, pour tous les cas subétatiques que nous avons étudiés, le type de relations intergouvernementales entretenues avec le gouvernement central reflète la propension du gouvernement subétatique à développer un programme de lutte à la pauvreté particulariste. À la confrontation intergouvernementale correspond une logique d'intervention en rupture avec celle préconisée par le gouvernement central, alors que cette dernière est suivie et parfois même influencée par les gouvernements subétatiques qui privilégient la collaboration intergouvernementale.

6.2.2-Contexte idéologique et politique

6.2.2.1-De la difficulté d'évaluer l'impact réel du facteur religieux au fil du processus de sécularisation

Parallèlement aux facteurs institutionnels, des variables d'ordre idéologique ont été susceptibles d'influencer grandement les résultats différenciés de politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Parmi ces facteurs idéologiques figure entre autres l'étendue de la pratique religieuse, étant donné le rôle que jouent traditionnellement la famille et l'Église en matière de soutien aux démunis dans les sociétés peu sécularisées. La Navarre et le Pays basque qui ont été autrefois des bastions du conservatisme religieux catholique en Espagne, notamment par la complicité entretenue entre le bas clergé et les nationalistes basques autour de l'*euskara* (langue basque), ont tout de même connu un large processus de sécularisation et de modernisation des mœurs politiques et sociales (Loyer, 1997). Le faible taux de natalité et la chute du nombre de mariages religieux dans ces deux

CA attestent de ce phénomène qui est parallèlement observable ailleurs en Espagne. Avec la transition démocratique, la société espagnole en général a progressivement rompu avec le traditionalisme religieux qui a été associé à la dictature franquiste et ses liens étroits avec l'Opus Dei. L'époque où le vote était dicté par les évêques ou le bas clergé est depuis révolue. Des quelque 91% jeunes Espagnols qui se disaient « très pratiquants » en 1960, on n'en compte plus que 12% en 1999 (Mardones, 2003).

Ce faisant, pour la plupart des cas espagnols qui nous intéressent ici, nous ne pouvons associer une intervention différenciée à tel ou tel degré de sécularisation, considérant que ces sociétés se situent relativement au même niveau. À part la Galice, qui compte parmi les régions espagnoles où la croyance et la pratique religieuses connaissent une baisse moins marquée (Mardones, 2003). Là-bas, le conservatisme religieux est susceptible d'avoir largement contribué à maintenir le secteur caritatif et surtout le traditionalisme familial sur lequel table, nous l'avons vu, le gouvernement galicien pour pallier aux lacunes de son filet de protection sociale.

Au Canada, la relation particulière longtemps entretenue entre l'Église catholique et l'État québécois a été pointée du doigt pour expliquer le retard avec lequel ce dernier a pris à sa charge l'intervention auprès des plus démunis, se contentant de jouer un rôle complémentaire à l'assistance aux indigents assurée par le secteur clérical et la charité privée (Boychuk, 1998 : 26). Néanmoins, le Québec, au même titre que l'Espagne un peu plus tard, a connu un vaste processus de sécularisation qui est venu diminuer l'emprise de la religion sur les mœurs et pratiques politiques et sociales. La baisse de l'indice synthétique de fécondité, ou encore la chute de l'indice de nuptialité attestent clairement de ce fait. Pour la période à l'étude, les Québécoises ont souvent compté parmi les Canadiennes ayant le moins d'enfants, avec un indice oscillant entre 1,57 enfant par femme en 1981 à 1,49 en 2003. À l'opposé, la Saskatchewan se présente parmi les provinces avec l'indice synthétique de fécondité le plus élevé, bien qu'il ait été lui aussi en baisse, passant de 2,11 en 1981 à 1,88 en 2003 (Statistique Canada, 2006a : 9). Dans la même lignée, relativement au mode de vie conjugal adopté, la proportion d'union libre s'est avérée plus précoce et a davantage gagné en importance au Québec que dans toute autre province canadienne; en 1996, le quart des couples québécois vivaient en union libre, soit deux fois

plus que la moyenne canadienne de l'époque, évaluée à 12% (Statistique Canada, 2006b : 35).

Toutes ces tendances découlent probablement directement de la pratique religieuse qui décroît encore une fois beaucoup plus au Québec que partout ailleurs au Canada. Par exemple, au Québec, la moyenne de la participation aux services religieux (au moins une fois par mois) pour les années 1989 à 1993 était de 37%, et baissait à 25% pour les années 1999-2001. Chiffrée à 12%, il s'agit là de la plus forte baisse de la pratique religieuse enregistrée pour cette période au pays (et de loin), la moyenne nationale de la baisse se situant à 5%. La Saskatchewan a aussi connu une baisse appréciable de la pratique religieuse de ces citoyens (-5%), mais ces derniers demeurent, en-dehors des provinces maritimes, les plus pratiquants au pays, 39% d'entre eux déclarant avoir participé au moins à un service religieux par mois en moyenne pour les années 1999 à 2001 (Clark, 2003 : 2). Bien que la Saskatchewan connaisse une habitude séculière plus longue et mieux ancrée qu'en Espagne, et qu'en cela il n'est pas possible de tracer des liens de cause à effet entre la pratique religieuse et un conservatisme étatique comme c'était le cas au Québec autrefois, ces tendances peuvent s'avérer révélatrices d'un certain traditionalisme rural encore présent dans la province. L'élection du conservateur Grant Devine tend à confirmer pareille interprétation, dans la mesure où ce PM saskatchewanais (1982-1991) ne cachait pas sa conviction profonde selon laquelle les politiciens avaient le droit, voire même la responsabilité, d'agir à titre de guide moral. Au même titre, ses déclarations situant la famille au second rang d'importance (après Dieu) dans son ordre de priorités au cœur de sa philosophie personnelle et politique, ou celles de son ministre des services sociaux posant les problèmes sociaux en terme de moralité personnelle (Pitsula et Rasmussen, 1990 : 14-15; 206-207), renvoient toutes à un discours de nouvelle droite chrétienne auquel les scénarios *workfaristes* et de restriction de l'intervention publique ont souvent été associés. Du coup, les vastes réformes du SAP entreprises en 1987-1988, et le nouveau modèle d'intervention qu'elles sous-tendaient prennent une signification particulière, signification qui n'est pas sans rappeler par ailleurs quelque peu le traditionalisme galicien.

Somme toute, il demeure difficile d'évaluer l'impact véritable du facteur religieux dans l'orientation des logiques d'intervention. D'une part, s'il est vrai qu'en Espagne et au Canada les logiques les plus axées vers la valorisation de la famille ont été mises de l'avant

dans les entités subétatiques dirigées par des partis qui faisaient l'éloge d'un certain conservatisme rural et religieux, force est de reconnaître qu'en Espagne, c'est l'organisation caritative de foi catholique *Cáritas Española* qui a été l'un des principaux acteurs faisant pression sur les gouvernements autonomiques pour l'instauration des RMI. D'autre part, sans s'effacer complètement, le facteur religieux a largement perdu du terrain, alors que dans l'ensemble de nos cas un vaste processus de sécularisation a eu lieu, ou est toujours en cours.

6.2.2.2-La cohabitation obligée des questions linguistiques et sociales

Si l'analyse du facteur religieux atteste parfois d'un certain traditionalisme rural qui peut s'avérer révélateur quant à certains choix gouvernementaux en matière d'assistance publique, il est plus difficile de dégager, tant pour l'Espagne que pour le Canada, des interprétations solides en lien avec l'existence d'une problématique linguistique. En effet, l'étude du facteur linguistique, selon lequel un conflit linguistique non résolu deviendrait pour les gouvernements nationalistes une priorité qui prendrait le pas sur les mesures sociales, n'est pas vraiment éclairante pour l'adoption de logiques opposées d'intervention en Navarre et au Pays basque. D'une part, soulignons que les deux CA composent avec une dualité linguistique partagée entre l'espagnol et l'euskara. Cette dualité linguistique est d'autant plus compliquée qu'elle est régionalisée (l'euskara est davantage utilisé dans le Nord des deux CA forales et se décline en de multiples dialectes régionaux), et qu'elle révèle un clivage intergénérationnel au niveau de la maîtrise de cette langue réprimée sous la gouverne franquiste. Nous ne nous retrouvons donc pas nécessairement devant une minorité linguistique concentrée sur un seul territoire et un même bassin de population qui lutte pour la survie de sa langue. D'autre part, mentionnons que les deux CA ont rapidement légiféré en matière linguistique au lendemain de la mort de Franco. Au Pays basque, l'euskara a un statut de langue officielle au même titre que le castillan, et des mesures ont été prises depuis 1982 pour promouvoir une standardisation de la langue aux dépens des dialectes et pour garantir des services publics desservis en euskara à tout citoyen qui le désire. Et afin d'assurer la survie de la langue au-delà de la disparition des générations doyennes, le droit d'un enseignement en euskara comme en castillan à tous les

niveaux du système éducatif a aussi été garanti.¹⁶⁵ D'autres actions gouvernementales, comme le Plan général de promotion de l'usage de l'euskara,¹⁶⁶ sont mises en œuvre au tournant du millénaire, ce qui n'est pas sans témoigner de la prégnance de la question linguistique toujours actuelle au Pays basque.

En Navarre, la politique linguistique est moins affirmative, ce qui n'est pas surprenant sachant que l'usage de l'euskara en public est souvent associé à une certaine sympathie pour les nationalistes basques, surtout dans les zones frontalières avec le Pays basque. Aussi l'espagnol profite-t-il du statut de langue officielle de l'ensemble de la communauté forale en vertu de la loi statutaire de la CA,¹⁶⁷ alors que l'euskara se voit attribuer un statut particulier de langue co-officielle dans les régions davantage bascophones (Gobierno de Navarra, 1982). Néanmoins, la principale loi linguistique, la *Ley Foral del Euskera* de 1986, spécifie cette disposition en divisant la CA navarroise en trois régions selon la distribution linguistique de la population. Dans la région bascophone, les citoyens peuvent choisir une des deux langues comme médium d'apprentissage et exiger des services publics en euskara, alors que dans la région mixte ou la région espagnole, l'enseignement de cette langue est optionnel. Des mesures à l'effet de la récupération et de la protection de l'euskara sont aussi prévues, tout comme des principes de non-discrimination des citoyens sur une base linguistique (Gobierno de Navarra, 1986).

Pour nos trois autres cas espagnols, l'étude du facteur linguistique ne propose pas une interprétation solide non plus. Terreau de la capitale espagnole, aucun processus de normalisation linguistique n'a accaparé la CA de Madrid. Néanmoins, cette dernière a peut-

¹⁶⁵ En fait, quatre différents modèles linguistiques d'enseignement ont été prévus. Le premier propose un enseignement uniquement en castillan, alors que le deuxième se fait aussi en espagnol, mais considère l'euskara comme une matière obligatoire. Le troisième modèle propose un enseignement dans les deux langues, à parité horaire. Le dernier modèle prévoit quant à lui un enseignement uniquement en euskara, et considère l'espagnol comme une matière obligatoire. Les deux derniers modèles où la langue basque occupe une place prépondérante ne font que gagner en popularité depuis que cette loi sur la normalisation de l'usage du basque a été adoptée en 1982 (Urteaga, 2004).

¹⁶⁶ Qui veut promouvoir la transmission intergénérationnelle de l'euskara et l'usage de cette langue dans les milieux de travail et la fonction publique ainsi que favoriser la collaboration avec les entités françaises et navarroise qui font la promotion de l'euskara (Urteaga, 2004).

¹⁶⁷ Nous référons ici à l'équivalent navarrois des statuts autonomiques, à savoir la *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* (LORAFNA).

être initialement proposé un programme qui offrait une couverture beaucoup plus généreuse que la RISGA galicienne et un peu plus avantageuse que le PIRMI catalan, mais elle n'a pas profité de l'absence de politique linguistique à développer pour innover en matière sociale et dépasser en cela le Pays basque ou la Navarre. Dans la même lignée, la Galice, l'entité régionale parmi nos cinq cas nationalistes qui présente le parcours de politique linguistique le moins affirmé et le plus chaotique, a tenté de faire de la RISGA une priorité politique, mais d'autres éléments ont contraint et influencé sa logique d'intervention auprès des démunis et exclus galiciens. En 2001 par exemple, environ 99,1% de la population galicienne disait pouvoir comprendre le galicien et 91% se disait capable de le parler. À partir de ces chiffres, on comprend mieux pourquoi l'urgence de normalisation de la langue autochtone y était moins présente qu'ailleurs en Espagne. Certes, quelques mesures ont été adoptées en 1983, mais elles n'ont jamais soulevé les foules, et il faut attendre septembre 2004 pour que le gouvernement galicien mette de l'avant une première stratégie générale de normalisation par l'adoption de son *Plan xeral de normalización da lingua galega* (Fraile, 2006). Les tensions linguistiques ne peuvent donc pas être montrées du doigt pour avoir monopolisé l'agenda gouvernemental en Galice et l'avoir contraint à des modes d'intervention auprès des démunis et exclus galiciens.

La Catalogne, à l'opposé, constitue en Espagne l'exemple par excellence de l'importance et de la réussite de la mobilisation nationale autour du facteur linguistique. Toujours demeurée en tête de liste des priorités gouvernementales, la politique linguistique catalane connaît un développement continu au fil des années et demeure la pierre angulaire de la « recatalanisation » de la société catalane après des décennies de répression franquiste. Votée à l'unanimité par le parlement régional et suivie par la suite de plusieurs autres lois et décrets, la *Lei 7/1983 de Normalitzaci lingüística a Catalunya* lance le processus de normalisation du catalan en plus de dépénaliser son usage. Cette première phase de politiques linguistiques touche l'ensemble des sphères publiques et le rattrapage amorcé se concentre plus particulièrement dans les domaines relatifs à l'éducation, l'administration publique et les médias. Au début des années 1990, une seconde phase, plus ambitieuse, veille à la diffusion du catalan dans le but de rencontrer des niveaux bien précis de compréhension, de maîtrise et d'utilisation de la langue au sein de la société, tout en travaillant à sa standardisation des points de vue lexical, grammatical et phonétique,

notamment. Pour coordonner toutes ces actions, le gouvernement adopte en 1995 un plan général de normalisation linguistique qui établit sept axes d'intervention qui couvrent la société catalane de manière transversale (Sol, 2005). L'ensemble de la politique linguistique catalane culmine en 1998 par l'adoption de la *Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística* qui modifie, et remet à jour, la loi de 1983. On y renforce entre autres le statut de co-officialité du castillan et du catalan, en réaffirmant l'égalité des droits linguistiques et en établissant le devoir du citoyen de connaître et de pouvoir employer les deux langues (Generalitat de Catalunya, Llei 1/1998). En somme, tout au long de la période à l'étude, le gouvernement catalan a été aux prises avec un vaste programme de rattrapage et de normalisation linguistique. Malgré cela, il ne s'est pas empêché de développer un programme de *salario social* relativement comparable à celui mis de l'avant dans une CA de Madrid libre de pareils impératifs linguistiques.

Au total, l'ensemble de nos cas nationalistes (québécois et espagnols confondus) tendent à infirmer l'idée selon laquelle les tensions linguistiques monopolisent l'essentiel des revendications nationalistes et minent les scénarios de nationalisme social. Il est vrai qu'elles occupent une place prépondérante, et qu'elles font souvent l'objet de l'une des premières législations d'un premier gouvernement nationaliste. Les premières politiques linguistiques basque, catalane, galicienne et navarraise ont été adoptées quasi simultanément avec les statuts autonomiques, soit quelques années avant l'apparition des mesures contre la pauvreté. Au Québec, la loi 101, politique linguistique la plus élaborée et la plus controversée et qui a au demeurant servi de modèle législatif aux cas espagnols (particulièrement la Catalogne),¹⁶⁸ a été adoptée plusieurs années avant la loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Nonobstant ce constat séquentiel, force est de reconnaître que la nature mouvante et constamment renouvelée des questions linguistique et sociale les ont obligées à cohabiter, voire même évoluer ensemble au sein des revendications nationalistes. Aussi est-il impossible, selon nous, de rendre compte du

¹⁶⁸ La Charte de la langue française, communément appelée la loi 101, a légiféré le statut de l'anglais et du français dans trois secteurs principaux, soit l'éducation publique, la vie économique et sociale et les institutions publiques et administratives. Visant à rehausser et à protéger le statut du français au Québec, elle a vu à baliser et à limiter les droits des anglophones dont la langue profite d'un avantage économique et social certain en ce contexte nord-américain (Woehrling, 2001).

rôle et de la pertinence de l'élément linguistique dans l'adoption de logiques différenciées d'intervention observées au Pays basque et au Québec.

6.2.2.3- L'orientation idéologique du gouvernement, un facteur toujours déterminant

Au regard du contexte politique, l'orientation idéologique du gouvernement subétatique offre de meilleures pistes de réflexion quant à la différenciation des outils et objectifs d'intervention en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En Espagne, la position sur l'échiquier politique des partis aurait particulièrement gagné en importance dans certaines configurations des parlements autonomiques (Arriba, 2001). Par exemple, le Pays basque, nous l'avons dit, a toujours été gouverné par le PNV, une formation politique souverainiste, interclassiste et d'inspiration chrétienne-démocrate. Cependant, depuis la perte de sa majorité parlementaire en 1986, elle doit diriger la CA basque en coalition avec d'autres formations politiques. Les dirigeants du PNV ont donc depuis tendu la main à des organisations de centre-gauche et de gauche pour les aider à gouverner : l'aile régionale du parti socialiste-ouvrier espagnol (PSE-PSOE) ainsi que des partis nationalistes plus radicaux d'inspiration sociale-démocrate (*Eusko Alkartasuna-EA*) ou d'obédience marxiste (*Euskadido Ezkerra-EE*) participent tour à tour aux coalitions gouvernementales (Moya, 2003; Magone, 2004). L'orientation gauchiste de ces partis qui ont permis au PNV de gouverner a non seulement teinté l'intervention de ce dernier en matière sociale, mais la quantité des prestations de revenu basique a même fait l'objet, nous l'avons vu, des accords de coalition gouvernementale.

Ce portrait idéologique contraste avec l'évolution partisane observée dans les deux autres nations historiques, où la balance penche, à des degrés divers il est vrai, vers le conservatisme. En Catalogne, le parti chrétien-démocrate *Convergència i Unió* de Jordi Pujol est élu comme gouvernement minoritaire à la première élection autonome. Ce parti gagne en popularité et décroche la majorité absolue en 1984, majorité qu'il conserve jusqu'à l'élection de 1995. Pendant ce temps, la formation socialiste catalane PSC consolide sa seconde position, et le PP grimpe au troisième rang dans les intentions partisans catalanes. À l'élection de 1995 où le CiU perd sa majorité absolue, Jordi Pujol tend la main au PP pour se maintenir au pouvoir (Serra, 2003). Cette coalition de centre-

droit ne trouve pas une partie de sa raison d'être dans la bonification de la couverture du RMI comme lors des coalitions de centre-gauche au Pays basque, et ceci explique en bonne partie les réformes catalanes plus timides. Quant à la Galice, elle s'est positionnée historiquement comme l'une des CA les plus conservatrices d'Espagne. Terre d'origine du Général Franco, elle a jusqu'à tout récemment toujours élu le *Partido Popular* (ou sous son ancienne appellation *Alianza popular*) au gouvernement autonome. De 1981 à 1993, le PP gouverne avec une minorité forte, puis en 1993, le Président Fraga remporte la majorité absolue qu'il conservera jusqu'en 2005. Depuis 1997 cependant, le BNG, parti nationaliste de gauche de la Galice, a gagné en popularité, si bien qu'il formera en 2005 un gouvernement de coalition avec l'aile régionale du PSOE (Magone, 2004; Dias Diegues et Palmeiro Pinheiro, 2006). Si cette dernière élection peut attester d'un certain virage dans le continuum partisan galicien, la période à l'étude demeurait encore essentiellement influencée par le conservatisme de Fraga. Ceci n'est certainement pas étranger à l'adoption d'une logique d'intervention qui valorise le marché et particulièrement la famille comme mode de soutien aux plus démunis, malgré un discours portant sur le droit garanti à la RISGA et éveillé aux graves problèmes de pauvreté et d'exclusion en Galice.

En Navarre et dans la CA de Madrid par contre, le portrait idéologique est différent, et il a tendance à s'orienter dans le même sens que ce qui se passe sur la scène fédérale. Dans la CA madrilène, qui sans surprise ne comporte pas de parti nationaliste, l'aile régionale du PSOE est élue majoritaire en 1983 au moment de la première élection autonome. La formation socialiste perd sa majorité en 1987 alors qu'une montée progressive du PP est observée. L'administration socialiste instaure l'IMI et le réforme jusqu'à l'élection de 1995, où le PP est élu. Ce dernier gouverne la CA avec une majorité absolue jusqu'en 2003, année électorale qui le maintient au pouvoir, mais de façon minoritaire (Gómez, 2005). Considérant le conservatisme reconnu du PP, il n'est pas surprenant que l'administration madrilène ait instauré un plafond de l'intensité du RMI qui correspond au demeurant au barème national établi par l'instance centrale du PP. De plus, aussi est-il possible de croire que l'amélioration des droits à l'insertion ainsi qu'à une prestation économique relève davantage des pressions européennes, et donc nationales, que des priorités partisans régionales du PP madrilène.

En Navarre, on suit aussi la mouvance partisane nationale, en l'adaptant toutefois à la réalité régionale. Ainsi, la première gérance navarraise a été confiée à l'*Unión del Centro Democrático* (UCD), à laquelle succède le PSOE à la tête du gouvernement navarrais. C'est justement sous cette gouverne socialiste que sont mis en opération les programmes d'*Ayudas a Familias Navarras en Situación de Necesidad* (1985), de *Renta Básica* (1990) et d'*Ayudas extraordinarias para incorporación social* (1990). Depuis 1991 cependant, la CA forale de Navarre est dirigée par l'*Unión del Pueblo Navarro* (UPN), mis à part un petit interlude de quelques mois.¹⁶⁹ Ce parti, qui a réussi à contrecarrer électoralement le PSOE alors éclaboussé par les scandales, détient le monopole du spectre conservateur et centre-droit de la région qui réussit à le maintenir au pouvoir. En 1991, l'UPN fusionne avec le Partido Popular et les deux partis se présentent depuis sous des bannières en alternance selon le type d'élections. Aux élections générales espagnoles et européennes, on utilise la bannière du PP, et aux élections autonomiques ou locales, c'est l'UPN qui sert de porte-étendard.

Cette réalité atteste certes du caractère conservateur de la CA navarraise, mais elle témoigne au demeurant de la volonté claire des Navarrais de se distinguer de la CA basque. En effet, si l'UPN fait la promotion du projet unitaire espagnol et de relations collaboratives avec l'État central, cela se fait en correspondance avec le respect d'une forte conscience identitaire régionale propre et distincte du projet basque (Martín, 2003). Ce positionnement prend toute sa signification en matière de lutte contre la pauvreté, alors que le modèle navarrais, nous l'avons vu, épouse et pousse encore plus loin la logique espagnole d'intervention axée sur la valorisation du marché. Jusqu'à l'adoption de la charte des droits sociaux en 1999, le revenu basique ne constituait pas un droit subjectif et était conditionnelle à la participation du prestataire à un emploi social protégé. Considérant que cette CA ne peut prétexter le manque de ressources économiques à l'instar d'autres gouvernements autonomiques, ce sont donc des principes de *workfare* qui guidaient l'intervention, plus que les impératifs d'assistance ou même d'insertion sociale du

¹⁶⁹ Le chef socialiste navarrais Javier Otano gouverne pendant moins d'un an (de juillet 1995 à juin 1996) la CA navarraise, en coalition avec l'EA et *Convergencia de Demócratas de Navarra*. Sa démission, suite à un scandale relatif à un financement illégal du PSOE en Navarre, amène l'effondrement du gouvernement, qui est alors reformé par l'UPN (Martín, 2003).

prestataire. Ces derniers objectifs allaient plutôt être l'affaire du gouvernement basque qui, en rupture avec le gouvernement central, s'est investi au fil des ans dans une logique redistributive axée sur la performance du marché.

Au Canada, l'orientation idéologique du gouvernement compte aussi dans les choix d'intervention, mais ce facteur agit autrement, et peut-être dans une moindre mesure que dans les cas espagnols, considérant le statut généralement majoritaire des partis élus aux gouvernements québécois et saskatchewanais. En ce sens, l'orientation idéologique n'intervient pas au niveau des jeux des coalitions, mais bien au niveau du parti gouvernemental qui doit, bien souvent, jouer de centrisme pour s'attirer une majorité parlementaire. Dans le cas québécois, le clivage partisan le plus discriminant s'est longtemps reporté sur la question nationale et l'option souverainiste, reléguant l'axe de polarisation droite-gauche au second rang. Par conséquent, les deux principaux partis qui ont gouverné la province en alternance au cours de la période étudiée, à savoir le PLQ fédéraliste et le PQ souverainiste, regroupaient à la fois au sein de leurs troupes des membres sociaux-démocrates et libéraux (au sens économique). Certes, il est traditionnellement reconnu que le PQ serait plus proche des organisations syndicales et des porteurs d'un projet social-démocrate que son adversaire libéral traditionnellement reconnu comme l'allié du milieu des affaires (Pelletier et Guérin, 1996); cela peut expliquer ses initiatives plus nombreuses dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, mais on ne peut en aucun cas le percevoir comme le représentant du mouvement ouvrier ou de la gauche québécoise.¹⁷⁰ Cet amalgame idéologique qu'on retrouve chez les deux principaux partis québécois participe probablement à la logique mixte d'intervention observée qui a tantôt valorisé le marché, tantôt vu à la redistribution des richesses, mais qui s'est surtout orienté vers la performance du marché.

En Saskatchewan, l'idéologie partisane du gouvernement semble avoir spécialement joué un rôle déterminant lors de la première réforme majeure du programme d'assistance

¹⁷⁰ La création du parti *Québec solidaire* en février 2006, initiative entreprise quelques années plus tôt dans la foulée du virage néolibéral du PQ amorcé par Lucien Bouchard dans le cadre de sa politique post-référendaire du *déficit zéro*, atteste du mécontentement des forces progressistes québécoises. Puisant à des racines syndicales, féministes, communautaires et écologistes, et se déclarant souverainiste, ce parti s'est présenté comme la principale voix de la gauche québécoise en se proposant de relancer et de réinventer l'intervention étatique dans la province (Bourque, 2007).

publique. L'idéologie néoconservatrice du gouvernement Devine, allant dans le sens de la réduction de la taille du gouvernement, du renforcement du libre-marché et de l'autonomie individuelle, est au cœur des changements apportés au SAP. Le discours ministériel associant la pauvreté à une défaillance morale personnelle et l'itinérance à un choix de vie, a dépassé la sphère discursive et s'est traduit par l'introduction à partir de 1984 de nombreuses mesures coercitives et de réduction de la couverture. Puis, en 1987, l'instauration du programme de travail obligatoire *Saskatchewan Works* atteste encore une fois comment l'idéologie néoconservatrice a teinté les choix gouvernementaux en matière d'assistance sociale sous l'administration Devine. Populaire auprès des fundamentalistes chrétiens et de la Saskatchewan rurale, ce conservatisme social trouvera moins d'échos chez la classe moyenne grandissante et urbanisée, incitant par le fait même les néo-démocrates à se mobiliser et à se présenter comme l'alternative au gouvernement conservateur. La promesse électorale du parti de Roy Romanow de retourner à la « Saskatchewan Way », basée sur une économie mixte et un État providence progressif, le conduira aisément au pouvoir en octobre 1991. Le retour des néo-démocrates à la gouverne de la province aurait cependant eu un effet moins déterminant sur l'orientation de la logique d'intervention que les attentes populaires auraient aimé croire. Les autres promesses électorales d'atteindre l'équilibre budgétaire en quatre ans et d'éliminer la dette provinciale sur quinze ans ont pris le pas sur l'agenda social progressiste. Ainsi, malgré certains assouplissements administratifs apportés au SAP, le retour du NPD à la tête de la province n'a donc pas signifié une véritable rupture dans la logique d'intervention. Malgré un discours officiel moins stigmatisant que celui tenu par le gouvernement conservateur quelques années plus tôt, on assiste plutôt dès lors à une version « troisième voie » du NPD, telle que suggérée par Romanow et visant à créer un climat propice à l'investissement (Warnock, 2005 : 88), où la valorisation du marché, mais aussi celle de la famille, ont continué d'orienter la politique saskatchewanaise d'intervention publique.

6.2.3-Contexte socioéconomique :

Après avoir considéré les éléments institutionnels et idéologiques susceptibles d'avoir catalysé, ou a contrario, d'avoir freiné les scénarios d'instrumentalisation des politiques d'assistance publique par les forces nationalistes, il importe d'envisager, dans un même esprit, le contexte socioéconomique. Parmi tous les facteurs considérés qui s'y rattachent, seul le dynamisme de la société civile (qui se traduit entre autres par la participation politique des citoyens et la présence d'un vaste tissu associatif mobilisé et revendicateur) semble avoir eu tant en Espagne qu'au Canada un impact sur la différenciation des politiques de lutte contre la pauvreté. Les autres facteurs d'ordre socio-économiques passés en revue (niveau de développement économique, croissance économique, taux de chômage et de pauvreté, etc) ne se reflètent pas nécessairement de la même manière sur les choix programmatiques. Voyons de plus près.

6.2.3.1-Quand le dynamisme de la société civile fait toute la différence. Le contexte socioéconomique varié des programmes subétatiques espagnols de lutte à la pauvreté

En Espagne, les facteurs d'ordre socioéconomique présentent un potentiel explicatif inconstant de la différenciation de politiques de lutte contre la pauvreté. Premièrement, s'il est vrai que le premier programme de RMI a été initié en réponse à une étude assez alarmante sur l'étendue de la pauvreté au Pays basque, reste que les deux communautés forales se trouvent dans une situation socioéconomique assez avantageuse par rapport à bon nombre de leurs consœurs autonomiques. Zones dynamiques de l'économie espagnole, le Pays basque et la Navarre se situent presque toujours dans les cinq premiers rangs eu égard au PIB per capita, au même titre que les communautés catalane et madrilène d'ailleurs. À la différence de celles-ci par contre, et si on admet que la santé économique d'une région ne dit pas tout sur les risques multidimensionnels de l'exclusion, la Navarre et le Pays basque connaîtraient les plus faibles risques de pauvreté et d'exclusion sociale au pays. En effet, si nous tenons compte d'une série de variables relatives à sept dimensions de l'exclusion (économie, travail, éducation, contexte sociosanitaire, logement, contexte relationnel,

participation politique, et environnement spatial),¹⁷¹ le portrait socioéconomique des deux régions forales fait certainement l'envie des autres CA, dans la mesure où un faible pourcentage de risques s'abat sur une faible proportion de la population. En tant que terres d'immigration privilégiées et régions les plus urbanisées d'Espagne, la CA de Madrid et la Catalogne connaîtraient des problématiques plus sérieuses de pauvreté et d'exclusion sociale que dans les deux CA forales, malgré leur situation économique plus qu'enviable. En Galice, les risques de pauvreté et d'exclusion sont encore plus nombreux que dans les quatre autres cas espagnols. Malgré les besoins criants, on n'y décèle pas, nous l'avons vu, des mesures nécessairement plus interventionnistes qu'ailleurs (Subirats i Humet, Gomà Carmona, et Brugué, 2005).

Plus précisément, au Pays basque, les indicateurs pour les différentes formes de pauvreté (extrême, subjective, de consommation, d'accumulation) sont largement en-dessous de la moyenne nationale. Le taux de chômage est plus bas qu'ailleurs au pays, sauf en ce qui a trait au chômage de très longue durée (plus de 2 ans) qui correspond à environ 2,9% de la population active.¹⁷² Le sous-emploi et le chômage au féminin seraient plus forts que chez les hommes et les jeunes. Le chômage affecterait trois fois plus de femmes que d'hommes, proportion qui tombe à quatre contre un pour le chômage de longue durée, et la population sous-employée, qui représente 3,1% de la population active, serait composée de neuf fois plus de femmes que d'hommes et de deux fois plus de jeunes travailleurs que ceux plus âgés. Au niveau de l'éducation, le portrait basque est généralement meilleur que la moyenne nationale, que ce soit au niveau de la déscolarisation, du nombre d'élèves en éducation spécialisée, de l'analphabétisme (le taux

¹⁷¹ La difficulté, voire l'impossibilité d'obtenir des données socio-économiques standardisées et comparables pour chacune des communautés autonomes nous incite, pour l'analyse de nos cas espagnols, à travailler essentiellement à partir de l'étude « Riesgos de exclusión social en las Comunidades Autónomas » de Joan Subirats Humet, Ricard Gomà Carmona, et Joaquim Brugué (2005). Faisant suite à un autre document de travail de 2004 qui visait à développer une grille d'analyse de l'exclusion en Espagne, cette étude dresse, à partir d'une série de variables à sept domaines de risques d'exclusion, un portrait socio-économique assez systématique.

¹⁷² Le taux de chômage, nous l'avons vu, n'a pas toujours été aussi faible au Pays basque. Depuis la transition, il s'est tenu autour des 20%, avant qu'il ne chute sous la barre des 12% au tournant du millénaire (Eustat. En ligne. <http://www.eustat.es/bancopx/english/Employment%20Market/Active%20population/Unemployed%20population/Unemployed%20population.asp>). Malgré ces hauts taux de chômage, le Pays basque occupait une place enviable sur la marché du travail espagnol, considérant que la situation du chômage pouvait être encore pire ailleurs au pays.

de 5,075% est le plus faible d'Espagne), de l'échec scolaire, du décrochage ou de la faiblesse du niveau d'études. La seule carence formative se situe autour de la connaissance de l'euskara, alors que le PB se situe juste avant la Navarre dans le classement national de maîtrise de la langue régionale. Ensuite, pour ce qui est du domaine sociosanitaire, le Pays basque offre peu de caractéristiques hors du commun. Seules les maladies susceptibles de causer l'exclusion (ex : psychose, infections stigmatisantes, obésité pathologique) sont plus nombreuses qu'ailleurs au pays. Les variables relatives au logement offrent quant à elles des données très positives, alors que l'accès facile et la bonne qualité des logements basques se démarquent de la moyenne nationale, sauf pour les foyers pauvres où le taux de promiscuité est relativement élevé. Le même constat favorable s'impose pour la dimension relationnelle de l'exclusion, sauf pour quelques facteurs bien précis. Au Pays basque, les familles monoparentales sont moins nombreuses, et la faiblesse des réseaux familiaux est moins prononcée qu'ailleurs au pays, bien que les personnes âgées vivant seules les 2° plus nombreuses en Espagne (15,6%), probablement parce qu'elles peuvent profiter de programmes adéquats qui déchargent le réseau familial de cette responsabilité. Le contexte spatial est peu porteur d'exclusion, alors que le bon état des édifices et des routes, un réseau développé de petits commerces ainsi que le peu d'insécurité citoyenne liée à la criminalité créent un environnement agréable pour les citoyens. Finalement, par rapport aux conditions d'accès à la citoyenneté, il faut préciser que le Pays basque est une des CA espagnoles où se trouvent le moins de résidents issus de l'immigration, ce qui n'est pas étranger aux faibles taux de population recluse et de sans-papiers. Quant à la participation politique, la CA basque présente le meilleur indice d'association (partis politiques, syndicats, associations particulières), et est la seule CA où on trouve un taux de participation associative et politique égal chez les hommes et les femmes. La seule discordance se situe autour de l'abstentionnisme électoral (40,3%) qui est le plus élevé du pays. Encore là, ce fort taux d'abstentionnisme est sans doute redevable à la situation politique de la CA, et constitue davantage une expression contestataire à l'égard du gouvernement central que quelconque forme d'apolitisme (Subirats i Humet et al, 2005 :159-164).

En Navarre, le portrait socioéconomique est tout autant moins enclin à l'exclusion, mais il se dessine légèrement différent de celui du Pays basque. Les risques d'exclusion économique sont très faibles alors que la région se retrouve toujours au sein des cinq CA

présentant les plus faibles niveaux de pauvreté. Le dynamisme du marché du travail et les faibles taux de chômage¹⁷³ sont peut-être responsables de cette réalité, bien que le travail soit très précaire et le sous-emploi assez important (3,5% de la population active), particulièrement chez les jeunes travailleurs et les travailleuses. En matière d'éducation, la Navarre présente l'un des meilleurs capital formatif du pays, alors que l'analphabétisme, la faible éducation (éducation primaire seulement), l'échec scolaire et le décrochage sont tous plus faibles que la moyenne nationale. Cependant, un problème linguistique demeure puisque 77% de la population ne maîtrise pas la langue régionale (l'Euskara), pire résultat au pays. Par ailleurs, pour ce qui est de la dimension sociosanitaire de l'exclusion, la communauté navarraise présente un portrait global inégal, mais qui se situe relativement autour de la moyenne nationale. La mortalité infantile, les maladies et mortalités dues à l'environnement immédiat ou les maladies mentales sont plus courantes qu'ailleurs en Espagne bien que les autres maladies causant l'exclusion (autres que mentales) sont en dessous de la moyenne nationale. Les risques d'exclusion relativement au logement sont quant à eux minimes, alors que les habitations sont bien équipées et en bonne condition, et que la Navarre se trouve parmi les cinq CA avec les meilleurs résultats concernant les faibles taux d'expulsion ou de promiscuité chez les foyers pauvres. Les risques d'exclusion de type relationnelle ou spatiale sont aussi éminemment faibles, considérant que pour tous les indicateurs (sauf un) de détérioration des réseaux familiaux, la Navarre offre les taux les plus bas des 17 CA, performance qui se reflète aussi au niveau de l'excellente condition des édifices et le faible taux de criminalité qui crée un environnement citoyen sécuritaire. Finalement, l'accès à une citoyenneté active varie selon les indicateurs. La Navarre, qui ne compte pas parmi les terres d'immigration en Espagne (taux de 0,6% d'immigration extérieure), présente des taux de participation sociale (associations, groupes, syndicats) plus élevés que la moyenne nationale. Cependant, les Navarrais sont plus nombreux que partout en Espagne à se déclarer non associés à un parti politique (96,2%) et à s'abstenir aux élections (38,4%), ce qui, compte tenu des bonnes relations entretenues avec l'État central,

¹⁷³ La Navarre présente le deuxième taux de chômage le plus faible au pays (6,3%), proportion qui tombe à 1,3% pour le chômage de longue durée, le plus faible taux en Espagne (Suritas i Humet et al, 2005 : 153).

peut être cette fois-ci interprété comme une certaine forme d'apolitisme (Subirats i Humet et al, 2005 : 152-157).

La Catalogne et la CA de Madrid partagent, nous l'avons dit, des profils assez semblables de pauvreté et d'exclusion. Ces dernières y sont éminemment urbaines, peu répandues, mais particulièrement affligeantes. Dans ces CA qui apparaissent toujours en tête de liste des PIB per capita autonomiques, les indicateurs de pauvreté sont généralement en-dessous de la moyenne nationale. En Catalogne, la pauvreté relative est de 7,04%, contre 5,25% dans la CA madrilène qui connaît par ailleurs la pauvreté de consommation (12,9%) la plus basse d'Espagne. La situation du travail est aussi en meilleure santé que dans le reste du pays. Le sous-emploi y est assez faible, et le chômage est en dessous de la moyenne nationale (9% en Catalogne, 10,2% dans la CA de Madrid), bien qu'il affecte toujours plus les femmes et les moins de trente-cinq ans. Au niveau formatif, les deux communautés se distinguent cependant, alors que la CA madrilène détient un faible taux d'analphabétisme (5,99%) et le niveau de déscolarisation le plus bas du pays (0,08%). On y trouve aussi le plus grand parc d'ordinateurs et de maisons branchées en Espagne. En Catalogne, le portrait est moins reluisant, alors que l'analphabétisme (12,62%) s'élève légèrement au-dessus de la moyenne espagnole, et que le nombre d'adultes qui détiennent seulement des études primaires dépasse le tiers de la population (37,1%). Relativement à la dimension sociosanitaire de l'exclusion, les deux CA présentent généralement un portrait légèrement plus appréciable que la moyenne nationale, sauf en ce qui a trait pour les malformations dues à la contamination de l'environnement. Dans la CA de Madrid, les maladies qui causent l'exclusion (liées à la drogue ou des psychoses, par exemple) y sont plus fréquentes qu'en Catalogne, où les programmes préventifs semblent avoir donné de bons résultats. Les deux communautés présentent cependant des risques très élevés d'exclusion relativement au logement. Dans les deux cas, l'accessibilité est très difficile, les prix sont les plus élevés du pays pour des logements qui sont par contre en relative bonne condition et les mieux équipés d'Espagne. Les prix élevés des logements affecteraient particulièrement les pauvres de la CA de Madrid dont le taux de regroupement au sein de logement est de 20,2%, ce qui est considérablement plus élevé que la moyenne nationale. Au niveau de la dimension relationnelle de l'exclusion, la CA de Madrid présente les risques les plus élevés d'Espagne. Les problématiques de violence, de mauvais traitements,

et de détérioration des liens familiaux sont toutes plus sérieuses et plus présentes que la moyenne nationale, alors qu'en Catalogne, elles se situent légèrement en-dessous. Le même constat peut être effectué au niveau de la dimension spatiale de l'exclusion. Si les deux CA partagent des risques peu élevés relativement au mauvais état des édifices ou du développement urbanistique, la région madrilène présente un des plus hauts niveaux d'insécurité citoyenne au pays, alors que l'indice catalan est plus faible que la moyenne nationale. Dans les deux CA cependant, on connaît des risques élevés d'exclusion dans le domaine politique. Mis à part une faible participation des Catalans dans les syndicats (évaluée à 8,5%), les risques ne se situent pas tant au niveau de la participation que de la restriction, voire même la négation de l'accès à la citoyenneté. À elles seules, ces deux CA accueillent plus du tiers de l'immigration espagnole extérieure (23,6% pour la CA de Madrid, et 13% en Catalogne) et les immigrants sans permis de travail y sont très nombreux. Dans la CA madrilène, ces derniers représenteraient 0,67% de la population totale, proportion qui s'élève à 1,46% en Catalogne. Ainsi, dans ces deux CA urbanisées, la dimension politique, et particulièrement celle liée à l'immigration constitue, avec le logement difficilement accessible, les deux principaux facteurs d'exclusion sociale (Subirats i Humet et al, 2005 : 94-103 et 133-142).

En Galice, une région sous-développée et plus isolée géographiquement, le portrait de l'exclusion est tout à fait différent. Cette région se situe toujours dans le bas de l'échelle des PIB per capita autonomiques et les risques d'exclusion économique y sont grands. Dans tous les indicateurs de pauvreté, la Galice est toujours légèrement plus pauvre que la moyenne espagnole. Elle constitue la 5^e CA avec la plus grande pauvreté de consommation (21,41% des foyers) et 72% des foyers galiciens sont incapables d'épargner, ce qui atteste du statut de précarité d'une grande partie de la population galicienne qui peut facilement basculer dans l'exclusion. Malgré ces risques plus élevés, la dépendance à l'aide étatique est cependant en-dessous de la moyenne espagnole, et beaucoup plus faible que dans nos autres cas : en Galice, 63,5% des chômeurs ne reçoivent aucune aide et 89,2% des foyers qui requièrent un RMI n'y ont pas accès. Cette situation économique difficile se dédouble de conditions assez laborieuses d'accès au marché du travail. Le chômage est légèrement plus élevé que la moyenne (13,2%), mais il est surtout persistant, et affecte toujours encore plus les femmes (17,8%) et les jeunes (20%). Cependant, une fois employé, les conditions

de travail sont bonnes, signe que la précarité relève davantage de l'absence de la création d'emplois que du sous-emploi. Au niveau de l'éducation, des carences notables sont observées chez les adultes, alors que le taux d'analphabétisme, le taux d'éducation universitaire et la proportion de personnes qui ne parlent pas le castillan sont largement au-dessus de la moyenne espagnole. Les risques d'exclusion en lien avec l'éducation semblent s'amoinrir pour les générations futures, considérant que l'échec scolaire est plus faible que la moyenne espagnole, et que le taux de décrochage scolaire (0,63%) compte parmi les plus faibles du pays. Dans le domaine sociosanitaire cependant, la Galice accuse un retard par rapport au reste du pays. Elle figure en tête de liste des régions où la mortalité infantile est la plus répandue, et la mortalité due à de mauvaises conditions de vie y est très fréquente. Du même coup, les maladies dont souffrent particulièrement les exclus comme les maladies environnementales, les maladies infectieuses ou les maladies liées à l'usage de drogues sont plus nombreuses que la moyenne espagnole, attestant ainsi du caractère défavorisé de la région. L'accessibilité au logement est par ailleurs plus facile qu'ailleurs au pays, à cause des faibles coûts, mais les risques d'exclusion demeurent très élevés à cause des conditions de logement et d'habitabilité qui y sont particulièrement mauvaises. Entre autres, la faible industrialisation de cette région fortement ruralisée est associée aux piètres résultats liés aux accommodations des logements (7,05% des logements n'ont pas de toilettes, 2,78% n'ont pas l'eau courante, 8,72% n'ont de pas de bain ou de douche, et 4,9% des foyers vivent dans des logements dont l'édifice souffre de problèmes structurels). Ces logements sont au demeurant assez exigus, particulièrement chez les populations pauvres, où 18,2% détiennent moins de dix mètres carrés de superficie utile par personne. Ces conditions difficiles de logement sont conjuguées aux pires situations observées en Espagne relativement à la dimension spatiale de l'exclusion. En effet, si l'insécurité citoyenne y est faible, 41,2% des villes galiciennes manquent de planification urbanistique. Résultat, près de quatre édifices sur dix ne sont pas branchés aux égouts publics, près de 35% des logements ne profitent pas de services publics d'eau, et le parc ferroviaire et de transports publics est largement déficient, ce qui occasionne beaucoup de risques d'exclusion dus à l'absence de mobilité facilitée. Par contre, mis à part la forte proportion de foyers monoparentaux (16,6% des familles avec enfants qui sont à 83% dirigées par femmes), le potentiel d'exclusion au niveau relationnel, évalué à partir de la détérioration des réseaux

familiaux, est plus faible que la moyenne nationale. Finalement, les risques d'exclusion liés au domaine politique sont assez partagés. En effet, si l'accès à la citoyenneté est plus élevé que la moyenne nationale, notamment à cause du faible taux d'immigration extérieure, et que l'abstentionnisme est faible et la participation aux manifestations pacifistes très élevée, la participation syndicale est en revanche réduite (8,1%), ce qui a certainement une influence notable sur l'intervention gouvernementale en matière sociale (Subirats i Humet et al, 2005 : 123-132).

Au final, l'étude des facteurs socioéconomiques ne permet pas de tirer des interprétations claires de la différenciation des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Espagne. Ce constat est frappant pour les deux CA forales qui ont opté pour des logiques opposées d'intervention. Pourtant, les risques d'exclusion dans les deux régions basque et navarroise sont les plus faibles au pays, et concentrés chez des collectifs très particuliers, comme les agriculteurs et les malades mentaux en Navarre, ou les chômeurs de longue durée, les jeunes travailleurs et les travailleuses au Pays basque. De plus, à cause de leur richesse et de leur régime fiscal propre, les deux CA forales peuvent se permettre des programmes de RMI à couverture élargie, ce qui vient encore diminuer les risques d'exclusion déjà plus faibles qu'ailleurs. Ces deux CA connaissent des situations socioéconomiques favorables relativement semblables (économie florissante, faible chômage, capital formatif élevé, fort tissu social et associatif) dont les quelques particularités ne peuvent rendre compte de logiques d'intervention si différenciées. À ce titre, le type de relations intergouvernementales entretenues avec le gouvernement central ou une communauté autonome voisine qui a des visées conquérantes, ainsi que l'orientation idéologique et la composition de l'échiquier partisan s'avèrent, selon nous, beaucoup plus éclairants.

Le portrait socioéconomique des communautés madrilènes et catalanes n'en dit pas nécessairement beaucoup plus, sinon qu'il s'agit encore de régions nanties aux risques limités d'exclusion par rapport au reste du pays. L'abolition de l'exigence de nationalité pour être admissible au programme madrilène répond certes aux risques plus élevés d'exclusion chez les collectifs immigrants plus présents que partout ailleurs au pays. Aussi, le faible taux de syndicalisation en Catalogne n'est certainement pas étranger à la forte présence du secteur privé dans la délivrance des services publics et à la philosophie

d'insertion particulièrement axée sur l'intégration au travail. La composition et l'orientation de l'échiquier politique, l'absence de pouvoirs fiscaux ou encore les relations de collaboration établies avec le gouvernement central sont selon nous plus révélatrices quant à l'adoption d'une logique d'intervention qui se distingue du modèle *workfariste* navarrais ou du schème basque davantage axé sur la redistribution des revenus et la performance du marché.

Dans le cas particulier de la Galice, les conditions socioéconomiques particulièrement difficiles témoignent des besoins urgents d'une part et des réponses inadéquates du gouvernement d'autre part. Si ce dernier tient un discours articulé et conscient des problématiques urgentes de pauvreté et d'exclusion en Galice, les forces syndicales affaiblies par une participation citoyenne réduite ont de la difficulté à le faire passer aux actes. Profitant d'une marge de manœuvre politique suffisante, les gouvernements conservateurs qui se sont succédé à la tête de la Galice peuvent toujours accuser la situation de rareté financière et de sous-développement économique pour rendre compte de la protection sociale insuffisante. Néanmoins, force est de reconnaître que c'est surtout la persistance et la densité des réseaux de solidarité familiale qui a servi cette logique d'intervention qui valorise non seulement le marché, mais surtout la famille à titre de pilier d'assistance première aux démunis comme quasiment nulle part ailleurs en Espagne.

6.2.3.2- Une société civile davantage mobilisée pour répondre à des besoins plus grands. Le contexte socioéconomique québécois comparé au cas saskatchewannais.

Au Canada, l'étude du portait socioéconomique des cas québécois et saskatchewannais pour interpréter la différenciation des logiques d'intervention offre des pistes d'interprétation un peu plus constantes qu'en Espagne. Premièrement, si on regarde la situation économique générale des deux provinces, la Saskatchewan comme le Québec a connu, tout au long de la période à l'étude un PIB per capita plus faible que la moyenne canadienne. Cependant, si l'écart s'est globalement accru entre 1981 et 2004 pour le cas québécois, il s'est rétréci pour la Saskatchewan, cette dernière faisant état d'un PIB per capita plus élevé que le Québec depuis le tournant des années 1990 (Kozhaya, 2006).

Partant de la prémisse que la croissance économique génère généralement des réductions au niveau de la pauvreté, il apparaît logique que la croissance économique québécoise, plus au ralenti qu'en Saskatchewan, et constamment en-deçà de la moyenne canadienne, ait appelé à une action gouvernementale globalement plus interventionniste.

Deuxièmement, et en lien direct avec une santé économique moins robuste, les taux québécois de chômage, d'emploi et de pauvreté présentent généralement des résultats moins enviables qu'en Saskatchewan, engendrant ainsi des besoins plus grands pour lesquels une stratégie d'intervention axée sur la performance du marché et la redistribution des revenus s'avère davantage impérative. Pour toute la période à l'étude, le taux de chômage québécois s'est situé au-dessus de la moyenne canadienne. Parmi les moments les plus forts, le recensement de 1986 révèle par exemple un taux de chômage moyen de 13% au Québec, contre 10,3% pour la moyenne canadienne. Cet écart de presque trois points a toutefois fondu au cours des années 1990, le taux de chômage québécois atteignant 8,2% en 2001, soit huit-dixième de point de plus que le taux de chômage national, alors situé à 7,4%. En Saskatchewan, la situation du chômage était tout autre, se situant généralement en-dessous de la moyenne canadienne. Partant d'une situation frisant le plein emploi à la fin des années 70 (avec un taux de chômage de 4,5% en 1981), le chômage en Saskatchewan accuse le coup dur de la récession de 1982 qui porte le taux de chômage à des sommets inégalés dans la province (autour de 10%). La situation se rétablit néanmoins plus rapidement par rapport au Québec et à la moyenne nationale, les recensements de 1986 et de 2001 révélant respectivement des taux de chômage annuels de 8% et 6,3% pour cette province des Prairies (Statistique Canada, 1996, 2001). Pris sous un autre angle, le même constat s'impose si on regarde l'évolution du taux d'emploi. En effet, tout au long de la période à l'étude, le taux d'emploi québécois a été inférieur à la moyenne nationale, bien qu'il ait crû considérablement depuis 1996, à moyenne de 2,3% par année, atteignant ainsi le seuil record de 60% en 2003. En Saskatchewan, la croissance du taux d'emploi a été moins significative qu'au Québec, considérant qu'elle a globalement gagné 6,2% de 1976 à 2003. Il en demeure pas moins que le taux d'emploi saskatchewanais est toujours demeuré supérieur à la moyenne canadienne, sauf pour une courte période au tournant des années 1990, et qu'il a atteint un sommet provincial de 64,4% en 2003 (Statistique Canada, 2003 : 27, 30).

Ce portrait concernant la situation de l'emploi et de l'économie dans les deux provinces se reflète en partie dans les niveaux de pauvreté qu'on peut y observer. Au Québec, les taux de pauvreté (soit la proportion de citoyens de la province vivant sous le seuil de faible revenu¹⁷⁴) ont toujours été supérieurs à la moyenne canadienne. À son plus fort, soit en 1997, la pauvreté affligeait près du quart de la population québécoise, soit 24,1%. Fait intéressant à noter cependant, les baisses du taux de pauvreté les plus significatives enregistrées concordent avec l'introduction des deux principales réformes programmatiques de l'aide sociale et des mesures de soutien au revenu, soit celle de 1988 et celle de 1998. Le taux de pauvreté est effectivement passé de 19,4% en 1988 à 16,3% en 1989 (soit le taux le plus bas enregistré entre 1980 et 2003), et de 22,8% en 1998 à 19,9% en 1999. Depuis, il a encore baissé, jusqu'à 16,9% en 2003, rétrécissant du même coup sensiblement l'écart le séparant du taux moyen de pauvreté canadienne (Conseil national du bien-être social, 2006 : 30).

En Saskatchewan cependant, le taux de pauvreté provincial s'est retrouvé, selon les périodes, à la fois inférieur et supérieur à la moyenne nationale. Avec la récession de 1982 et la hausse du taux de chômage, le taux de pauvreté saskatchewannais s'est maintenu au-dessus de la moyenne nationale tout au long de l'administration Devine et des premières années du gouvernement néo-démocrate. Suite à la croissance économique des années 1990 cependant, le taux de pauvreté saskatchewannais est légèrement passé en-dessous de la moyenne canadienne en 1996, avec un taux évalué à 19,1%. La pauvreté a continué à baisser par la suite, atteignant 15,5% en 1999, avant de recommencer à grimper légèrement pour se situer, à quelques décimales près, au même niveau que le taux moyen de pauvreté canadien (Conseil national du bien-être social, 2006 : 33). Si on considère les faibles taux

¹⁷⁴ Le seuil de faible revenu (SFR) est une mesure à la fois absolue et relative de la pauvreté calculée par Statistique Canada à partir de l'*Enquête sur les dépenses des familles de 1992* dont les données ont été indexées annuellement selon l'IPC pour fixer le seuil de revenu en deçà duquel un ménage est considéré comme pauvre. Ce statut est octroyé aux unités familiales qui doivent, pour répondre à leurs besoins de nourriture, d'habillement et de logement, dépenser une part disproportionnée de leur revenu par rapport à l'effort moyen canadien d'une famille de même taille. Statistique Canada a établi, de façon assez arbitraire, que les unités familiales déboursant 20% de plus que la moyenne canadienne pour combler ces besoins essentiels étaient déclarées comme vivant sous le seuil de la pauvreté. En 1992, année de référence, la famille canadienne déboursait en moyenne 35% de son revenu brut à la nourriture, aux vêtements et au logement; étaient donc

de chômage généralement enregistrés en Saskatchewan, nous aurions été en position légitime de supposer que la différence entre les taux de pauvreté saskatchewanais et québécois soit beaucoup plus significative. Or, malgré des taux de chômage beaucoup plus bas qu'au Québec, la Saskatchewan a souvent connu des taux de pauvreté plus élevés que la moyenne nationale.

Cette réalité atteste certes de la faiblesse relative des salaires saskatchewanais. En 2000 par exemple, un travailleur à temps plein sur cinq gagnait moins de dix dollars l'heure en Saskatchewan, proportion qui tombait à un sur six à l'échelle canadienne (Saunders, 2005 : 16). Les taux relativement élevés de pauvreté doivent néanmoins être par ailleurs mis en relation avec deux éléments, soit la problématique de la pauvreté infantile, particulièrement forte chez les populations autochtones, et les deux principales réformes programmatiques du soutien au revenu en Saskatchewan qui ont contribué à fermer les mécanismes de trappe à la pauvreté. En effet, quand on regarde la situation de la pauvreté en Saskatchewan, la proportion d'enfants qui vivent en situation de pauvreté est généralement plus élevée que la moyenne canadienne. En 1989 par exemple, soit tout juste après la première grande réforme programmatique du SAP, quelque 21,5% des enfants de moins de dix-huit ans vivaient sous le seuil de pauvreté, comparativement à environ 14,9% pour la moyenne canadienne. Cette problématique affligeait particulièrement les foyers monoparentaux dirigés par des femmes, alors que pour la même année, 62,9% de ces derniers étaient déclarés pauvres en Saskatchewan, contre 57,3% pour l'ensemble canadien (Hunter et Douglas, 2005 : 2, 4).

Devant pareils chiffres, on comprend l'empressement dont a fait preuve le gouvernement Romanow à mettre en œuvre, dans son premier mandat, un plan d'action pour les enfants d'une part, et, d'autre part, son insistance auprès du gouvernement fédéral à faire de même et à instaurer la PNE. D'ailleurs, une baisse notable de la pauvreté chez les enfants a été enregistrée dans cette province des Prairies, la faisant même passer pour une courte période de temps en dessous de la moyenne nationale. En 1998, 17,5% des enfants mineurs saskatchewanais étaient considérés comme pauvres, et la pauvreté infantile dans les foyers monoparentaux dirigés par une femme fondait d'un peu plus du tiers par rapport

considérées comme unités familiales à faible revenu celles qui y consacraient 55% ou plus de leurs

à 1989, s'élevant désormais à 39,3%. Pour la même période, la moyenne de la pauvreté infantile canadienne a augmenté passant de 14,9% en 1989 à 18,7% en 1998, et a, en comparaison avec la province de l'Ouest, très légèrement baissé dans les foyers monoparentaux féminins, passant de 57,3% en 1989 à 55,1% en 1998. Cependant, la stratégie *Building Independance* introduite en Saskatchewan la même année, qui avait tendance à lier la perception des aides monétaires pour enfants au statut de travailleurs des parents aurait eu pour effet de faire regimber les taux de pauvreté infantile. Dans le cas des foyers monoparentaux féminins, le taux saskatchewanais est repassé au-dessus de la moyenne canadienne. En 2002, il était évalué à 62,1% (contre 51,6% pour la moyenne nationale), avant de fluctuer à la baisse pour se situer à 57,3% en 2004 (contre 52,1% pour la moyenne canadienne). Quant à la pauvreté infantile globale, l'écart entre le taux saskatchewanais et celui de la moyenne canadienne s'est à nouveau creusé, ces derniers s'élevant respectivement à 20,1% et 17,7% (Hunter et Douglas, 2005 : 2, 4; Hunter et Douglas, 2006 : 2,4).

En plus de rendre compte des répercussions négatives sur la pauvreté infantile des réformes programmatiques valorisant le marché, il importe de souligner par ailleurs qu'une grande partie de ces chiffres serait attribuable à la présence disproportionnellement marquée du phénomène chez les peuples autochtones saskatchewanais vivant hors des réserves. En effet, évoluant au sein de foyers dont les parents travailleurs sont généralement sous-payés comparativement aux autres travailleurs saskatchewanais¹⁷⁵, les enfants autochtones vivant en situation de pauvreté seraient près de quatre fois plus nombreux que chez les non-autochtones. Par exemple, en 2001, 50% des jeunes autochtones saskatchewanais (soit quelque 19 190 enfants) vivaient sous le seuil de la pauvreté (contre en moyenne 40% pour le reste du Canada), proportion qui tombait respectivement à 19,2%

revenus (Conseil national du bien-être social, 2006 : 148).

¹⁷⁵ À titre indicatif, le revenu médian des travailleurs saskatchewanais non autochtones était, en 2000, de 22 346\$ et le salaire moyen, de 29 964\$. Les travailleurs issus des Premières Nations présentaient quant à eux un revenu médian de 12 052\$ et un revenu moyen de 16 935\$. Toujours en 2000, 77,1% des Saskatchewanais non autochtones déclaraient que leurs revenus totaux provenaient d'un emploi rémunéré, proportion qui s'élevait tout de même à 70,8% chez les citoyens issus des Premières Nations. Dès lors, force est de reconnaître que la problématique de la pauvreté autochtone en Saskatchewan se situe donc particulièrement au niveau du travail faiblement rémunéré, plus que du côté du chômage (Hunter et Douglas, 2006 : 4).

et 18,4% lorsqu'on considérait l'ensemble de la population âgée de moins de dix-huit ans en Saskatchewan et l'ensemble du Canada (Hunter et Douglas, 2005 : 3). Particulièrement criante dans cette province, la problématique de la pauvreté autochtone renvoie à des causes et des solutions pour contrer les processus d'exclusion sociale qui dépassent la simple sphère de l'emploi. Ainsi, particulièrement au chapitre de la pauvreté infantile autochtone, une logique d'intervention davantage redistributive, moins rattachée au statut de travailleur des parents, se serait avérée pertinente en Saskatchewan.

Enfin, la différenciation des logiques d'intervention préconisées dans les deux provinces canadiennes s'explique en bonne partie par les facteurs sociopolitiques rattachés à la participation politique et au dynamisme de la vie associative. D'entrée de jeu, il faut savoir que l'un des principaux canaux traditionnels d'expression citoyenne, à savoir la participation électorale, a connu des baisses dans les deux provinces, mais ces baisses se sont avérées toujours plus significatives en Saskatchewan qu'au Québec. Pour ce qui est de la participation aux élections provinciales, la Saskatchewan, qui enregistrait traditionnellement les taux parmi les plus élevés au pays,¹⁷⁶ avec des taux avoisinant en moyenne les 83% pour les élections de 1982 et 1986, a connu une chute dramatique du taux de participation à partir des années 1990. De 83,2% en 1991, le taux de participation est passé à 64,6% à l'élection suivante de 1995, avant de remonter légèrement à 65,5% en 1999 et à 70,3% en 2003 (Pogue, 2004 : 24). Ce relatif décrochage électoral des Saskatchewanais aux élections provinciales découlerait de la frustration et du cynisme ambiant généré par les décisions politiques prises par l'administration Romanow qui ne coïncidaient pas nécessairement, nous l'avons vu, avec les engagements sociaux initialement pris par les néo-démocrates en 1991 (Warnock, 2003 : 14). Au Québec, province où la participation électorale était aussi traditionnellement assez élevée, la baisse enregistrée s'est avérée proportionnellement moins radicale. De 82,5% en 1981, le taux de participation s'est situé dans les eaux de 75% pour les deux élections suivantes (1985 et 1989), avant de remonter à 81,6% en 1994, puis de rebaisser subséquemment à 78,3% en

¹⁷⁶ À titre indicatif, pour toutes les élections provinciales qui se sont tenues au pays entre 1945 et 1999, la Saskatchewan occupe le deuxième rang au chapitre de la moyenne de participation électorale, respectivement précédée et suivie en cela par l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec (Duval, 2005 :11)

1998 et 70,4% en 2003 (Directeur général des élections du Québec, 2008 : 2). Concordant souvent avec une fatigue du mouvement nationaliste, les baisses de participation enregistrées sont probablement à associer avec une désertion des électeurs souverainistes.

Au même titre que la participation électorale, le Québec et la Saskatchewan ont connu une baisse des taux de syndicalisation, qui sont toutefois demeurés plus élevés que la moyenne canadienne. Contrairement aux taux de participation électorale cependant, c'est le Québec qui a enregistré une variation négative plus élevée que la Saskatchewan. De 1981 à 2004, le taux total de syndicalisation québécois a chuté de 44,2% à 37,4%, alors qu'en Saskatchewan il est passé de 37,9% à 35,2%. Malgré la baisse assez significative observée au Québec, la province occupait toujours le second rang au pays pour la part la plus élevée d'employés associés à un syndicat, derrière Terre-Neuve-et-Labrador (Morissette, Schellenberg et Johnson, 2005 : 8). En ce sens, fortes de leur capital de légitimité de représentation, les organisations syndicales québécoises ont exercé une pression allant dans le sens d'une intervention étatique plus redistributive et axée sur la performance du marché, et ont ainsi certainement participé pour beaucoup aux choix opérés par les gouvernements québécois.

En fait, la force du tissu associatif en général aurait d'autant plus influencé le gouvernement qu'elle a pu compter non seulement sur la présence de syndicats, mais aussi, nous l'avons vu, sur le dynamisme et la mobilisation des mouvements sociaux autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les dirigeants souverainistes semblent avoir dû se faire l'écho des doléances de la gauche québécoise, afin de préserver une certaine façade inclusive et de large consensus national. D'où les exercices d'inspiration néo-corporatiste comme le sommet sur l'économie de 1996 qui a précédé la réforme programmatique de 1998 et par lequel les groupes sociaux, particulièrement féministes, ont fait certains gains malgré les positions économiques conservatrices connues du premier ministre Bouchard (pensons surtout au programme universel des centres de la petite enfance), ou à la suite duquel ont initié un vaste mouvement de mobilisation qui incitera plus tard le gouvernement Landry à adopter la loi 112. À l'ère de la restructuration de l'État social, les gouvernements Saskatchewanais ont pu couper les ponts avec les groupes de la société civile dans une plus large mesure qu'au Québec, car non contraints par la nécessité

de mobiliser une large coalition interclassiste pour faire évoluer le projet national (Graefe, 2005).

Au total, d'après notre analyse, le contexte socioéconomique semble avoir joué pour beaucoup dans la différenciation des logiques d'intervention mises de l'avant au Québec et en Saskatchewan en matière d'aide sociale et de soutien au revenu. De prime abord, la situation économique plus fragile du Québec, où des taux de chômage et de pauvreté en général se sont toujours trouvés supérieurs à la moyenne canadienne, a appelé à un interventionnisme accru de la part de l'État québécois. Cette approche misant sur la redistribution et l'amélioration de la performance du marché a d'autant plus été privilégiée par les gouvernements québécois que les acteurs collectifs provenant de divers milieux (syndical, communautaire, mouvement des femmes, etc) ont profité des fenêtres d'opportunités pour faire valoir leurs positions et s'assurer que les mesures davantage orientées vers la valorisation du marché soient contrebalancées par d'autres initiatives dites plus progressistes. Aussi les dirigeants nationalistes ont-ils fait d'une pierre deux coups en acquiesçant à certaines revendications de la gauche québécoise; en plus de consolider la base interclassiste d'appui au projet national, cela leur aura permis de jouer la carte distinctive d'un projet social québécois. Non sans rappeler la dynamique déjà observée au Pays basque, la structure de représentation québécoise, plus perméable aux stratégies des acteurs collectifs progressistes qu'ailleurs au pays, aurait donc compté pour beaucoup dans les choix gouvernementaux de politiques en matière de protection sociale. Faire fi de ce pseudo consensus sociétal autour du « modèle social québécois » s'avère un exercice électoral et politique périlleux. Le PLQ de Jean Charest l'aurait d'ailleurs appris à ses dépens au cours de sa première année au pouvoir, alors qu'on a assisté à un vaste mouvement de contestation à la grandeur de la province (Boismenu, Dufour et Saint-Martin, 2004). À l'opposé, en Saskatchewan, un contexte économique plus prospère, avec des canaux plus fermés à la contestation provenant de la société civile qui se fait par ailleurs plus discrète, a laissé une plus grande latitude aux gouvernements successifs dans la mise en oeuvre de réformes restreignant le filet de protection sociale. Seule la problématique de la pauvreté infantile, qui se présente là-bas de façon plus sérieuse que dans la plupart des provinces canadiennes, semble avoir échappé à la tendance de valorisation du marché préconisée par les administrations gouvernementales successives.

Aussi a-t-elle appelé à des stratégies interventionnistes plus soutenues, comme l'adoption du plan d'action pour les enfants de la Saskatchewan et l'insistance du gouvernement saskatchewannais auprès du gouvernement fédéral pour la réalisation de la prestation nationale pour enfant.

6.3-Encore et toujours le politique. L'impact significatif des relations intergouvernementales, de la politique partisane et de son ouverture aux revendications d'une société civile dynamique dans l'orientation donnée aux programmes de lutte contre la pauvreté

Dans ce chapitre, nous avons comparé les différents contextes institutionnels, politico-idéologiques et socioéconomiques des sept entités subétatiques pour tenter de voir comment ils ont pu influencer les résultats différenciés de politiques observés dans les chapitres précédents. Nous avons vu que les facteurs étudiés présentent respectivement un potentiel inégal d'explication, potentiel qui peut au demeurant singulièrement varier en fonction de son interaction avec d'autres facteurs selon chacun des cas étudiés. Chose certaine, le type de relations intergouvernementales entretenues avec le gouvernement central par l'entité subétatique, tout comme l'orientation idéologique générale du parti au pouvoir et son degré d'ouverture aux revendications d'une société civile dynamique semblent avoir eu une influence déterminante sur l'instrumentalisation des politiques sociales par les forces nationalistes et les logiques différenciées d'intervention qui en ont découlé. À l'opposé, la présence d'une problématique linguistique ne semble pas avoir occulté la question sociale dans l'action gouvernementale nationaliste, ces deux domaines d'intervention ayant évolué parallèlement au sein des agendas politiques régionaux. Pareillement, tant en Espagne qu'au Canada, l'asymétrie juridictionnelle ne peut être retenue comme un facteur de différenciation des logiques d'intervention. Les rares éléments d'asymétrie qui avaient été initialement reconnus à certaines entités subétatiques et qui auraient pu à terme faire la différence dans le développement des programmes ont tous été progressivement atténués au fil des ans.

Pour le reste, les autres facteurs étudiés ont joué un rôle inconstant selon les cas étudiés. Au niveau institutionnel, l'asymétrie fiscale aurait relativement compté en Espagne, alors que les deux Communautés autonomes ayant développé le filet de protection sociale le plus étendu et le plus généreux sont les seules à profiter d'un système d'impôt sur le revenu indépendant de celui du gouvernement espagnol. Si cette indépendance fiscale semble avoir joué sur l'intensité et l'étendue de la couverture, elle n'a cependant pas mené pour autant à une même logique d'intervention, la Navarre ayant longtemps opté pour des mécanismes de travail obligatoire qui valorisaient particulièrement le marché, contrairement au Pays basque qui a privilégié des mesures de contrepartie plus douces axées sur la réinsertion professionnelle, sociale et économique des plus démunis. Au Canada, ce n'est pas l'asymétrie fiscale dont a profité le Québec en matière d'impôt sur le revenu qui a dégagé une marge de manœuvre financière pour les politiques sociales dans cette province, mais plutôt l'ensemble des choix opérés en matière fiscale par les différents gouvernements québécois. Presque tous les secteurs de l'assiette fiscale québécoise exercent une ponction plus substantielle que ce qu'on trouve ailleurs au pays, et cela est autant vrai pour ceux où on ne peut observer d'élément d'asymétrie.

Par ailleurs, au niveau idéologique, dans les régions où la pratique religieuse est la plus forte, en l'occurrence la Galice en Espagne et la Saskatchewan au Canada, on a parfois pu déceler quelques traces d'un certain conservatisme traditionnel chez certaines administrations qui ont fait l'éloge du familialisme ou du dur labeur récompensé. Chez les autres cas étudiés cependant, où l'on constate un processus avancé de sécularisation, il n'est pas possible d'établir un lien entre la pratique religieuse et les logiques privilégiées d'intervention, ces dernières variant d'un cas à l'autre.

Finalement, en ce qui a trait à la situation économique dans laquelle évolue respectivement les sept cas étudiés, il n'est pas possible de dresser des liens robustes entre les logiques d'intervention privilégiées et les besoins réels des populations démunies. Certaines régions prospères assurent une couverture large et généreuse, d'autres non; des entités subétatiques qui doivent faire face à des situations de pauvreté plus sévères optent pour des logiques distinctes d'intervention et réussissent à des degrés divers à répondre aux besoins des populations défavorisées. Bref, autant de constats qui nous font avancer que d'autres facteurs évoqués précédemment interviennent probablement dans la relation

étudiée, et empêchent incidemment de tirer quelconque interprétation définitive entre le contexte économique et les modes d'intervention favorisés par les gouvernements subétatiques.

Chapitre VII

Conclusion

En bout de piste, que retenir de l'impact potentiel du nationalisme subétatique dans la transformation de l'État social au Canada et en Espagne? Partant de la prémisse avancée par ceux qui se sont intéressés à l'instrumentalisation des politiques sociales par les petites nations, et selon laquelle le retrait de l'État social orchestré par le gouvernement central constitue une fenêtre d'opportunité empruntée par les mouvements nationalistes subétatiques pour affirmer un agenda social distinctif (Béland et Lecours, 2004; Lecours et Béland, 2003; McEwen, 2002, 2001; Papillon et Turgeon, 2003), nous nous sommes fixé pour premier mandat de vérifier si le nationalisme social dépassait la simple sphère discursive et se traduisait véritablement par des programmes sociaux différenciés. L'analyse des programmes de lutte contre la pauvreté à laquelle nous avons procédé révèle, et ce probablement sans surprise, que la réalité est loin d'être aussi simple. Des quatre cas nationalistes étudiés, seulement deux (Pays basque et Québec) ont mis en œuvre des programmes de lutte à la pauvreté qui se différencient de ce que proposent d'autres administrations subétatiques non nationalistes et qui appartiennent à des logiques d'intervention en rupture avec celles préconisées par les instances centrales. Pourtant, les deux autres cas (Catalogne et Galice) ont aussi usé de rhétorique de nationalisme social pour favoriser une certaine solidarité nationale, démontrant la nécessité que nous avons identifiée d'effectuer une véritable analyse de politiques publiques pour juger des implications de l'imbrication de la question nationale et des politiques sociales. Le passage de la sphère discursive aux actes d'intervention se révèle conditionné par d'autres facteurs intermédiaires.

Cette éventualité faisait partie de nos hypothèses de recherche, et c'est pourquoi notre second mandat de recherche visait à juger de l'incidence relative d'une série de facteurs institutionnels, idéologiques et socioéconomiques. Cet exercice conduit à fournir quelques interprétations pour expliquer les choix opérés par les sept administrations subétatiques étudiées en faveur de telle ou telle logique d'intervention. L'importance, voire même la pertinence, de la plupart des facteurs intermédiaires passés à la loupe se modulent

en fonction des contextes subétatiques particuliers, et rares sont ceux à partir desquels des conclusions généralisables aux sept cas ont pu être tirées. De fait, seulement les facteurs liés au type de relations intergouvernementales préconisées avec le gouvernement central, ainsi que l'orientation idéologique du parti au pouvoir et son ouverture aux revendications provenant d'un secteur associatif mobilisateur et mobilisé semblent avoir joué dans les choix effectués par les sept administrations subétatiques en matière de lutte contre la pauvreté.

Resituées dans le cadre plus large du débat portant sur la transformation de l'État social dans un contexte plurinational, ces observations confirment l'importance de considérer la nature des manifestations nationalistes qui a pu se modeler au fil de l'histoire de chacune des nations sans État. Cet essai de différenciation des revendications nationales, qui se trouvait au cœur de notre troisième et dernier mandat de recherche, s'est avéré primordial à la compréhension globale de la relation à l'étude. Il a permis de comprendre et de qualifier le type de relations intergouvernementales entretenues par les gouvernements subétatiques avec le gouvernement central. Ce facteur intermédiaire, qui se rattache au bagage historique de chacun des cas étudiés relativement à la place symbolique qu'ils occupent au sein de leur État plurinational, constitue, et de loin, l'élément déterminant qui se rapproche et découle le plus de l'idéologie nationaliste. Pour le reste, les dynamiques observées qui rendent compte des choix de politiques sociales n'ont rien de particulier au cadre plurinational des pays étudiés; elles reproduisent plutôt ce qui est largement constaté et discuté dans les débats entourant la transformation de l'État social occidental, sans égard au contexte mono ou plurinational.

L'objet de cette conclusion vise principalement à illustrer comment les résultats de notre recherche participent à l'avancement des connaissances portant sur la transformation de l'État social dans les démocraties plurinationales. Les implications de nos recherches pour le champ d'étude de la politique comparée sont traitées, tant en ce qui a trait au sous-champ de la transformation de l'État social qu'à celui des études nationalistes. Quelques réflexions à portée plus pratique pour la politique active dans un contexte multinational sont finalement soulevées.

7.1- Implications de la recherche pour le champ d'étude de la politique comparée

Notre contribution au champ de la politique comparée se situe à trois niveaux. D'abord, en orientant nos travaux dans une perspective d'analyse de politiques publiques, nous avons jeté un nouveau regard sur l'imbrication des deux sous-champs d'étude que sont les études nationalistes et l'analyse des politiques sociales, en prenant soin de ramener l'analyse au diapason de la vaste littérature portant sur la transformation de l'État social. Ensuite, les dynamiques observées entourant les choix de politiques et l'identification de facteurs intermédiaires déterminants dans l'orientation interventionniste donnée à ces choix programmatiques semblent conforter les postulats théoriques de l'approche des ressources de pouvoirs. Cette dernière refuse, rappelons-le, de prétendre à la désormais non-pertinence des facteurs idéologiques et sociopolitiques dans l'étude du phénomène de la transformation de l'État social. Finalement, en insistant sur la nécessité de différencier la nature et l'intensité des revendications nationalistes dans les comparaisons entre les nations sans État, nos recherches contribuent à la conceptualisation du nationalisme social. Voyons de plus près.

7.1.1- Pour une démarche analytique posée en termes d'analyse de politiques publiques et en accord avec les débats sur la transformation de l'État social.

Les rares travaux qui ont directement traité de la question de l'instrumentalisation des politiques sociales par les gouvernements subétatiques nationalistes partent de la prémisse que le gouvernement central s'est retiré de ce secteur d'intervention. Pour les comparativistes travaillant sur la transformation de l'État social et les politiques sociales en général, ce postulat de départ est problématique d'une part parce qu'il insinue indirectement que l'État central détient le monopole de l'initiative en matière sociale, mais d'autre part et surtout, il pose le retrait de l'État social comme une réalité incontestée. Or,

comme l'a révélé la revue de littérature effectuée dans le premier chapitre, la thèse du retrait de l'État social est loin de faire consensus. Alors que les néo-institutionnalistes supportent la théorie de la résilience de l'État social, d'autres préfèrent reconnaître l'existence de changements incrémentaux, pendant que certains constatent carrément un phénomène de retrait.

En plus de tendre à occulter l'éventualité selon laquelle les gouvernements subétatiques nationalistes puissent eux aussi adopter des mesures d'intervention plus restrictives ou stigmatisantes, cette façon dichotomique de poser la question entre le plus ou le moins d'État social (qui traite souvent la question par le biais des dépenses étatiques en matière sociale) s'avère assez limitative. Il ne s'agit plus de savoir si l'État social se transforme ou pas ; l'ère du post-fordisme constatée, il s'agit plutôt de savoir comment cette transformation s'opère et se répercute sur les citoyens. C'est donc en cherchant à dépasser cette vision dichotomique du plus ou moins d'État providence que la littérature sur la transformation de l'État social, en s'intéressant aux conséquences vécues par les prestataires, en est venue à parler désormais d'activation du social. En effet, peu importe le type de régime d'État social auquel on réfère, soit-il libéral, conservateur, social-démocrate ou d'Europe du Sud, une tendance claire d'activation des prestataires se dégage. C'est en tenant compte de cette mouvance généralisée que nous avons procédé à l'analyse des programmes de lutte à la pauvreté. Poser l'analyse en ces termes rendait mieux compte des réalités nationales et subétatiques en Espagne et au Canada.

Certes, cette activation des prestataires peut prendre différentes formes qui se traduisent par des degrés divers de couverture et de stigmatisation pour les prestataires. Les logiques d'intervention préconisées par les gouvernements canadiens et espagnols adhèrent toutes à l'idée générale de l'activation, mais cette dernière se décline différemment, selon qu'elle soit orientée de manière positive ou négative. Non sans rappeler l'analogie de la carotte et du bâton, ces façons de poser la relation entre l'activation et les droits et devoirs des prestataires sont lourdes de conséquences pour ces derniers et traduisent les positions idéologiques gouvernementales dans la conception du lien social. Au regard de ce fait, le Pays basque et le Québec semblent avoir globalement misé sur une approche plus volontariste et positive de l'activation, tout en garantissant un filet social plus étendu. Des dispositifs de couverture plus élargis et plus généreux, combinés à des mesures incitatives

de retour au travail attestent du choix opéré par les gouvernements de ces deux régions pour une logique d'intervention qui amalgame des objectifs axés sur la performance du marché, la redistribution des revenus et l'insertion sociale et professionnelle des prestataires. Ce choix pour le renforcement du lien social, qui alimente un sentiment de solidarité nationale et qui lie les Québécois et les Basques espagnols avec les plus démunis de leur société respective, contraste avec les logiques d'intervention mises de l'avant ailleurs dans ces pays. Que ce soit par le choix conscient de ne pas intervenir, ou par la mise en place de mesures restrictives ou encore particulièrement stigmatisantes, les autres cas étudiés ont opté, à des degrés divers il est vrai, pour la reproduction des logiques d'intervention préconisées par les gouvernements centraux canadien et espagnol, essentiellement tournés vers la valorisation du marché, et parfois même de la famille, comme pôles privilégiés de soutien aux démunis.

En amenant les travaux traitant du nationalisme social sur le terrain de l'analyse des logiques d'intervention, nous avons non seulement démontré que les nations sans État ne produisent pas toujours des programmes sociaux particulièrement distinctifs, mais nous avons en outre travaillé à insérer ce pan de la littérature dans les débats plus récents qui animent les comparativistes qui s'intéressent aux politiques sociales et à la thématique plus large de la transformation (et encore une fois, non du retrait) de l'État social. Sans vouloir réduire cette contribution, soulignons que cette démarche se voulait par ailleurs pragmatique, étant donné le développement limité et toujours en construction de l'État social espagnol ; pour pouvoir parler du retrait de ce dernier, encore eut-il fallu qu'il ait été « avancé » à un moment ou l'autre de son histoire.

7.1.2- *Politics as usual?* Des facteurs intermédiaires qui réaffirment l'importance de considérer les variables d'analyse dites traditionnelles pour l'étude de la transformation de l'État social

Pour tenter d'expliquer la différenciation des logiques d'intervention qui sépare les cas basque et québécois des deux autres cas nationalistes étudiés, à savoir la Catalogne et la Galice, nous avons procédé à un exercice de caractérisation des revendications nationalistes

ainsi qu'à l'analyse d'une série de facteurs intermédiaires qui ont pu intervenir dans la relation étudiée. En dehors du facteur renvoyant au type de relations intergouvernementales préconisé par les entités subétatiques à l'endroit du gouvernement central, ce sont les facteurs relevant des jeux partisans et de la mobilisation des secteurs associatifs qui semblent avoir le plus de poids dans l'orientation des programmes sociaux. Ce faisant, avant de considérer la contribution que nous avons pu apporter au niveau de la conceptualisation même du nationalisme social, soulignons que nos travaux font écho à certains arguments des tenants de l'approche des ressources de pouvoirs qui vont dans le sens de la pertinence toujours actuelle des rapports de forces sociales et de leurs manifestations idéologiques et politiques pour comprendre le phénomène de la transformation de l'État social. En effet, les résultats de nos recherches tendent à infirmer la supposition piersonnienne qui avance que la transformation (ou la résilience) de l'État social renvoie à des forces politiques qui ne sont pas les mêmes que celles qui ont activement participé à son développement.

Premièrement, conformément aux travaux de Korpi et Palme (2003), l'orientation donnée à l'action interventionniste en matière de lutte à la pauvreté a été, dans tous les cas étudiés, étroitement liée à la position idéologique soutenue par le gouvernement au pouvoir. Tant en Espagne qu'au Canada, les gouvernements se positionnant à droite sur l'échiquier politique sont aussi ceux qui ont mis les logiques d'intervention qui valorisaient le plus le marché. Pensons aux réformes particulièrement stigmatisantes et restrictives apportées au *Saskatchewan Assitance Plan* par les Conservateurs à la fin des années 1980, ou encore au programme de *workfare* navarrais et à la maigre couverture offerte par le revenu minimum galicien. Parallèlement, dans d'autres régions espagnoles, l'orientation idéologique du parti avec lequel le parti de gouvernement minoritaire a contracté pour maintenir une coalition gouvernementale majoritaire semble avoir influencé les choix programmatiques. Cela est vrai pour la Catalogne, le parti de Jordi Pujol s'étant rallié l'appui droitiste du *Partido Popular*, mais aussi pour le Pays basque, dont les fréquentations obligées du PNV avec des partis de gauche et d'extrême-gauche pour gouverner majoritairement ont eu des retombées concrètes dans la couverture du revenu minimum d'insertion.

Deuxièmement, tout en réaffirmant la pertinence toujours actuelle de la politique partisane et idéologique pour comprendre la transformation de l'État social, les cas étudiés

tendent à démontrer que ces variables partisanes peuvent intervenir autrement. Ainsi, conformément aux travaux de Ross (2000b), on observe aussi que des gouvernements considérés comme sociaux-démocrates ont pu se cacher derrière leur étendard idéologique et profiter de leur capital de légitimité pour faire passer des réformes restrictives. Si pareille démarche s'est avérée laborieuse pour les socialistes espagnols, comme en attestent les grèves générales nationales qui ont eu cours durant les années 1980 et 1990, elle a été moins contestée dans la Saskatchewan de Romanow et le Québec de Lucien Bouchard. Dans ce dernier cas, on a aussi par ailleurs souvent observé ce que Levy (1999) appelait la « turn vice into virtue strategy », soit un certain jeu de vases communicants par lequel des coupures apportées à certains programmes lors de leur restructuration sont compensées par la création de nouveaux programmes sociaux. Au Québec, cette stratégie aurait été particulièrement appliquée lors la réforme du système d'assistance sociale de 1998, qui a été par ailleurs accompagnée par l'introduction d'autres mesures de soutien au revenu, comme l'assurance-médicaments et les garderies à cinq dollars.

Enfin, à l'instar d'Huber et Stephens (2001a), nous avons observé l'importance de la politique partisane, mais aussi des coalitions avec les forces sociales, dans les choix gouvernementaux d'intervention. Ainsi, alors que le Québec et le Pays basque sont les cas avec les taux de syndicalisation et de participation électorale parmi les plus élevés du pays, ils sont aussi ceux où les pressions exercées par le tissu associatif semblent avoir reçu la plus grande attention. Ces deux régions qui ont adopté des logiques différenciées d'intervention sont celles qui ont non seulement répondu les premières parmi leurs consoeurs régionales aux revendications des milieux syndical et communautaire, mais ce sont aussi celles qui ont veillé à en intégrer davantage de leur contenu au sein de leurs politiques. Ceci rend en partie compte des logiques d'intervention en rupture avec la mouvance nationale afin de créer un lien social particulariste, mais atteste par ailleurs du pragmatisme des forces nationalistes souverainistes qui se prêtent à la pratique du donnant, donnant, conscientes de la nécessaire adhésion des forces sociales à leur projet national pour en assurer la réalisation.

7.1.3-Pour une conceptualisation différenciée du nationalisme social

En unissant les deux sous-champs de la politique comparée que sont l'analyse des politiques sociales et les études nationalistes, nous contribuons activement à l'avancement des connaissances au niveau de la transformation de l'État social dans un cadre plurinational. D'une part, nous démontrons que le nationalisme social n'est pas toujours porteur de valeurs dites progressistes qui se traduisent concrètement par des programmes à couverture plus élargie et généreuse. D'autre part, et en lien direct avec ce constat, nous invitons les futurs chercheurs à adopter une conceptualisation du nationalisme social qui tient compte des degrés divers d'intensité des revendications nationalistes, intensité qui se répercute sur la volonté réelle des petites nations de proposer un modèle social en rupture avec celui préconisé ailleurs au pays. Voyons comment ces contributions s'insèrent au sein de la littérature déjà existante portant sur le nationalisme social.

Pour tenter d'expliquer des politiques sociales différenciées sur un territoire subétatique délimité, des comparativistes travaillant sur l'évolution des politiques sociales au Canada ont évoqué au passage le facteur nationaliste comme un élément qui pouvait possiblement intervenir dans l'orientation des choix programmatiques (Jenson et Thompson, 2000; Beauvais et Dufour, 2003). Cette réflexion n'a cependant pas été poussée plus loin, et la littérature émergente portant sur le nationalisme social cherche à mieux comprendre comment les forces nationalistes instrumentalisent les politiques sociales afin de renforcer un sentiment de solidarité nationale en rupture avec ce qui est proposé ailleurs au pays, en matière sociale.

En posant la question en termes de retrait d'État social, cette littérature avait cependant pour défaut conséquent de laisser croire à une nature dite progressiste du nationalisme social. En prétendant vouloir faire autrement en matière sociale, les entités subétatiques nationalistes se seraient présentées comme les garde-fous de l'État social au sein de leur région contre l'assaut orchestré par l'administration centrale (McEwen, 2001, 2002; Papillon et Turgeon, 2003). Conscients de la tangente erronée de cette supposition, Daniel Béland et André Lecours (2004, 2005) ont contribué à rectifier le tir en faisant état du nationalisme social flamand qui affiche clairement des positions dites conservatrices du point de vue social. Les résultats de notre recherche nous incitent à ajouter un autre cas à

cette courte liste : le nationalisme social navarrais qui, voulant probablement se distinguer de son voisin impérialiste basque et de ses velléités redistributives axées sur la réinsertion économique, sociale et professionnelle de ses démunis, a mis de l'avant le programme le plus stigmatisant et le plus strict en matière de contreparties en terre espagnole.

Par ailleurs, ce sont toujours Béland et Lecours qui ont été les premiers auteurs à remettre en question la relation établie entre le nationalisme et les politiques sociales jusqu'alors trop simplifiée, en avançant que des facteurs institutionnels, idéologiques et socioéconomiques pouvaient intervenir dans l'orientation donnée aux choix effectués en matière de politiques sociales. Néanmoins, à l'instar de leurs collègues qui les avaient précédés, ils n'ont pas effectué une analyse des politiques publiques, ce qui ne leur a pas permis d'évaluer le poids véritable de chacun de ces facteurs dans les résultats de politiques sociales auxquels peut conduire le nationalisme social. Nous avons cherché à combler ce vide par l'analyse des programmes subétatiques canadiens et espagnols, ce qui a permis d'identifier le type de relations intergouvernementales préconisé par les entités subétatiques comme un des rares facteurs qui agit dans le même sens à travers nos sept cas.

Dans le cadre de notre démarche, la pertinence de ce facteur est d'autant primordiale qu'il est celui qui se colle le plus à la nature même du nationalisme des cas étudiés et de l'intensité de leurs revendications. En effet, les petites nations comme la Catalogne et la Galice qui ne possèdent pas de mouvement séparatiste de masse, et qui aspirent uniquement à plus d'autonomie au sein de leur pays sans remettre en question l'intégrité territoriale, sont moins enclines à développer et à supporter un modèle distinctif d'intervention. Certes, elles ont pu recourir à une rhétorique de nationalisme social, mais sans que cela se traduise par de véritables programmes de lutte à la pauvreté différenciés.

À l'opposé, les entités subétatiques qui doivent composer ou qui sont gouvernées par un parti déclaré souverainiste tendent à privilégier une logique d'intervention distincte de ce qui est préconisé par les instances centrales. L'instrumentalisation des politiques sociales par les forces nationalistes dépasse alors la simple sphère discursive. Non seulement on veut renforcer un lien social particulariste et opposer une solidarité nationale subétatique exclusive au reste du pays, mais on semble en outre vouloir faire la démonstration de la capacité sociale de la nation sans État à développer un État social

solide et indépendant de la structure nationale. Aussi les forces souverainistes font-elles d'une pierre, deux coups : elles travaillent à resserrer le capital de solidarité nationale, tout en projetant dans l'avenir la forme que prendrait éventuellement un État social dans une Écosse, une Flandre, un Pays basque ou un Québec souverain. D'où la nécessité de ne pas conceptualiser le nationalisme social comme une manifestation uniforme dénuée d'une échelle d'intensité qui va de pair avec la nature même des revendications nationalistes. Saisir le phénomène en-dehors de ces termes occulte alors probablement une des principales raisons pour lesquelles certaines nations sans État n'offrent pas des programmes sociaux particularistes comparativement à d'autres entités subétatiques non nationalistes, alors que d'autres choisissent de le faire et tentent de faire valoir une vision différente de la régulation de la pauvreté.

Reste seulement à voir si cette proposition d'État social avancée par les forces nationaliste souverainistes se concrétiserait dans une future république. Suite à la sécession de la petite nation, il n'est effectivement pas dit qu'une reconfiguration des forces partisans et idéologiques n'aurait pas lieu dans l'État nouvellement constitué. Enfin, entretemps cependant, les leaders nationalistes éviteront certainement de s'aventurer sur ce terrain glissant, tant et aussi longtemps que leur projet national ne sera pas concrétisé et qu'ils auront besoin de l'appui des forces syndicales et communautaires pour le réaliser.

7.2- Implications de la recherche pour la politique active dans les démocraties plurinationales

Après avoir considéré les contributions directes de notre recherche au champ de la politique comparée, quelques réflexions s'imposent quant à l'écho qu'elle peut avoir en-dehors des cercles académiques intéressés à la transformation de l'État social et plus particulièrement dans les milieux de la politique active dans les démocraties plurinationales.

Tout d'abord, pour les élites politiques qui appartiennent à une majorité nationale et qui s'opposent à l'idéologie nationaliste minoritaire, il importe de garder en tête que le nationalisme n'est pas une fin en soi, mais bien un phénomène dynamique qui tend à se redéfinir au fil de l'évolution du contexte économique, culturel, politique et social général de la petite nation et au gré du rapport à l'autre que cette dernière entretient avec la nation majoritaire. Tant en Espagne qu'au Canada, l'analyse sociohistorique des quatre cas nationalistes que nous avons effectuée révèle clairement l'échec par les nations majoritaires d'imposer un seul référent national homogène. Tout au plus, pareilles tentatives ne font qu'alimenter un sentiment de non respect mutuel et de rejet identitaire, sentiment qui à terme nourrit souvent les velléités et projets nationalistes. Dès lors, plutôt que de tenter en vain d'étouffer les nationalismes minoritaires, les dirigeants des démocraties plurinationales ont tout à gagner de les reconnaître et de composer avec ce pluralisme. À ce titre, la récente expérience espagnole autour du nouveau statut constitutionnel catalan constitue un bel exemple des résultats heureux auxquels peuvent mener des échanges constructifs entre les minorités et majorités nationales. Encore là cependant, il ne s'agit pas d'une fin en soi, et reste à voir comment le rapport dialectique entre les Catalans et les Espagnols évoluera suite à ce développement qui fait office d'innovation et de modèle pour beaucoup d'autres petites nations, en Espagne comme ailleurs.

Ensuite, il faut savoir que le nationalisme, comme toute idéologie d'ailleurs, constitue un mode de pensée englobante qui teinte souvent l'ensemble des dimensions du vivre-ensemble. Ainsi, sans vouloir tout ramener à la seule idéologie nationale, les membres de la classe politique ne peuvent limiter la question nationale au domaine strict des arrangements constitutionnels et du partage de la souveraineté. Le nationalisme doit être saisi en des termes dynamiques qui rendent compte de sa capacité à s'adapter aux contextes changeants qui évoluent souvent beaucoup plus rapidement que les constitutions. Cette facilité de l'idéologie nationaliste à fournir une vision ou une interprétation des différents phénomènes politiques et sociaux concourt à l'instrumentalisation de ces derniers par les forces nationalistes, en autant que ces enjeux constituent une source de mobilisation et de rassemblement national. Dans le cadre de cette thèse, nous avons concentré notre recherche sur les politiques sociales, mais en conservant les mêmes cas canadiens et

espagnols, d'autres enjeux gagneraient à être étudiés. Ceci permettrait d'évaluer d'une part si les mêmes dynamiques de rupture ou de collaboration que nous avons observées valent aussi pour d'autres secteurs d'intervention étatique, et d'autre part, d'estimer comment les facteurs intermédiaires peuvent intervenir et se reconfigurer au fil de ces secteurs d'intervention. À ce titre d'ailleurs, la question environnementale, enjeu mobilisateur actuel par excellence s'il en est un, et son instrumentalisation possible par les forces nationalistes minoritaires gagnerait à recevoir davantage d'attention pour mieux comprendre les tenants et aboutissants des nationalismes subétatiques.

Finalement, si nous avons insisté sur la nécessité pour les comparativistes de procéder à un exercice de différenciation de la nature et de l'intensité des revendications des nationalismes subétatiques, la même remarque vaut pour les élites politiques qui dirigent les démocraties plurinationales et les entités subétatiques nationalistes. Par exemple, si les dirigeants nationalistes québécois se réfèrent souvent à l'expérience catalane et cherchent à entretenir des relations paradiplomatiques étroites avec cette communauté autonome espagnole, comme l'atteste la rencontre Québec-Catalogne organisée par le gouvernement de Lucien Bouchard en 1996 ou le fait que le Québec détienne un bureau diplomatique qui a pignon sur rue à Barcelone, il reste qu'objectivement, la situation nationale québécoise s'apparente autant, voire sinon plus, à celle du Pays basque espagnol. Certes, les nationalistes et souverainistes québécois cherchent certainement à éviter les situations où des rapprochements pourraient être établis entre leur mouvement et les groupes nationalistes terroristes basques. Il n'en demeure pas moins que des traits de ressemblances entre les situations québécoise et catalane sont souvent trop rapidement tracés par les leaders nationalistes québécois. Ces derniers semblent effectivement occulter le fait que la grande autonomie juridictionnelle et fiscale dont profite le Québec fait l'envie de la Catalogne et de plusieurs autres petites nations, et qu'en cela la longue tradition décentralisatrice *fueriste* rapproche le Pays basque de la réalité québécoise plus que toute autre communauté autonome espagnole. En outre, si les dirigeants nationalistes basques doivent encore composer avec les activités terroristes des mouvements extrémistes basques, il reste qu'un mouvement de masse souverainiste pacifiste occupe une grande place au même titre que ce qu'on retrouve au Québec. En Catalogne, pareil mouvement séparatiste existe, mais demeure marginal. Inspiré de la philosophie pujoliste, le principal parti

nationaliste catalan prône des principes d'autonomie, du respect des compétences et du caractère culturolinguistique distinctif de la Catalogne dans une Espagne unie. Ces revendications reflètent tout au plus celles des nationalistes fédéralistes du PLQ, et les souverainistes québécois devraient s'en rappeler s'ils veulent que leurs revendications demeurent crédibles. Bien que la nouvelle situation constitutionnelle de la Catalogne en Espagne constituerait un gain notable pour la Galice, elle serait inacceptable pour bon nombre de Basques, et représenterait un net recul pour les Québécois.

Bref, si un enseignement peut être tiré de notre analyse, c'est bien celui qu'en matière nationaliste, tout est relatif. Dès lors, étant donné que la situation de minorisation des petites nations incite souvent leurs leaders nationalistes à regarder du côté des autres nations sans État pour trouver un certain appui, compréhension ou encore légitimation de leurs revendications, une prise en compte des divers parcours et des contextes des mouvements nationalistes est nécessaire pour éviter de tracer des parallèles inadéquats entre les expériences subétatiques. Cette remarque vaut particulièrement pour les souverainistes québécois qui, en mal d'inspiration suite aux échecs répétés de leur projet national, se prêtent à des comparaisons hasardeuses qui nécessiteraient de grandes nuances. Pareil au jeune adulte qui veut se dégager de l'autorité parentale et affirmer son indépendance, l'émancipation nationale suppose une maturation et une prise en charge qui ne peut commencer que de l'intérieur. La construction d'un État social solide se révèle peut-être alors l'une des étapes de ce parcours long et laborieux.

Bibliographie

Ouvrages et articles scientifiques :

- Adelanto, José, Quim Brugué, Raquel Gallego, Ricard Gomá, Antón Losada et Natália Rosetti. 2002. «Las políticas públicas autonómicas : capacidad de autogobierno y estado de bienestar», dans Joan Subirats et Raquel Gallego, éd. *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Adelantado, José et José Antonio Noguera. 1998. « Informe sobre el desarrollo y aplicación del PIRMI (1990-1996) ». Communication présentée au *1r Simposi sobre les Desigualtats Socials a Catalunya, FUNDACIÓ JAUME BOFILL* (Barcelone, Centre Cultural Caixa Catalunya, 17 et 18 décembre 1998).
- Adelanto José, José Antonio Noguera et Xavier Rambla. 1998. Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo», dans Ricard GOMÀ et Joan SUBIRATS, éd. *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel: 200-222.
- Agranoff, Robert. 2005. « Federal Asymmetry and Intergovernmental Relations in Spain » *Asymetry series* (Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University) No17 :1-11.
- Agranoff, Robert. 2004. « Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations», *Regional and Federal Studies*, Vol.14, No1: 26-65.
- Aguilar, Manuel, Mario Gaviria et Miguel Laparra. 1995. *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994* (Madrid : Fundación FOESSA)
- Allan, James P. et Lyle Scruggs, 2004. « Political Partisanship and Welfare State reform in Advanced Industrial Societies», *American Journal of Political Science* Vol 48, No 3 (Juillet): 496-512.
- Allan, James P. et Lyle Scruggs. 2002. *Politics as Usual? Political Parties and Welfare Regime Change in Advanced Industrial Societies*. Communication présentée au 13th International Conference of Europeanists, 14 au 16 mars, Chicago.

- Almeda, Elisabet, et Sebastiá Sarasa. 1996. « Spain : Growth to Diversity » dans Vic George et Peter Taylor-Gooby, éd. *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*. New York, St-Martin's Press.
- Alonso Ortiz, Nieves. 2002. « Plan contra la exclusión social en la Comunidad de Madrid » *Revista Fuentes Estadísticas* No 63 (mars), 3 pages.
- Alonso Seco, José María. 2002. « Nuevos derechos en la Comunidad de Madrid para las personas socialmente excluidas » *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* N° 35: 185-198.
- Amable, Bruno, Donatella Gatti et Jan Schumacher, 2006. « Welfare State retrenchment: The Partisan Effect revisited ». Colloque *État et régulation sociale* CES-Matisse Paris, (11-13 septembre).
- Anderson, Benedict. 1996. *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme* (Paris : Éd. La Découverte).
- Arriba, Ana et Luis Moreno. 2005 « Spain: Poverty, social exclusion and safety nets » dans Maurizio Ferrera (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece* (London/New York: Routledge): 141-203.
- Arriba, Ana. 2001. « Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España » dans Luis Moreno (Ed) *Pobreza y exclusión : la malla de seguridad en España* (Madrid : Consejo Superior de Investigaciones Científicas)
- Aust, Andreas et Ana Arriva. 2004. « Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990's : Towards 'activation'? » *Working Papers 04-11*, Unidad de Políticas Comparadas (présenté à l'*EPSAnet Annual Conference* à Oxford, les 9-11 septembre).
- Ayala, Luis. 2000. *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*. (Madrid : Consejo Económico y Social)
- Balcells, Albert. 1996. *Catalan Nationalism. Past and Present*. (New York : St. Martin's Press).
- Balthazar, Louis. 1986. *Bilan du nationalisme au Québec* (Montréal : Éditions de l'Hexagone).

- Banting, Keith, 1999. « Social Citizenship and the Multicultural Welfare State » dans Alan Cairns, John Courtney, Peter MacKinnon, Hans Michelmann et David Smith *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives* (Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press).
- Banting, Keith, George Hoberg, et Richard Simeon. 1997. «Degrees of freedom : Canada and the United States in a changing world» (Montreal : McGill-Queen's University Press).
- Banting, Keith. 1995. « The Welfare State as Statecraft : Territorial Politics and Canadian Social Policy » dans Stephan Leibfried et Paul Pierson (dir.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (Washington: The Brookings Institution).
- Barbier, Jean-Claude, Ndongo Samba Sylla et Anne Eydoux. 2006. *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi* (Madison : University of Wisconsin, EU Center of Excellence, OMC research forum) : 217 pages.
- Barrachina, Marie-Aline.2001. « Idée nationale et nationalismes sous le franquisme » dans Jean-Louis Guereña, *Les nationalismes dans l'Espagne contemporaine : Idéologies, mouvements, symboles* (Paris : Éd du Temps).
- Battle, Ken, Michael Mendelson et Sherri Torjman. 2006. Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits Caledon Institute (juin 2006). En ligne. www.caledoninst.org/Publications/PDF/594ENG.pdf (page consultée le 4 novembre 2006).
- Battle, Ken. 2001. Relentless Incrementalism: Deconstructing and Reconstructing Canadian Income Security Policy Caledon Institute. En ligne. <http://www.csls.ca/repsp/1/10-battle.pdf> (page consultée le 4 novembre 2006).
- Beauvais, Caroline et Pascale Dufour, 2003. « Articulation travail-famille : Le contre-exemple des pays dits « libéraux »? » *Réseaux canadiens de recherche en politiques*

publiques, Rapport de recherche F34. En ligne.
www.cprn.com/documents/25316_en.pdf (Page consultée le 8 mai 2005).

- Béland, Daniel et André Lecours. 2006. « Décentralisation, mouvements nationalistes et politiques sociales : les cas du Québec et de l'Écosse » *Lien social et Politiques* No56 (automne) : 135-146.
- Béland, Daniel et André Lecours, 2005. « The Politics of Territorial Solidarity: Nationalism and Social Policy Reform in Canada, the United Kingdom, and Belgium », *Comparative Political Studies* Vol38 No6: 676-703.
- Béland, Daniel et André Lecours, 2004. « Nationalisme et protection sociale : une approche comparative », *Analyse de Politiques*, Vol XXX, No3 : 319-331.
- Béland, Daniel. 2002. « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales: une perspective sociologique » *Politique et sociétés*, 21(3): 21-39.
- Bellavance, Michel. 2004. *Le Québec au siècle des nationalités : essai d'histoire comparée* (Montréal : VLB Éditeur).
- Beramendi, Justo. 2001. « El nacionalismo gallego hasta 1936 » dans Jean-Louis Guereña (coor.) *Les nationalismes dans l'Espagne contemporaine. Idéologies, mouvements, symboles* (Paris : Éditions du Temps).
- Bernard, Paul, et Sébastien Saint-Arnaud, 2004. « Du pareil au même? La position des quatre principales provinces canadiennes dans l'univers des régimes providentiels », *Cahiers canadiens de sociologie* 29(2) : 209-239.
- Bernier, Nicole. 1998. *Le processus de désengagement de l'État providence: étude de la « nouvelle politique » de la sécurité du revenu au Canada*. Thèse de doctorat : Département de science politique, Université de Montréal.
- Bernier, Gérald et Daniel Salée. 1995. *Entre l'ordre et la liberté : colonialisme, pouvoir et transition vers le capitalisme dans le Québec du XIXe siècle* (Montréal : Les Éditions du Boréal).
- Birnbaum, Pierre (dir). 1997. *Sociologie des nationalismes* (Paris : Presses Universitaires de France).
- Blindenbacher, Raoul et Ronald Watts. 2002. « Federalism in a Changing World : A Conceptual Framework for the Conference » dans Raoul Blindenbacher et Arnold Koller *Federalism In a Changing World: Learning from Each Other: International*

- Conference on Federalism 2002* (Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press).
- Birnbaum, Pierre (dir). 1997. *Sociologie des nationalismes* (Paris : Presses Universitaires de France).
- Boismenu, Gérard. 2006. « Politique constitutionnelle et fédéralisme canadien : la vision de la Commission Tremblay ». Conférence tenue dans le cadre des *Entretiens Pierre-Bédard*, Société du patrimoine politique du Québec (Québec, le 29 septembre 2006).
- Boismenu, Gérard, Pascale Dufour et Denis Saint-Martin, 2004. *Ambitions libérales et écueils politiques : réalisations et promesses du gouvernement Charest* (Montréal : Athéna Éditions).
- Boismenu, Gérard, et Peter Graefe, 2004. « The New Federal Tool Belt: Attempts to Rebuild Social Policy Leadership » *Analyse de politiques* Vol XXX, No1: 71-89.
- Boismenu, Gérard. 1989. « La redéfinition des paramètres de la politique d'aide sociale au Québec » dans Michel Beaud et Gilles Dostaler *Nouvelles stratégies économiques des acteurs publics et privés* (Montréal : Paris : GRÉTSÉ, CERCE-GERTTD) :115-159
- Borrás, Susana et Kerstin Jacobsson. 2004. « The Open Method of Co-ordination and the new governance patterns in the EU » *Journal of European Public Policy* 11(2): 185-208.
- Bouchard, Gérard. 2000. *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde. Essai d'histoire comparée* (Montréal : Les Éditions du Boréal).
- Bourque, Gilles. 1970. *Question nationale et classes sociales au Québec (1760-1840)* (Montréal : Éditions Partis Pris).
- Bourque, Gilles et Nicole Laurin-Frenette. 1972. « Classes sociales et idéologies nationalistes au Québec : 1760-1970 » *L'Homme et la société* (No24-25) : 221-247.
- Boyчук, Gerard. 2004. « The Canadian Social Model: The Logics of Policy Development » *Rapport de recherche F36 -Réseau de la famille*. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. En ligne. <http://www.cprn.org/fr/doc.cfm?doc=520> (page consultée le 4 novembre 2006).

- Boyчук, Gerard. 1998. *Patchworks of Purpose: The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press).
- Braun, Dietmar, Anne-Béatrice Bullinger et Sonja Wälti, 2002. « The Influence of Federalism on Fiscal Policy Making », *European Journal of Political Research* 41: 115-145.
- Brown, Douglas et Harvey Lazar, 2003. « The Future of Intergovernmental Relations in Canada: Review and Analysis of Case Studies on scenarios of Global and Regional Integration » (Institute of Intergovernmental Relations-Queen's University). En ligne. http://www.iigr.ca/pdf/publications/317_The_Future_of_Intergover.pdf (Page consultée le 16 juin 2005).
- Brown, David. 1999. « Are there Good and Bad Nationalisms? » *Nations and Nationalism* Vol 5 Num 2: 281-302.
- Bukowski, Jeanie. 2002. « A Space for Political Choice? Regional Development Policy in Andalusia and Catalonia », *Regional and Federal Studies* Vol.12, No1 (printemps): 138-170.
- Cameron, David. 1978. « The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis », *American Political Science Review* 72, No 4: 1243-1261.
- Canet, Raphaël. 2003 « De la conception allemande à la conception française de la nation : réflexion sur le déterminisme historico-social de la pensée », dans Raphaël Canet et Jules Duchastel, *La nation en débat : entre modernité et post-modernité* (Montréal : Éditions Athéna).
- Cantin, Serge. 2000. « Pour sortir de la survivance » dans Michel Venne (dir.) *Penser la nation québécoise* (Montréal : Éditions Québec Amérique).
- Casassas, Jordi, et Carles Santacana. 2004. *Le nationalisme catalan*. (Paris : Éditions Ellipses).
- Castells, Manuel. 1997. *The power of Identity*. (Oxford: Blackwell).
- Chapados, Maude. 2006. « La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale » *Lien social et politiques* Numéro 56, automne 2006 :103-117.

- Clayton, Richard et Jonas Pantusson. 1998. « Welfare-State Retrenchment Revisited : Entitlements Cuts, Public Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies », *World Politics* 51 (1) : 67-98.
- Colomer Viadel, Antonio. 2002. « La transición española entre el consenso socioeconómico y la armonización autonómica », *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-9 Oct.
- Comeau, Robert. 2000. « La Révolution tranquille : une invention? » dans Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Mercier *La révolution tranquille : 40 ans plus tard : un bilan* (Montréal : VLB éditeur).
- Courchene, Thomas J. 1995. *Célébrer la souplesse : Essai interprétatif sur l'Évolution du fédéralisme canadien* (Institut C.D.Howe, Conférence des bienfaiteurs, octobre).
- Craig, F. 1975. *British General Election Manifestos 1900-1974*. Londres : Macmillan.
- Cultiaux, Yolaine. 2007. « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne: L'État des Autonomies, acte 2 » *Critique Internationale* Vol4 No37 : 23-35.
- Cultiaux, Yolaine. 2007. « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne : acte II de l'État des Autonomies » *Critiques internationales* Vol 4 (n° 37) : 23-35.
- Delannoi, Gil. 1999. *Sociologie de la nation. Fondements théoriques et expériences historiques*. (Paris Éd. Armand Collin).
- De Blas Guerrero, Andres. 1994. *Nationalismos y naciones en Europa*. Madrid: Alianza.
- De Pablo, Santiago. 2001. « La evolución del nacionalismo vasco » dans Francisco Campuzano Carvajal (coord) *Les nationalismes en Espagne. De l'État libéral à l'État des autonomies (1876-1978)* (Montpellier : Université Paul Valéry-Montpellier III).
- Deutsch, Karl W. 1966. *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality* (Cambridge : MIT Press).
- Dias Diegues, Carlos et José Luís Palmeiro Pinheiro. 2006 « Galicia after Fraga » *Lusotopie* Volume 13, Number 1 :61-83
- Dieckhoff, Alain. 2000. *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement* (Paris : Flammarion).

- Díez Medrano, Juan. 1995. *Divide Nations. Class, Politics, and Nationalism in the Basque Country and Catalonia* (Ithaca et London: Cornell University Press).
- Doe, Tanis et Doris Rajan. 2003. « Le maintien des avantages non pécuniaires liés aux prestations de travail : une mesure de soutien aux mères seules et aux femmes handicapées ». Rapport de recherche produit pour Condition féminine Canada (Ottawa : Condition féminine Canada) : 121 pages.
- Dubosq, Jean Bernard. 1991. « La région dans tous ses états. Une analyse critique du processus autonome espagnol » dans Pierre BIDART, éd. *Régions, Nations, États. Composition et recomposition de l'espace national*. Paris, Publisud.
- Dufour, Christian. 1992. *La Rupture tranquille*. (Montréal : Les Éditions du Boréal).
- Dufour, Pascale. 2004. « L'adoption du projet de loi 112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique? » *Politique et Sociétés* Vol 23 numéros 2-3 : 159-182.
- Dufour, Pascale. 2002. « L'État post-providence: de nouvelles politiques sociales pour des parents-producteurs » *Revue canadienne de science politique* 35(2): 301-322.
- Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël. 2003. *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les sans-emploi en Europe et en Amérique du Nord*. (Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal).
- Dumons, Bruno, 1995. « Catholicisme français et État-providence (1880-1950) » *Lien Social et Politiques-RIAC* 33 (printemps) :79-88.
- Dumont, Fernand. 1996. *Genèse de la société québécoise* (Montréal : Boréal).
- Dyck, Carmen. 2004. *Off Welfare... Now What? A Literature Review on the impact of Provincial Welfare to Work Training Programs in Saskatchewan* (Saskatoon : Community-University Institute for Social Research) : 37 pages.
- Elazar, Daniel. 1987. *Exploring federalism* (Tuscaloosa: University of Alabama).
- Esping-Andersen, Gosta. (2002), *Why We Need a New Welfare State* (Oxford: Oxford University Press).
- Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. (Oxford : Oxford University Press).
- Esping-Andersen, Gosta, dir. 1996. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. (London : Sage Publications).

- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. (Princeton: Princeton University Press).
- Estivill, Jordi. 2005. *Panorama de la lutte contre l'exclusion sociale: concepts et stratégies*. Genève : Bureau international du travail.
- Evans, Peter. 1997. «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization », *World Politics* 50.1: 62-87.
- Dumont, Fernand. 1996. *Genèse de la société québécoise* (Montréal: Boréal, 2e éd.).
- Ferrera, Maurizio et Martin Rhodes (éds). 2000. *Recasting European Welfare States*. Londres : Frank Cass Publishers.
- Ferrera, Maurizio. 1996. « The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe » *Journal of European Social Policy* 6/1: 17-37.
- Fernández Pasarín, Ana-Mar. 2003. « Fragmentation des États et unités transnationales. Le cas de la Galice et du Nord du Portugal » *Institut de Ciències de Politiques i Socials* WP 228 (Barcelone).
- Fraile, Antoine. 2006. La société galicienne contemporaine : une identité multiple ? Les Cahiers du MIMMOC No2 (septembre). En ligne. <http://edel.univ-poitiers.fr/cahiersdumimmoc/document.php?id=300#ftn4> (Page consultée le 20 janvier 2008)
- Fusi, Juan Pablo. 2002. *Espagne. Nation, nationalités et nationalisms des Rois Catholiques à la Monarchie Constitutionnelle* (Rennes : Presses Universitaires de Rennes).
- Gabriel, Pere. 2001. « Anotaciones para una síntesis del nacionalismo catalán » dans Francisco Campuzano Carvajal (coord) *Les nationalismes en Espagne. De l'État libéral à l'État des autonomies (1876-1978)* (Montpellier : Université Paul Valéry-Montpellier III) : 187-202.
- Gagnon, Alain-G. et Mary Beth Montcalm. 1992. *Québec : au-delà de la Révolution tranquille* (Montréal : VLB éditeur).
- Galí, Pere. 2001. « Le financement des Communautés autonomes en Espagne ». Acte de conférence du *Symposium international sur le déséquilibre fiscal* (Ce symposium devait se tenir à Québec le 13 et 14 septembre 2001, mais a été annulé en raison des événements du 11 septembre). En ligne.

<http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/symposium/index.htm#conference> (Page consultée le 7 janvier 2008).

- Gallego, Raquel, Ricard Gomá et Joan Subirats. 2005. «Spain, From State Welfare to Regional Welfare?» dans Nicola McEwen et Luis Moreno (éd) *The Territorial Politics of Welfare*. New York, Routledge.
- Garcia, Marie-Carmen. 1998. *L'identité catalane. Analyse du processus de production de l'identité nationale en Catalogne* (Paris : L'Harmattan).
- Gellner, Ernest, 1997. *Nationalism* (New York : New York University Press).
- Ghunter, Richard, José Ramón Montero et Joan Montero et Bottella. 2004. *Democracy in Modern Spain* (New Haven : Yale University Press).
- Girardet, Raoul. 1965. « Autour de l'idéologie nationaliste », *Revue française de science politique* volXV, No 3 (juin) : 423-445.
- Godbout, Luc, Karine Dumont et Sébastien Raymond. 2005. « Effort fiscal comparé : le Québec et les autres provinces canadiennes » *Série Scientifique 2005s-22* (Montréal : CIRANO).
- González Calvet, Josep. 1998. « La política fiscal: expansión con escasos impactos redistributivos» dans Ricard Gomá et Joan Subirats (éd) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel.
- Gow, James, Alain Alain Noël et Patrick Villeneuve. 1995. « Les contrôles à l'aide sociale: l'expérience québécoise des visites à domicile » *Analyse de Politiques*, Vol. 21, No. 1 (Mars) : 31-52
- Goyhenetche, Jean. 1998. « Brève histoire d'une nation » dans Denis Laborde (coor.) *La Question basque* (Paris : L'Harmattan) :130-110.
- Graefe, Peter. 2005. «The Dynamics of the Parti Québécois in Power: Social Democracy and Competitive Nationalism » dans William K.Carroll et RS Ratner (éds) *Challenges and Perils. Social Democracy in Neoliberal Times* (Halifax: Fernwood Press) : 46-66.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2004. « The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the problem and looking for solutions» *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6, 1: 3-14.

- Green-Perdersen, Christoffer et Markus Haverland, 2002. «The new politics and scholarship of the welfare state» *Journal of European Social Policy* Vol.12 (1): 43-51.
- Guibernau, Montserrat. 2006. « On Catalan Identity : An Account of Jordi Pujol's Theory of Nationalism » dans Jacques Palard, Alain-G. Gagnon et Bernard Gagnon *Diversités et identités au Québec et dans les régions d'Europe* (Bruxelles : PIE-Peter Lang)
- Guibernau, Montserrat. 2003. « Between Autonomy and Secession : the Accomodation of Minority Nationalism in Catalonia » dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher, *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies* (Montréal: IRPP).
- Guibernau, Montserrat. 1999. *Nations without States: Political Communities in a Global Age* (Cambridge : Polity Press).
- Guibernau, Montserrat. 1996. *Nationalisms: The Nation-State and Nationalism in the Twentieth Century* (Cambridge: Polity Press).
- Guillén, Ana et Manos Matsaganis, 2000. «Testing the “social dumping” hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years» *Journal of European Social Policy* Vol 10(2): 102-145.
- Hall, Peter et Rosemary Taylor, 1996. « Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies* XLIV: 936-957.
- Hall, Peter. 1993. «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain» *Comparative Politics* Vol.25 No.3 (avril): 275-296.
- Harrison, Kathryn. 2006. *Racing to the bottom?: provincial interdependence in the Canadian Federation* (Vancouver: UBC Press).
- Harty, Siobhán et Michael Murphy. 2005. *In defence of multinational citizenship.* (Vancouver: UBC Press).
- Hermet, Guy. 1996. *Histoire des nations et du nationalisme en Europe* (Paris : Éditions du Seuil).

- Heywood, Paul. 1995. *The Government and Politics of Spain* (New York : St. Martin's Press).
- Hobsbawm, Eric J. 1990. *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hooghe, Liesbet et Gary Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield).
- Horsman, Matthew and Andrew Marshall. 1994. *After the Nation State: Citizens, Tribalism and the New World Disorder* (Londres: Harper Collins).
- Huber, Evelyne et John D. Stephens. 2001a. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Huber, Evelyne et John D. Stephens. 2001b. «Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment», dans Paul Pierson (éd) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hunter, Garson et Fiona Douglas. 2006. « November 2006- Report Card on Child Poverty in Saskatchewan » (Saskatoon : Social Policy Research Unit, University of Regina et Saskatoon Communities for Children et Campaign 2000). En ligne. intraspec.ca/2006_Child_Poverty_Report.pdf (Page consultée le 20 mars 2008).
- Hunter, Garson et Fiona Douglas. 2005. « November 2004- Report Card on Child Poverty in Saskatchewan » (Saskatoon : Social Policy Research Unit, University of Regina et Saskatoon Communities for Children et Campaign 2000). En ligne. <http://www.campaign2000.ca/rc/prov.html#SK> (Page consultée le 20 mars 2008).
- Hunter, Garson et Kathleen Donovan. 2005. « Transitional Employment Allowance, Flate Rate Utilities and Poverty in Saskatchewan » *Occasional Paper 20* (Regina : University of Regina , Social Policy Research Unit) : 1-31.
- Hunter, Garson. 2000. « The Canada Child Tax Benefit and Social Assistance in Saskatchewan : Horizontal TRansfer of Benefits from the Poor to the Working Poor » *Working Paper 17* (Regina : University of Regina, Social Policy Research Unit), 30 pages.

- Jenson, Jane et Denis Saint-Martin. 2006. « Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO TM paradigm of an active society », *Policy & Politics*, vol. 34: 3, juillet 2006, 429-51.
- Jenson, Jane et Mamoudou Gazibo. 2004. *La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques* (Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal).
- Jenson, Jane et Sherry Thompson, 2000. « Comparative Family Policy: Six Provincial Stories », *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques* F08. En ligne. <http://www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=433> (Page consultée le 8 mai 2005).
- Jenson, Jane. 2001. «Canada's Shifting Citizenship Regime: Investing in Children », dans Trevor C.Salmon et Michael Keating (éd.) *The Dynamics of Decentralization: Canadian Federalism and British Devolution*. Montréal & Kingston: McGill-Queens' University Press).
- Jiménez, Adolfo. 2004. « Evolución de la Seguridad Social. Un desarrollo constitucional », dans Vicenç Navarro López (éd) *El Estado de bienestar en España*. Madrid: Editorial Technos.
- Jiménez-Ridruejo Ayuso, Zenón et Julio López Díaz. 2007. « El IRPF y las Comunidades Autónomas: efectos de las reformas de 1998 » *Información Comercial Española: Revista de economía* No837: 99-116.
- Karmis, Dimitrios et Alain-G. Gagnon, 2001. « Federalism, federation and collective identities in Canada and Belgium : different routes, similar fragmentation » dans Alain-G.Gagnon et James Tully (dir.) *Multinational Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press). Katzenstein, Peter J.1985. *Small States in World Markets* (Ithica: Cornell University Press).
- Keating, Michael. 1999. « Challenges to Federalism: Territory, Function and Power in a Globalizing World » dans Robert Young, *Stretching the Federation: the Art of the State in Canada* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations).
- Keating, Michael, 1997. *Les défis du nationalisme moderne : Québec, Catalogne et Écosse* (Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal).

- Kitschelt, Herbert. 2001. «Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies? », dans Paul Pierson (éd) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Klein, Rudolf et Michael O'Higgins. 1988. « Defusing the Crisis of the Welfare State: A New Interpretation », dans Marmor, Theodore et Jerry L. Mashaw (dir.), *Social Security: Beyond the Rhetoric of Crisis*, Princeton: Princeton University Press.
- Korpi, Walter. 2003. «Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization» *Annual Review of Sociology* 29: 589-609.
- Korpi, Joakim et Walter Palme, 2003 « New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization : Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95 », *APSR* Vol97, No3 (août): 425-446.
- Hobsbawm, Eric J. 1990. *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Kozhaya, Norma. 2006. « La pauvreté relative des Québécois » *Les notes économiques* (mai) (Montréal : Institut économique de Montréal). En ligne. www.iedm.org/uploaded/pdf/mai06_fr.pdf (page consultée le 25 mai 2008)
- Laitin, David, 2002. « Comparative Politics : The State of the Subdiscipline » dans Ira Katznelson et Helen Milner (dir.) *Political science: The State of the Discipline* (New York : Norton).
- Lamarche. Lucie. 1998. *Le régime canadien d'assurance-emploi: l'emploi au service de l'ajustement structure* (Actes des journées d'étude des Services fédéraux des affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles, à Bruxelles, les 27 et 28 octobre 1997). Bruxelles : fédéraux des affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles.
- Laparra, Miguel, Manuel Aguilar, Balbina Liberal, Begoña Pérez y Concepción Corera. 2001. « El impacto de las rentas mínimas y el caso de la renta básica en Navarra » dans Luis Moreno (Ed) *Pobreza y exclusión : la malla de seguridad en España* (Madrid : Consejo Superior de Investigaciones Científicas) : 333-364.
- Latouche, Daniel. 1998. « Québec, voir sous Canada : le nationalisme québécois dans une nouvelle ère globale » *Cahiers du PÉQ*, Numéro12 (Juin).
- Lecours, André et Daniel Béland, « Politique sociale et nationalisme sub-étatique : une perspective comparative » *Cahier du CPDS*, No 03-05 (mai 2003).

- Lecours, André et Luis Moreno, 2003. « Paradiplomacy : a Nation-building Strategy? A Reference to the Basque Country », dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher, *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies* (Montréal: IRPP).
- Levine, Marc V. 1997. *La reconquête de Montréal* (Montréal : VLB éditeur).
- Levy, Jonah. 1999. «Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe» *Politics and Society* 27 (2): 239-273.
- Liebfried, Stephan, dir. 2001. *Welfare State Futures*. (Cambridge : Cambridge University Press).
- Leibfried, Stephan. 1993. «Toward a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community», dans C.Jones (éd) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Linteau, Paul-André. 2002. « Un débat historiographique: l'entrée du Québec dans la modernité et la signification de la Révolution tranquille » dans Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Mercier *La révolution tranquille : 40 ans plus tard : un bilan* (Montréal : VLB éditeur).
- Lightman, Ernie S. 1991. « Social assistance in a shrinking Canadian welfare state » *International Social Security Review* Vol 44 Issue 1-2 :111-120.
- Llobera, Josep R. 2004. *Foundations of National Identity. From Catalonia to Europe* (New York/Oxford: Berghahn Books).
- Losada, Antón. 1999. « National Identity and Self-Government: The Galician Case » *Nationalism and Ethnic Politics* 5, no. 3&4 (Special issue): 142-163.
- Loyer, Barbara, 1997. *Géopolitique du Pays Basque: Nations et nationalisms en Espagne* (Paris: L'Harmattan).
- Maffesoli, Michel. 1995. *The Time of the Tribes* (London: Sage).
- Magone, José M. 2004. *Contemporary Spanish Politics* (New York : Routledge).
- Máiz, Ramón. 1984. « Raza y mito céltico en los orígenes del nacionalismo gallego: Manuel M. Murguía » *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* No25:137-180

- Máiz, Ramón et Antón Losada. 2000. « Institutions, Policies and Nation Building: The Galician Case » *Regional and Federal Studies* Vol 10 No1: 62-91.
- Mangen, Stephen P. 2001. *Spanish Society After Franco : Regime Transition and the Welfare State*. New York, Palgrave.
- Mardones, José María. 2003. La Indiferencia religiosa en España. ¿ Qué futuro tiene el cristianismo ? (Madrid : Ediciones Hoac) 174 pages.
- Martín, Arnau. 2003. « Navarra » dans Oriol Bartomeus (Ed) *La competencia política en la España de las Autonomías. El eje izquierda-derecha en las Comunidades Autónomas (1999-2001)* (Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials).
- Martin, Claude. 1997. « La comparaison des systèmes de protection sociale en Europe. De la classification à l'analyse des trajectoires d'État providence », *Lien social et politique-RIAC* 37 (Printemps) : 145-155.
- Martínez Torres, María. 2003. *Rentas mínimas autonómicas en España. Su dimensión espacial*. Papeles de Trabajo No33/03 (Madrid : Instituto de Estudios Fiscales).
- Maurice, Jacques, 2001. « La Constitution de 1978 et le projet d'État des autonomies », dans Jean-Louis Guereña, *Les nationalismes dans l'Espagne contemporaine : Idéologies, mouvements, symboles* (Paris : Éd du Temps). Paquin, Stéphane 2001. *La revanche des petites nations* (Montréal, VLB éditeur).
- McEwen, Nicola. 2002. « State welfare Nationalism: The Territorial Impact of Welfare State Development in Scotland », *Regional and Federal Studies* Vol.12, No1 (Printemps): 66-90.
- McEwen, Nicola 2001. « The Nation-Building Role of state Welfare in the United Kingdom and Canada » dans Trevor C. Salmon et Michael Keating *The Dynamics of Decentralization: Canadian Federalism and British Devolution* (Montréal & Kingston: McGill-Queens' University Press).
- McGrane, David, 2005. « Social Democracy and Western Alienation in Saskatchewan Politics from 19000 to 2000 ». Communication présentée au congrès annuel 2005 de l'Association canadienne de science politique. (London, Ontario, 2 juin). En ligne www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/mcgrane.pdf (page consultée le 2) mai 2008)
- McRoberts, Kenneth. 1999. *Un pays à refaire : l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes* (Montréal : Éditions du Boréal).

- Meil Landwerlin, Gerardo. 1994. «L'évolution de la politique familiale en Espagne : du salaire familial à la lutte contre la pauvreté», *Population*, 4-5 : 959-984.
- Merrien, François-Xavier, Raphaël Parchet et Antoine Kernén. 2005. *L'État social : une perspective internationale*. Paris: Armand Colin.
- Messu, Michel. 2003. *La pauvreté cachée: une analyse bachelardienne du concept de pauvreté*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.
- Michaud, Mélanie, France Gagnon et Joël Gauthier. 2006. « Le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Étude de cas-Résumé » *Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé* (novembre). En ligne. <http://www.gepps.enap.ca/fr/index.aspx?sortcode=1.15.17.20> (Page consultée le 29 février 2008).
- Mondragón, Jaione et Amaia Izaola. 2004. « La formulación de los programas de lucha contra la exclusión en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco : De las prestaciones económicas a más allá de la inserción laboral » *Xº Congreso Red Renta Básica* (Barcelone, 18-21 septembre).
- Monière, Denis. 2001. *Pour comprendre le nationalisme au Québec et ailleurs*. (Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal).
- Morel, Sylvie. 2002. « Modèle du workfare ou modèle de l'insertion? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec », *Condition féminine Canada*. En ligne. http://www.cfc-swc.gc.ca/pubs/0662323467/200209_0662323467_1_f.html (Page consultée le 5 mai 2005).
- Moreno, Luis. 2001. *The federalization of Spain* (London/Portland: Frank Cass).
- Moya, Yolanda. 2003. « País vasco » dans Oriol Bartomeus (Ed) *La competencia política en la España de las Autonomías. El eje izquierda-derecha en las Comunidades Autónomas (1999-2001)* (Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials
- Muro, Diego. 2005. « Nationalism and nostalgia : the case of radical Basque nationalism », *Nations and Nationalisme* 11(4) : 571-589.
- Navarro, Vicenç. 2004. « *El Estado de bienestar en España* », dans Vicenç Navarro López (éd) *El Estado de bienestar en España*. Madrid: Editorial Technos.

- Navarro, Vicenç et Águeda Quiroga. 2004. « La protección social en España », dans Vicenç Navarro López (éd) *El Estado de bienestar en España*. Madrid: Editorial TechnosNewton, Michael T. et Peter Donaghy. 1997. *Institutions of Modern Spain: A Political and Economic Guide* (New York: Cambridge University Press), 379 pages
- Newton, Michael et Peter Donaghy. 1997. « Institutions of Modern Spain: A Political and Economic. Guide» (New York: Cambridge University Press, 1997).
- Ninacs, William, Anne-Marie Béliveau et Francine Gareau. 2003. « Le Collectif pour un Québec sans pauvreté : étude de cas » *Caledon Institute of Social Policy* (septembre). En ligne. www.caledoninst.org/PDF/553820614.pdf (Page consultée le 29 février 2008).
- Noël, Alain. 2004. « Priorité au soutien du revenu : La mise en oeuvre de la Loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale » *Commentaire Mai* (Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques).
- Noël, Alain. 2002. « Une loi contre la pauvreté: La nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». *Lien social et politiques* 48 (automne): 101-114.
- Noël, Alain. 2000. « Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote? », *Enjeux publics-IRPP*, vol. 1, no. 2 (mars).
- Noguera, José A. et Gemma Ubasart. 2003. « Las políticas de rentas mínimas de las comunidades autónomas » dans Raquel Gallego, Ricardo Gomá et Joan Subirats (éd) *Estado de bienestar y comunidades autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España* (Madrid: Tecnos): 187-210.
- Noguera, José Antonio. 2000. « Las políticas de garantía de rentas. Protección por desempleo y rentas mínimas de inserción » dans José Adelantado (coor.) *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria editorial.
- Núñez Astrain, Luis. 1997. *The Basques. Their Struggle for Independence* (Wales: Welsh Academic Press).
- Núñez Seixas, Xosé M. 2001. « Orígenes, desarrollo y mutaciones del nacionalismo gallego (1840-1982) » dans Francisco Campuzano Carvajal (coord) *Les nationalismes en*

- Espagne. De l'État libéral à l'État des autonomies (1876-1978)* (Montpellier : Université Paul Valéry-Montpellier III) : 331-366.
- Núñez Seixas, Xosé M. 1997. « Nacional Reawakening within a Changing Society: The Galician Movement in Spain (1960-1997) » *Nationalism and Ethnic Politics* Vol3 No2 (Été): 29-56.
- Oates, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism* (New York : Harcourt, Brace, Jovanovich).
- Obinger, Herbert , Stephan Leibfried, Francis G. Castles (Eds.). 2005. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Palier, Bruno. 2001. « Beyond retrenchment », *Working Papers Series 77*, Center for European Studies.
- Papillon, Martin et Luc Turgeon. 2003. « Nationalism's Third Way? Comparing the Emergence of Citizenship Regimes in Quebec and Scotland » dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher, *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies* (Montréal: IRPP).
- Paquin, Stéphane. 2001. *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation* (Montréal : VLB éditeur).
- Parks, Judith et Howard Elcock, 2000. « Why do regions demand autonomy », *Regional and Federal Studies* Vol 10 No3 (automne):87-106.
- Pelletier, Réjean. 1996. « Constitution et fédéralisme » dans Manon Tremblay et Réjean Pelletier (dir.) *Le système parlementaire canadien* (Québec : Les Presses de l'université Laval).
- Pelletier, Réjean et Daniel Guérin. 1996. « Postmatérialisme et clivages partisans au Québec : les partis sont-ils différents? ». *Revue canadienne de science politique* Vol 29 No1 (mars) : 71-109.
- Pierson, Paul, dir. 2001a. *The New Politics of the Welfare State*. (Oxford : Oxford University Press).
- Pierson, Paul. 2001b. « Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States » dans Paul Pierson (éd), *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press: 80-105.

- Pierson, Paul. 1998. «Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity» *Journal of European Public Policy* 5/4: 539-560.
- Pierson, Paul. 1996. « The New Politics of the Welfare State », *World Politics*, vol.48, 2: 143-179.
- Pierson, Paul 1995. « Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy », *Governance: An International Journal of Policy and Administration* Vol.8, No.4 (Octobre): 449-478.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pitsula, James M. et Ken Rasmussen. 1990. *Privatising a Province. The New Right in Saskatchewan* (Vancouver : New Star Books).
- Pogue, Nicole. 2004. « Voter turnout in Saskatchewan : how important are civic education and community participation? » *Thesis submitted to the College of Graduate Studies and Research in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts* (Saskatoon : University of Saskatchewan, Department of Political Studies), 115 pages.
- Puri, Jyoti. 2004. *Encountering nationalism* (Malden, MA : Blackwell).
- Renan, Ernest. 1882. *Qu'est-ce qu'une nation?* (Paris : Éditions Mille et une nuit, coll. « Texte intégral », 1997).
- Renaut, Alain 1991. « Logiques de la nation », dans Gil Delannoi et Pierre-André Taguieff (dir) *Théories du nationalisme* (Paris : Ed. Kimé).
- Requejo, Ferran, 2001. «Political liberalism in multinational states : the legitimacy of plural and asymmetrical federalism» dans Alain-G.Gagnon et James Tully (dir.) *Multinational Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rhodes, Martin. 1997. «Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform» dans Martin Rhodes (éd) *Southern European Welfare State: Between Crisis and Reform*. London-Portland: Frank Cass.
- Riches, Graham. 1989. « Welfare Reform in Saskatchewan. Implications for the Poor, Labour and Social Work » dans Graham Riches et Gordon William Ternowetsky,

- Winning and Losing at welfare : Saskatchewan and Canada 1981-1989* (Regina : Social Administration Research Unit, University of Regina) : 40-46.
- Riches, Graham et Lorelee Manning. 1989. « Welfare reform and the Canada Assistance Plan : the breakdown of public welfare in Saskatchewan, 1981-89 » *Working Papers Series 4* (Regina : Social Administration Research Unit, Faculty of Social Work, University of Regina): 32 pages.
- Robinson, Ian. 2003. «Neo-Liberal Trade Policy and Canadian Federalism Revisited», dans François Rocher et Miriam Smith (dir.) *New Trends in Canadian Federalism* (Peterborough: Broadview Press, 2e édition).
- Rocher François et André Lecours, 2003. « La nation ne tombe pas du ciel » dans Raphaël Canet et Jules Duchastel, *La nation en débat : entre modernité et post-modernité* (Montréal : Éditions Athéna).
- Rocher, François, et Christian Rouillard, 2002. « Le processus d'intégration continentale : une redéfinition du lieu de pouvoir au Canada », dans George Hoberg *La capacité de choisir : le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord* (Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal).
- Rodríguez Cabrero, Gregorio. 2004. *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio. 1998. «El Estado de bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional» dans Ricard Gomá et Joan Subirats, éd. *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel.
- Ross, Fiona. 2000a. «Interest and Choixce in the 'Not Quite so New' Politics of Welfare» dans Maurizio Ferrera et Martin Rhodes (éds) *Recasting European Welfare States*. Londres : Frank Cass Publishers.
- Ross Fiona. 2000b. «Beyond Left and Right: the New *Partisan* Politics of Welfare» *Governance* 13(2): 169-193.
- Ruggie, John G. 1982. « International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization* Vol36, No2 (printemps): 379-415.

- Ruiz Almendral, Violeta. 2003. « The Asymmetric Distribution of Taxation Powers in the Spanish State of Autonomies: the Common System and the Foral Tax Regimes » *Regional and Federal Studies* Vol. 13, no. 4 (Hiver) : 41-66.
- Russell, Bob. 2000. « From the Workhouse to Workfare: The Welfare State and Shifting Policy Terrains » dans Mike Burke, Colin Mooers et John Shields (éd) *Restructuring and Resistance: Canadian Public Policy in an Age of Global Capitalism*. Halifax: Fernwood Publishing.
- Sainsbury, Diane. 2001. « Welfare State Challenges and Responses: Institutional and Ideological Resilience or Restructuring? » *Acta Sociologica*, vol.44: 257-265.
- Saint-Arnaud, Sébastien et Paul Bernard. 2003. « Convergence or Resilience? A Hierarchical Cluster Analysis of the Welfare Regimes in Advanced Countries » *Current Sociology* 51 (5):499-527.
- Saint-Martin, Denis, 2004. « Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain, the European Union and Canada » *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques* F41. En ligne. www.cprn.com/fr/doc.cfm?doc=723 (Page consultée le 8 mai 2005).
- Sanchez-Rodas Navarroby, Cristina. 2001. « Espagne ». *Revue belge de sécurité sociale* 4^e trimestre : 807-811.
- Sanchis Gómez, Enric. 2005. « Trabajo no remunerado y trabajo negro en España » *Revista de sociología* N° 75 : 85-116.
- Sanzo, Luis. 2001. « La política de lucha contra la pobreza en Euskadi » dans Luis Moreno (Ed) *Pobreza y exclusión : la malla de seguridad en España* » (Madrid : Consejo Superior de Investigaciones Científicas).
- Saunders, Ron. 2005. « Low-paid Workers in Saskatchewan » *A Report to the Commission on Improving Work Opportunities for Saskatchewan Residents* (Août) (Ottawa : Canadian Policy Research Networks).
- Savarese, Josephine, et Bonnie Morton. 2005. « Women and social assistance. Policy in Saskatchewan and Manitoba » *Project 109* (Winnipeg : Prairie Women's Health Conference Centre of Excellence).

- Schafer, Chris et Jason Clemens. 2002. « Welfare in Saskatchewan : A Critical Evaluation » *Public Policy Sources* Number 65 (Vancouver : The Fraser Institute) : 1-50.
- Scharpf, Fritz, W. 1988. «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European integration», *Public Administration* 66 : 239-78.
- Scharpf, Fritz et Vivien Schmidt. 2000. «Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness » (Oxford: Oxford University Press).
- Schrijver, Frans. 2005. « Regionalism in Galicia after Regionalisation » *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol.96, no.3: 275-286.
- Serra, Mariona. 2003. « Cataluña » dans Oriol Bartomeus (Ed) *La competencia política en la España de las Autonomías. El eje izquierda-derecha en las Comunidades Autónomas (1999-2001)* (Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials).
- Serrano, Amparo. 2004. « Conclusion : towards convergence of European activation policies » dans Amparo Serrano *Are activation models converging in Europe? The European employment strategy* (Bruxelles : ETUI) : 497-518.
- Serrano Araceli, Pascual et Ana Arriba. 2001. « El ingreso madrileño de integración : revisitando sus características y algunos tópicos » dans Luis Moreno (Ed) *Pobreza y exclusión : la malla de seguridad en España* (Madrid : Consejo Superior de Investigaciones Científicas) : 257-288.
- Seymour, Michel 1999. *La nation en question* (Montréal : Éditions de l'Hexagone).
- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting soldiers and mothers : the political origins of social policy in the United States* (Cambridge, Mass. : Belknap Press of Harvard University Press).
- Sol, Jean-Philippe. 2005. « Langage & Politique en Catalogne : La définition d'une politique scolaire sur un marché linguistique compétitif » Mémoire DEA (Université PARIS-DAUPHINE). En ligne. <http://memoireonline.free.fr/12/05/22/language-politique-catalogne.html#fn102> (Page consulté le 21 janvier 2008).
- Solé Tura, Jordi. 1985. *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación* (Madrid, Alianza Editorial).

- Soulet, Marc-Henry . 2004. « Au-delà de l'exclusion » dans Marc-Henry Soulet (éd) *Quel avenir pour l'exclusion ?* Fribourg : Academic Press.
- Spencer, Philip et Howard Wollman. 2005. *Nations and Nationalism. A reader* (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press).
- Starke, Peter. 2006. «The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review» *Social Policy and Administration* 40(1):104-120.
- Subirats i Humet, Joan, Ricard Gomà Carmona, et Joaquim Brugué. 2005. *Riesgos de exclusión social en las Comunidades Autónomas* Documentos de trabajo N°. 5, (Barcelone : Fundación BBVA).
- Swank, Duane. 2003. « Withering welfare? Globalisation, political economic institutions, and contemporary welfare states» dans Linda Weiss *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Swank, Duane. 2001. « Political Institutions and Welfare States Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in developed democracies » dans Paul Pierson (dir.) *The New Politics of the Welfare State* (Oxford : Oxford University Press).
- Taylor-Gooby, Peter (ed). 2001. *Welfare States Under Pressure*. Londres: Sage Publications.
- Ternowetsky, Gordon. 1995. « Income Inequality, 1971-82 : the Saskatchewan Case » dans Jim Harding (Éd.) *Social Policy and Social Justice. The NDP Government in Saskatchewan during the Blakeney Years* (Waterloo : Wilfrid Laurier University Press) : 149-171.
- Théret, Bruno. 2006. « Des relations d'interdépendance qui peuvent être positives ou négatives selon le type de fédéralisme » *Lien social et Politiques* No56 (automne) :41-56.
- Tuchszirer, Carole. 2004. « Convergence économique et divergences sociales, un retour sur les années Aznar » *Chronique Internationale de l'IRES* No87 (Mars) : 3-10.
- Ulysse, Pierre-Joseph et Frédéric Lesemann. 2004. *Citoyenneté et pauvreté. Politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté* (Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec).

- Urteaga, Eguzki. 2004. « La politique linguistique dans la Communauté Autonome Basque » dans Denis Laborde (éd) *Six études sur la société basque* (Paris : L'Harmattan) : 101-124.
- Vilar, Pierre. 1962. *La Catalogne dans l'Espagne moderne. Recherches sur les fondements économiques des structures nationales* Volume I (Paris: Flammarion).
- Wardhaugh, Robert. 2003. « Productivity and Popular Attitudes Towards Welfare Recipients in Saskatchewan, 1970-1990 » *Public Policy Paper 14* (Regina : Saskatchewan Institute of Public Policy-University of Regina).
- Warnock, John W. 2005. « The CCF-NDP in Saskatchewan. From Populist Social Democracy to Neoliberalism » dans William K. Carroll et RS Ratner *Challenges and Perils. Social Democracy in Neoliberal Times* (Halifax : Fernwood Publishing) : 82-104
- Warnock, John W. 2003a. *The Structural Adjustment of Capitalism in Saskatchewan* (Saskatoon : Canadian Centre for Policy Alternatives-Saskatchewan).
- Warnock, John W. 2003b. « The New Saskatchewan NDP. Janice Mackinnon and the Romanow Government » *Briarpatch Magazine*, Vol. 32, No. 5, (juin) : 25-27.
- Watts, Ronald L. 2003. *Comparaison des régimes fédéraux* (Kingston : Institut des relations intergouvernementales, 2^e édition).
- Weir, Erin. 2004. « Saskatchewan at a Crossroads : Fiscal Policy and Social Democratic Politics » (Saskatoon : Canadian Centre for Policy Alternatives-Saskatchewan).
- Woehrling, José. 2001. « Les anciens et les modernes : une conciliation difficile au Québec » *Raisons politiques* No 2 (mai) : 195-206.

Documents gouvernementaux

- Bouchard, Camil, Vivian Labrie, et Alain Noël. 1996. *Chacun sa part : rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu* (Montréal : Ministère de la sécurité du revenu).
- CES-Madrid. 2004. « Situación económica y social de la Comunidad de Madrid 2003 » (Madrid : Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid), 1041 pages.

- Clark, Warren. 2003. « La pratique religieuse au Canada » *Tendances sociales canadiennes* No 11-008 (Ottawa : Statistique Canada) 5 pages.
- Collin, Chantal. 2007. *Stratégies de réduction de la pauvreté au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador* (Ottawa : Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires-Division des affaires politiques et sociale). En ligne. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0723-f.htm> (Page consultée le 1er février 2008).
- Congreso de los Diputados, 2003. «Informe de la Comisión no permanente para la Valoración de los Resultados Obtenidos por la Aplicación de las Recomendaciones del Pacto de Toledo» *Boletín oficial de las Cortes Generales* Num 596 (Madrid). En ligne <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/comision-informe-01.pdf> (Page consultée le 10 décembre 2006).
- Conseil national du bien-être social. 2006. « Profil de la pauvreté 2002 et 2003. Rapport du Conseil national du bien-être social » (Ottawa : Ministre des travaux publics et Services gouvernementaux) 173 pages.
- Conseil national du bien-être social. 2005. « Revenus de bien-être social 2004 » (Ottawa : Conseil national du bien-être social).
- Conseil national du bien-être social. 1997. *Un autre regard sur la réforme du bien-être social*. Ottawa : Conseil national du bien-être social. En ligne. http://www.ncwenbes.net/htmldocument/reportanolook/repanolook_f.htm (page consultée le 15 novembre 2006).
- Conseil national du bien-être social. 1992. « Réforme du bien-être social » (Ottawa : Conseil national du bien-être social).
- Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. 2001. *Plan contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid 2002-2006*.
- Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. *Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid*
- Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. *Decreto 73/1990 por el que se regula el Programa de Ingreso Madrileño de Integración*
- Consello Económico e Social de Galicia. 1997. *Informe. A situación da pobreza e o nivel de protección social en Galicia*. En ligne. www.ces-

galicia.org/pdf/informes/1997/1/informe1-97.pdf (page consultée le 13 décembre 2007).

Directeur général des élections du Québec. 2008. « Élections générales de 1867 à 2007. Tableau synthèse ». En ligne. http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/stat_gen.asp (Page consultée le 6 juin 2008).

Duval, Dominic. 2005. « Recension des écrits sur la participation électorale » *Collection Études électorales* (Sainte-Foy : Direction générale des élections du Québec). En ligne. www.electionsquebec.qc.ca/fr/pdf/publications/dge_6350_10_fr.pdf (Page consultée le 6 juin 2008).

Fortin, Pierre et Francine Séguin. 1996. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi* (Québec : Ministère de la sécurité du revenu).

Generalitat de Catalunya. 2006. *El Pla d'acció per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya 2006-2009* (Barcelona : Departament de Benestar i Família).

Generalitat de Catalunya. 2003. *DECRETO 61/2003, de 20 de febrer, de creació de la Comissió Rectora del Pla d'acció per a la inclusió social a Catalunya.*

Generalitat de Catalunya. 2002. *Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral.*

Generalitat de Catalunya. 2001. *Resolución de 5 de febrero de 2001, por la que se fijan los importes de la prestación económica básica y de los complementos por miembros adicionales de la renta mínima de inserción para el año 2001.*

Generalitat de Catalunya. 2001. *DECRETO 118/2001, de 2 de mayo, por el que se modifica el Decreto 306/1998, de 1 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.*

Generalitat de Catalunya. 2001. *DECRETO 316/2001, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 306/1998, de 1 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.*

Generalitat de Catalunya. 1998. *Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística.*

Generalitat de Catalunya. 1998. *DECRETO 306/1998, de 1 de diciembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.*

- Generalitat de Catalunya. 1997. *Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción.*
- Generalitat de Catalunya. 1997. *DECRET 47/1997, de 18 de febrer, d'actualització de les prestacions econòmiques del Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció.*
- Generalitat de Catalunya. 1996. *ORDRE de 20 de febrer de 1996, per la qual es regula el programa d'ajuts del Departament de Treball per a la inserció laboral de les persones acollides al PIRMI mitjançant empreses i entitats col·laboradores.*
- Generalitat de Catalunya. 1995. *Decret 228/1995, de 25 de juliol, regulador del Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI).*
- Generalitat de Catalunya. 1995. *Pla integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social.*
- Generalitat de Catalunya. 1991. *Decret 213/1991 d'1 d'octubre, pel qual es modifica el Decret 144/1990, de 28 de maig, regulador del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció.*
- Generalitat de Catalunya. 1990. *Decreto 144/1990, de 28 de mayo, regulador del Programa interdepartamental de la renta mínima de inserción (PIRMI).*
- Gobierno de Navarra. 2004. *Memoria 2004* (Pamplona : Instituto Navarro de Bienestar Social).
- Gobierno de Navarra. 2003. *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001* (Pamplona : Departamento de Binestar Social, deporte y Juventud).
- Gobierno de Navarra. 1999. *Plan de Lucha contra la Exclusión social en Navarra 1998-2005. Una respuesta a las situaciones de pobreza y marginación social* (Pamplona : Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud)
- Gobierno de Navarra. *Ley foral 9/1999, de 6 de Abril, para una Carta de Derechos Sociales*
- Gobierno de Navarra. *Decreto foral 120/1999, de 19 de abril, por el que se regula la Renta Básica*
- Gobierno de Navarra. 1986. *Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce.*
- Gobierno de Navarra. 1982. *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).*

- Gobierno Vasco. 2007. *Renta Básica*. Description de programme. En ligne. http://www.juslan.ejgv.euskadi.net/r45764/es/contenidos/ayudas_subvenciones/1201/es_5401/es_18718.html (Page consultée le 22 octobre 2007).
- Gobierno Vasco. 2003. *Plan Vasco d'inserción 2003-2005*. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad. Viceconsejería de Inserción Social Social.
- Gobierno Vasco. 2003. *Ley 4/2003, de 25 de junio, de modificación de la Ley contra la Exclusión Social*
- Gobierno Vasco. 2002. *Decreto 199/2002 de 30 de julio, por el que se articula el Programa AUZOLAN, para la Inserción Laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión.*
- Gobierno Vasco. 2001. *Orden de 14 de febrero de 2001, por la que se establecen los estímulos al empleo de los titulares de la Renta Básica y de los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social*
- Gobierno Vasco. 2000. *Definiciones utilizadas en la encuesta de pobreza y de desigualdades sociales* (Vitoria – Gasteiz : Departamento de Justicia, empleo y seguridad social).
- Gobierno Vasco. 2000. *Ley 8/2000, de 10 de noviembre, de modificación de la Ley contra la Exclusión Social.*
- Gobierno Vasco. 1998. *Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social.*
- Gobierno Vasco. 1993. *Decreto 26/1993, de 9 de febrero, por el que se establecen las Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social.*
- Gobierno Vasco. 1990. *Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción.*
- Gobierno Vasco. 1989. *Decreto 39/1989, de 28 de Febrero, por el que se regula la concesión de Ingreso Mínimo Familiar*
- Gobierno Vasco. 1989. *Decreto 64/1989, de 21 de Marzo, por el que se regulan las Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social.*
- Gobierno Vasco. 1986. Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del euskera (LFE). Noël, Alain. 1999. « Étude générale de l'Entente » dans *Entente-cadre sur l'union sociale : analyse des experts*. Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du

Québec. En ligne.

http://www.saic.gouv.qc.ca/institutionnelles_constitutionnelles/documents_institutionnelles_constitutionnelles.htm (Page consultée le 12 juillet 2007).

Gouvernement du Canada. 2006. *Rapport statistique sur l'aide sociale 2005* (Ottawa : Ressources humaines et Développement social Canada).

Gouvernement du Canada. 2000. « L'administration des impôts provinciaux par le gouvernement fédéral » (Ottawa : Ministère des Finances).

Gouvernement du Québec. 2002. *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* Trente-sixième législature, deuxième session (Québec : Éditeur officiel du Québec).

Gouvernement du Québec, 2000. *Rapport annuel du ministère de la Solidarité sociale (ministère de l'Emploi et de la Solidarité jusqu'en décembre 1998) pour l'année financière 1998-1999* (Québec : Ministère de la Solidarité sociale).

Gouvernement du Québec, 1998. *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* Trente-cinquième législature, deuxième session (Québec : Éditeur officiel du Québec).

Gouvernement du Québec. 1997. *Rapport annuel du ministère de la Sécurité du revenu pour l'année financière 1996-1997* (Québec : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité).

Gouvernement du Québec, 1996. *La réforme de la sécurité du revenu : un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* (Québec : Ministère de la Sécurité du revenu).

Gouvernement du Québec. 1989. *La sécurité du revenu en bref* (Québec : Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu).

Gouvernement du Québec. 1987. *Pour une politique de sécurité du revenu. Document d'orientation* (Québec : Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu).

Morissette, René, Grant Schellenberg et Anick Johnson. 2005. « La syndicalisation : tendances divergentes » *Perspective* (avril) No 75-001-XIF (Ottawa : Statistique Canada).

MTAS. 2003. « Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004 » *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* No40 : 105-124

- Office de la langue française. 2007. *Repères et jalons historiques* En ligne. <http://www.oqlf.gouv.qc.ca/charte/reperes/reperes.html> (Page consultée le 4 juillet 2007).
- Parlamento vasco. 2004. *Proyecto de Nuevo Estatuto Político para Euskadi*. Comisión de Instituciones e Interior del Parlamento Vasco. En ligne. http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net/docs/dictamencomision20122004_cas.pdf (Page consultée le 4 mai 2007).
- Protecteur du citoyen. 1999. *28e Rapport annuel 1997-1998* (Québec: Direction générale des publications gouvernementales, Ministère des communications).
- Rejado, Montse. 2004. *Resumen de la ponencia la Renta Básica. Una visión desde las políticas de inserción*. Conférence pour le Seminario sobre Renta Básica (Vitoria – Gasteiz : Departamento de Justicia, empleo y seguridad social).
- Ressources humaines et développement social Canada, 1997. « Groupe de travail fédéral-provincial sur l'information sur les services à l'enfance et à la famille –juillet 1997». En ligne. <http://www.hrsdc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polsoc/publications/bulletins/1997-000040/page06.shtml> (page consultée le 20 mars 2008).
- Ressources humaines et développement social Canada, 1995. « Groupe de travail fédéral-provincial sur l'information sur les services à l'enfance et à la famille – avril 1995». En ligne. <http://www1.servicecanada.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polsoc/publications/bulletins/1995-000034/page07.shtml> (page consultée le 20 mars 2008).
- Ryan, Claude. 1999. « L'entente sur l'union sociale canadienne vue par un fédéraliste québécois » dans *Entente-cadre sur l'union sociale: analyse des experts*. Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du Québec. En ligne. http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/documents_inst_const/entente_union_canadienne.pdf (Page consultée le 12 juillet 2007).
- Statistique Canada, 2006a. « Rapport sur l'état de la population au Canada 2003 et 2004 » *No 91-209-XIF* (Ottawa : Statistique Canada) 117 pages.
- Statistique Canada, 2006b. « Rapport sur l'état de la population au Canada 1998-1999 » *No 91-209-XIF* (Ottawa : Statistique Canada) 209 pages.

- Statistique Canada, 2004. « Regard sur le marché du travail canadien 2003 » No 71-22-XIF (Ottawa : Statistique Canada) 117 pages.
- Statistique Canada, 2001. « Population active du Canada : travail rémunéré : Faits saillants en tableaux, Recensement de 2001 » No 97F0024XIE2001008 (Ottawa : Statistique Canada). En ligne. <http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/highlight/PaidWork/Page.cfm?Lang=F&Geo=PR&View=1a&Code=0&Table=6&StartRec=1&Sort=2&B1=Rate01> (page consultée le 22 mai 2008).
- Statistique Canada, 1996. « Population de 15 ans et plus selon le sexe; les groupes d'âge et l'activité, Canada, provinces et territoires, recensements de 1981-1996- Données-échantillon (20%) » No 93F0027XDB96001 (Ottawa : Statistique Canada). En ligne. http://www.statcan.ca/francais/census96/mar17/labour/forc_f.htm (page consultée le 22 mai 2008)
- Sterdyniak Henri et Paola Veroni. 2002. « L'impôt sur le revenu » dans *Les réformes fiscales en Europe 1992-2001*. Étude commandée par le Sénat français à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). En ligne. <http://senat.fr/rap/r02-343/r02-34337.html> (page consultée le 9 janvier 2007).
- Stilborn, Jack. 1999. « Les relations intergouvernementales. Questions relatives à l'Union sociale » PRB99-37F (Ottawa : Gouvernement du Canada, Division des affaires politiques et sociales). En ligne. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb9937-f.htm> (Page consultée le 9 mai 2008)
- Xunta de Galicia. 2004. *Ley 16/2004, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre, gallega de medidas básicas para la inserción social.*
- Xunta de Galicia. 2003. *Orden de 21 de octubre de 2003, por la que se nombran los vocales de la Comisión Interdepartamental de Lucha contra la Pobreza.*
- Xunta de Galicia. 2002. *Decreto 244/2002 de 11 de julio, queda regulada la Comisión Interdepartamental de Lucha contra la Pobreza, estableciéndose la composición y funcionamiento.*
- Xunta de Galicia. 2001. *I Plan Galego de Inclusión Social 2001-2006* (Santiago de Compostela : Consellería de Sanidade e Servicos Sociais)

Xunta de Galicia. 1999. *Lei 1/1999, do 5 de febreiro, pola que se modifica a Lei 9/1991, do 2 de outubro, de medidas básicas para a inserción social*

Xunta de Galicia. 1991. *Lei 9/1991, do 2 de outubro, de medidas básicas para a inserción social.*

Xunta de Galicia. 1991. *Decreto 374/1991, de 24 de outubro. Desenvolvemento da lei 9/1991.*

Xunta de Galicia. 1991. *Decreto 375/1991, de 24 de outubro. Desenvolvemento das Ayudas para Situacións de Emerxencia Social.*

Autres :

AMEI. 2005. *La exclusión social y el empleo en la Comunidad de Madrid* (Madrid : Editorial Popular), 276 pages.

Bouchard, Lucien. 1997. « Calgary nous rapetisse, nous comprime et nous réduit. L'ambition du Canada, c'est que le Québec ne soit pas ambitieux », *Le Devoir* (17 septembre, p.A7).

Bourque, Gilles. 2007. « Naissance d'un parti de gauche au Québec » *Le Monde diplomatique* (mars) p.14.

Collectif pour une Québec sans pauvreté. 2005a. « Amendements déposés par la ministre Courchesne au Projet de loi 57 - Loi sur l'aide aux personnes et aux familles: Les amendements ne règlent pas le problème ! » *Communiqués 2005* (1^{er} juin 2005). En ligne. http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=298 (Page consultée le 17 décembre 2007)

Collectif pour une Québec sans pauvreté. 2005b. « Communiqué conjoint du FCPASQ et du Collectif : Adoption du Projet de loi 57 - Loi sur l'aide aux personnes et aux familles: Une loi qui viole l'égalité en droits ». *Communiqués 2005* (15 juin 2005). En ligne. http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=311 (Page consultée le 17 décembre 2007)

Collectif pour une Québec sans pauvreté. 2004a. « Une loi appliquée... avec de graves omissions » *Communiqués* (2 avril 2004). En ligne.

http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=49 (Page consultée le 17 décembre 2007).

Collectif pour un Québec sans pauvreté. 2004b. « Le projet de loi 57 et la loi actuelle sur l'aide sociale: Outil d'analyse comparatif. Comparaison entre le projet de loi 57 et la loi actuelle sur la sécurité du revenu » (30 juin 2004). En ligne. http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=202 (Page consultée le 17 décembre 2007).

Eustat. 2007. « Unemployed rate for the population aged 16 and over by province, age and sex » Thematic statistical Series. En ligne. <http://www.eustat.es/bancopx/english/Employment%20Market/Active%20population/Unemployed%20population/Unemployed%20population.asp> (page consultée le 1er octobre 2007).

Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ). 2004. « Le projet de loi 57 : un détournement de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale » Mémoire du FCPASQ à la Commission des affaires sociales (septembre 2004). En ligne. <http://www.fcpsq.qc.ca/docs.html> (Page consultée le 17 décembre 2007).

FCPASQ. 2003. « Lutte à la pauvreté. Bilan des 100 premiers jours du gouvernement Charest » Conférence de Jean-Yves Desgagnés, coordonateur. En ligne. http://www.fcpsq.qc.ca/doc/bilan_oct03.html (Page consulté el 29 février 2008).

FCPASQ. 1999. « Document de présentation et d'analyse de la Loi 186 favorisant le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale » (version d'octobre). En ligne. <http://www.fcpsq.qc.ca/doc/loi186.html> (Page consultée le 22 février 2008).

Gavira, L. et F. Gonzalez. 2002. "Propuestas integradas de políticas activas de bienestar y empleo: sumario" *Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo*. En ligne. www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/60/es/1/ef0260es.pdf (page consultée le 1er novembre 2007).

Partido Popular. 2007. *Biografía de Manuel Fraga Iribarne*. En ligne. <http://www.pp.es/index.asp?p=6391&c=f73a9f957962cd73fce51078b5b9614f> (Page consultée le 22 mai 2007).

Rodríguez Cabrero, Gregorio, Aña Arriba et Vicente Marbán. 2003. « Spain's National Report on Policy Maps of Welfare Reform », WRAMSOC *European Research Project, V Framework Program* (European Commission, Research Directorate General HPSE-CT-2001-00078).

Dépôt des thèses

31 AOUT 2010