

INFORMATION TO USERS

This manuscript has been reproduced from the microfilm master. UMI films the text directly from the original or copy submitted. Thus, some thesis and dissertation copies are in typewriter face, while others may be from any type of computer printer.

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleedthrough, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send UMI a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

Oversize materials (e.g., maps, drawings, charts) are reproduced by sectioning the original, beginning at the upper left-hand corner and continuing from left to right in equal sections with small overlaps.

Photographs included in the original manuscript have been reproduced xerographically in this copy. Higher quality 6" x 9" black and white photographic prints are available for any photographs or illustrations appearing in this copy for an additional charge. Contact UMI directly to order.

**ProQuest Information and Learning
300 North Zeeb Road, Ann Arbor, MI 48106-1346 USA
800-521-0600**

UMI[®]



Université d'Ottawa • University of Ottawa

LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE:

LE CAS DES SERVICES DE GARDE EN ONTARIO

Thèse de maîtrise

Nicole Frenette

634798

Mercredi le 14 juin 2000

Département de science politique

Université d'Ottawa



**National Library
of Canada**

**Acquisitions and
Bibliographic Services**

**395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada**

**Bibliothèque nationale
du Canada**

**Acquisitions et
services bibliographiques**

**395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada**

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-66038-9

Canada

SOMMAIRE :

LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE : LE CAS DES SERVICES DE GARDE EN ONTARIO

C'est au débat théorique et politique sur la restructuration de l'État-providence que nous nous attardons dans cette thèse. Nous formulons l'hypothèse selon laquelle la notion de crise est inappropriée pour décrire ce qui se déroule actuellement dans les sociétés industrialisées. Selon nous, malgré l'intensification de la conception résiduelle des politiques sociales, l'État-providence intervient toujours dans la société.

D'entrée de jeu, nous examinerons le débat sur l'avenir de l'État-providence qui se fait surtout entre les analystes qui se situent dans l'approche attestant une « crise » de l'État-providence et les auteurs qui soulignent plutôt la continuité de l'État-providence, malgré sa recomposition.

Pour démontrer que les politiques sociales ne sont pas appelées à être éliminées comme le suggère l'idée d'une crise, nous étudierons l'évolution des services de garde en Ontario. De fait, nous démontrerons que les services de garde ont toujours véhiculé des valeurs résiduelles et non universalistes bien qu'elles soient d'autant plus marquées aujourd'hui.

Le troisième chapitre aura pour objet l'analyse du discours gouvernemental, et ce, en examinant trois rapports, soit La garde d'enfants : Orientations nouvelles de 1987, la Réforme des services de garde d'enfants en Ontario – préparer l'avenir de 1992 et Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario de 1996. Nous proposons que le discours du gouvernement de l'Ontario ne fait pas une rupture complète avec le discours providentialiste mais reprend et modifie ses grandes thématiques.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE :	
LE CAS DES SERVICES DE GARDE	1
CHAPITRE 1 : CRISE OU RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE?	
CADRE CONCEPTUEL.....	12
Crise de l'État-providence	12
La Nouvelle droite	14
La gauche.....	18
L'approche écologique.....	24
Synthèse - La crise de l'État-providence	26
La restructuration de l'État-providence	28
Écart entre la rhétorique et la pratique : la continuité de l'État-providence	30
Restructuration de l'État-providence	34
Synthèse - Restructuration de l'État-providence.....	39
Conclusion : Crise ou rupture?	40
CHAPITRE II : LE CAS DES SERVICES DE GARDE EN ONTARIO.....	43
Du dix-neuvième siècle aux années trente : les origines de l'État-providence	45
Rupture ou continuité?.....	50
De la Seconde Guerre mondiale aux années soixante : l'institutionnalisation de l'État-providence	51
Rupture ou continuité?.....	55
Des années soixante aux années quatre-vingt : expansion par étapisme	56
Rupture ou continuité?.....	63
Les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix : continuité de la conception résiduelle et des modes de garde au service du marché du travail	64
Rupture ou continuité?.....	82
Conclusion : la continuité de l'État-providence ontarien.....	85
CHAPITRE III : ANALYSE SÉMANTIQUE : RAPPORTS SUR LES SERVICES DE GARDE....	87
La garde d'enfants: Orientations nouvelles (1987)	89
Représentations de l'intervention gouvernementale	90
(i) Représentation de l'espace économique	90
(ii) Représentation de la gestion publique	91
(iii) Représentation de la communauté et des acteurs sociaux	93
Conclusion : rupture ou continuité?	95
Réforme des services de garde d'enfants en Ontario : préparer l'avenir (1992)	96
Représentations de l'intervention gouvernementale	97
(i) Représentation de l'espace économique	97
(ii) Représentation de la gestion publique	98
(iii) Représentation de la communauté et des acteurs sociaux	101
Conclusion : rupture ou continuité?	103

Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario (1996)	105
Représentations de l'intervention gouvernementale	105
(i) Représentation de l'espace économique	105
(ii) Représentation de la gestion publique	106
(iii) Représentation de la communauté et des acteurs sociaux	109
Conclusion : rupture ou continuité?	111
Conclusion : La restructuration des services de garde	112
 CONCLUSION : LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE : LE CAS DES SERVICES DE GARDE EN ONTARIO	114
 BIBLIOGRAPHIE.....	119

INTRODUCTION : LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE :

LE CAS DES SERVICES DE GARDE EN ONTARIO

Depuis une vingtaine d'années, la légitimité de l'État-providence des pays industrialisés semble assiégée de part et d'autre. Que cela soit par des partis politiques, des universitaires ou des groupes d'intérêt, un mouvement généralisé de critiques à l'égard de l'État-providence apparaît. En effet, depuis l'arrivée de partis de la droite sur la scène politique, surtout en Grande-Bretagne et aux États-Unis mais également, dans une moindre mesure, au Canada, on évoquait la crise fiscale et la limite du progrès social. L'endettement étatique, le chômage endémique et la pauvreté permanente relevée depuis plusieurs années auraient été attribués à des problèmes liés à la maturité de l'État-providence. Que les critiques proviennent de la droite ou de la gauche, diverses études en sciences sociales proposaient de réduire le rôle de l'État-providence dans l'économie.

De nombreux auteurs de la droite établissaient un lien entre les malaises sociaux et les coûts élevés des politiques sociales universelles : selon eux, ces politiques universelles entraîneraient la « *banqueroute* » des pays industrialisés. De fait, ces auteurs se situant dans le courant néo-libéral proposaient qu'une seule solution s'avérerait possible, soit d'éliminer l'État-providence et de retourner à une intervention minimale de l'État. Ainsi, seuls les services essentiels pour gouverner devaient demeurer sous la tutelle de l'État, soit les forces armées et le système légal/pénitentiel.

Si les critiques des auteurs de la Nouvelle droite se faisaient particulièrement virulentes, c'est le cas également d'une gauche qui s'inquiétait des reculs des politiques sociales, notamment par l'arrivée de partis de droite, par le phénomène de la mondialisation des échanges commerciaux et par l'influence grandissante du libéralisme. Dans ce même courant de pensée, on remettait en question les politiques sociales de l'État-providence. Bien que les auteurs s'inscrivant dans une perspective de gauche insistaient que les politiques sociales visaient à améliorer les conditions de vie de sa

population, certains dénonçaient l'uniformisation des services publics car, selon eux, ils ne satisfont pas aux besoins propres aux individus ou à des tranches de la population. Bref, la critique de l'État-providence par la gauche se situait à deux pôles : d'une part, on critique le phénomène d'une diminution de la solidarité des citoyens en raison de la poussée du libéralisme et de la libéralisation des marchés internationaux; d'autre part, on dénonce l'uniformisation des services gouvernementaux.

Un troisième courant, une tranche du mouvement écologique, défendait également la notion d'une « crise » de l'État-providence. Selon cette école, l'État-providence tirerait à sa fin car ses politiques sociales s'appuient sur des stratégies de croissance économique insoutenables au point de vue écologique. Pour ces auteurs, l'État-providence ne répondait ni aux besoins des individus, ni au développement économique durable qui assurerait le bien-être à long terme des populations. Autrement dit, le système économique, appuyé par l'État-providence, s'approcherait de ses limites écologiques.

Si plusieurs courants explicatifs annonçaient une fin apocalyptique de l'État-providence, pourtant, un tout autre mouvement commençait à se manifester au cours des années quatre-vingt pour prendre davantage d'ampleur pendant les années quatre-vingt-dix. En effet, la contre-partie de l'interprétation d'une crise de l'État-providence propose plutôt l'idée qu'on se situe actuellement dans une période de restructuration – l'intensité des transformations varie selon les auteurs – et que les politiques de redistribution existeront encore à l'avenir. Nous désignerons ce courant selon le terme de la *continuité* de l'État-providence. En effet, des chercheuses et chercheurs signalaient que le développement de l'État-providence, ainsi que sa restructuration, ne pouvaient être assimilés à une *rupture* absolue des pratiques politiques malgré les transformations importantes que subissaient les systèmes sociaux dans la plupart des pays industrialisés. Ce que révèlent ces recherches, c'est à quel point les systèmes sociaux témoignent d'une complexité qui découle des idées environnantes, du cadre institutionnel, du processus décisionnel, de l'environnement politique, économique et social, et de la répartition du pouvoir dans une société. Somme toute, ce courant décrivait plutôt la complexité des

politiques sociales et non les prémisses - surtout idéologiques- d'une « crise » de l'État providence. Autrement dit, ces écrits reposent sur l'hypothèse que l'État-providence persisterait malgré une restructuration importante.

C'est à ce débat théorique et politique auquel nous nous attardons dans cette thèse de maîtrise. De fait, notre volonté est de dégager une interprétation des changements survenus à l'État-providence. À la base de notre démarche, nous formulons l'hypothèse selon laquelle la notion de crise est inappropriée pour décrire ce qui se déroule actuellement dans les sociétés industrialisées. En ce sens, il s'agira de démontrer que malgré la restructuration de l'État-providence, notamment par l'intensification de la conception résiduelle des politiques sociales, cette forme étatique persistera. D'autre part, l'intensification du caractère résiduel des politiques sociales représente un glissement vers un État-providence davantage tourné vers les valeurs du marché. En d'autres termes, nous démontrerons que l'enjeu réel des attaques correspond à une transformation des modalités d'intervention de l'État.

Afin de démontrer la continuité de l'État-providence ainsi que l'intensification des politiques sociales à caractère résiduel, la thèse sera divisée en quatre sections. D'entrée de jeu, le débat sur l'avenir de l'État-providence entre les porte-étendards de la « crise » de l'État-providence et ceux qui s'y portent à faux sera dégagé des recherches en sciences sociales. Cette analyse du débat théorique sur l'avenir de l'État-providence mettra en lumière l'hypothèse de la thèse, c'est-à-dire que les décideurs publics ne font pas table rase des institutions gouvernementales ni des politiques sociales antérieures mais ils les restructurent. En ce sens, nous partageons la perspective d'auteurs tel que Christopher Pierson, selon qui la question ne consiste pas à savoir si l'État-providence existera à l'avenir mais quelle *forme* prendra cet État-providence.

Il est à noter que nous définissons l'État-providence au sens large de l'expression. Ainsi, ce concept ne décrit pas uniquement des politiques sociales limitées à la santé, l'éducation, le logement social, l'aide sociale et les services sociaux mais dépeint plutôt

une *société* dans laquelle l'État intervient dans les processus de l'économie et de la distribution de la richesse afin de redistribuer les chances entre individus et/ou entre les classes (Pierson, 1998; p. 7). Cette définition, quoique large, est nécessaire, car l'intervention étatique dans la sphère du bien-être ne se résume pas simplement à des services *étatiques*. Elle peut tout aussi bien représenter de l'appui financier ou législatif à d'autres institutions, telles les entreprises privées, les organismes à but non lucratif, l'Église et la famille.

En ce qui a trait au concept de la « crise » de l'État-providence, nous reprenons à notre compte la définition de Rocher qui estime qu'il fait référence

« à un phénomène de rupture au niveau de la reproduction des rapports sociaux et signifie une transformation irréversible du mode de production et de gestion étatique ». (Rocher, 1984; p.2).

En ce sens, la notion de crise illustre un *dysfonctionnement* entre le système capitaliste et l'intervention étatique qui entraînerait une rupture quant aux modalités d'intervention de l'État. Autrement dit, cette rupture quant au rôle de l'État dans l'économie ne serait non seulement désirable mais *inévitable* (Pierson, 1998; pp. 140-142).

Pour déterminer si les politiques sociales sont appelées à être rayées de la carte comme le suggère l'idée d'une crise de l'État-providence, nous étudierons l'évolution des services de garde en Ontario. Il s'agira de déceler les conditions historiques et politiques qui ont provoqué l'expansion des politiques sociales en Ontario de même que les transformations qui se sont produites au fil des années. De fait, ce second chapitre dressera un portrait de la société ontarienne ainsi que des forces sociales qui ont eu pour effet de transformer l'intervention gouvernementale en matière des services de garde. Plus précisément, nous vérifierons si la conception des politiques sur les services de garde aurait été modifiée, c'est-à-dire si elle témoigne d'un passage de caractère universaliste à une caractère résiduel.

On pourrait critiquer l'idée que l'Ontario se dirige vers un État-providence résiduel car cette forme étatique n'aurait jamais été très robuste dans cette province. On peut citer

des auteurs comme Gosta Esping-Andersen qui ont qualifié l'État-providence au Canada de libéral¹, au même titre que l'Autriche et les États-Unis. L'État-providence canadien comprendrait des programmes d'aide sociale reposant sur des examens de moyens et des transferts universels modestes adressés principalement à une clientèle à faible revenu. L'État-providence de type libéral encourage d'ailleurs indirectement le marché en ne garantissant que le minimum d'un filet de sécurité sociale puis activement, en par le biais de subventions aux régimes de bien-être privés (Esping-Andersen, 1990; pp. 26-27). Certes, l'État-providence au Canada n'a jamais suivi une logique sociale démocrate comme certains autres pays industrialisés, mais nous croyons que la logique libérale de L'État-providence consisterait à transformer des programmes dits universels en programmes dits résiduels. Ainsi, les programmes sociaux et les discours qui les accompagnent, seraient davantage ciblés vers les populations à faible revenu.

Qu'entendons-nous par des services sociaux de nature résiduelle? Certains auteurs, tel Dennis Guest, font une distinction entre les services sociaux dits résiduels et les services sociaux dits institutionnels. En ce sens, les services sociaux résiduels s'appuient sur la supposition que la famille et les institutions privées forment les deux mécanismes de secours « normaux » auxquels les individus peuvent recourir. Un individu peut rechercher de l'assistance sociale de l'État uniquement si ces mécanismes échouent. Guest estime que les services sociaux se sont transformés pour s'appuyer davantage sur une conception institutionnelle, c'est-à-dire un système « conçu de manière à servir de première ligne défensive contre la pauvreté » (Guest, 1996; p. 14). Selon cette conception, l'aide sociale ne correspond plus à de l'aumône, à de la charité, mais bien à un droit (Guest, 1996, pp. 14-15). À notre avis, cette définition de la sécurité sociale s'avère trop nuancée, puisque la conception des services sociaux demeure essentiellement la même. En effet, qu'un service social s'appuie sur une conception « résiduelle » ou « institutionnelle », les individus qui reçoivent cette aide sociale demeurent des individus qui ne peuvent se la

¹Esping-Andersen identifie trois types de régimes d'État-providence, soit de type libéral, conservateur et social démocrate. Cependant, cet auteur souligne qu'il n'existe aucun cas qui ne reflète exactement cette catégorisation.

permettre financièrement. Les critères d'une personne dans le besoin, par contre, varient dans le temps, ce qui explique que davantage de personnes pourraient percevoir des services. Ceci étant dit, la conception fondamentale demeure identique.

Nous ajouterons un autre concept qui fait contre-poids à la conception résiduelle, soit celui de l'universalisme des services sociaux. Les services sociaux dits universels signifient simplement que tout citoyen et toute citoyenne y a droit – qu'il ou elle puisse se le permettre financièrement ou non. En ce sens, les individus n'ont pas à faire la démonstration qu'ils ne peuvent se permettre les services (Armstrong, 1997; pp. 55-56). Ce concept relève donc d'une reconnaissance du rôle de l'État dans la redistribution des richesses et des opportunités. Comme le souligne Rosanvallon, l'universalité est « *une façon d'organiser une sorte d'effacement symbolique des différences des classes dans une partie de l'espace social* » (Rosanvallon, 1995; p. 93). À notre avis, cette conception des services sociaux ajoute une autre dimension à l'étude de l'État-providence, car il ne s'agit pas de fouiller les questions de budgets accordés à des services mais plutôt d'examiner à qui ils sont décernés et pour quelles raisons. Autrement dit, cette analyse vise à tenir compte de la répartition des effets – pas seulement la répartition des ressources financières.

C'est pourquoi, d'ailleurs, nous étudierons le cas des services de garde en Ontario pour comprendre la logique des changements survenus aux programmes de l'État providence. En étudiant le cas des services de garde, nous nous pencherons sur des questions d'allocations de ressources gouvernementales aux services sociaux mais nous porterons également attention aux prémisses sur lesquelles s'appuient les interventions étatiques. Les services de garde permettent de bien analyser ces questions puisqu'elles se situent à l'intersection de trois sphères, soit l'État, le marché et la famille (Teghtsoonian, 1995; p. 98). De plus, les services de garde introduisent des enjeux importants dans les débats sur l'avenir des politiques sociales puisque la restructuration des services de garde entraîne des redéfinitions des responsabilités de l'État, justement l'enjeu du débat sur la continuité de l'État-providence. Comme nous le verrons, les services de garde ont fait

l'objet d'annonces de restructuration en Ontario au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Ils fournissent donc un terrain fertile pour l'analyse de la continuité ou de la rupture de l'État-providence.

Nous entendons par services de garde essentiellement tout lieu où l'on garde les enfants dont les parents ne peuvent s'occuper, à temps plein et à temps partiel. On retrouve des agences de garde d'enfants en résidence privée et des garderies certifiées par le gouvernement ontarien. Bien que le gouvernement ontarien, avec l'appui des municipalités, certifie et finance des places dans des garderies publiques, sans but lucratif et privées, la plupart des parents se fient à des services de garde qui ne sont ni certifiés ni régularisés par le gouvernement. Non seulement le gouvernement ontarien finance et régularise des services de garde mais il intervient également par le biais de crédits d'impôts. On oublie souvent que les politiques sociales ne relèvent pas uniquement de services ou de subventions à des organismes mais se réfèrent également à l'intervention étatique dans l'économie par l'entremise des politiques économiques (Timmins, 1987; p. 48). Somme toute, les services de garde représentent des politiques sociales dans lesquelles s'articulent des questions de répartition entre les secteurs du public, du privé, du marché et du bénévolat.

Enfin, le troisième chapitre aura pour objet l'analyse du discours gouvernemental concernant les services de garde dans le but de discerner le projet de société qui se cache derrière les documents gouvernementaux. Afin d'étudier le discours du gouvernement au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, période où plusieurs commentateurs annonçaient l'aboutissement de l'État-providence, nous proposons d'examiner les documents officiels provenant du gouvernement en matière de services de garde. À notre avis, ces documents représentent des sources d'informations privilégiées, dans la mesure où ils servent de canaux d'information pour transmettre les principes d'un discours que l'on tente d'affirmer. De fait, ils décrivent les actions ou les directions proposées par le gouvernement, exprimant ainsi une vision de la société que l'on tente d'atteindre.

Cette analyse sémantique portera sur des documents au cours des années quatre-vingt et des années quatre-vingt-dix car nous vérifierons si le discours du gouvernement ontarien modifie la représentation de son intervention dans la société. Par conséquent nous examinerons si les politiques du gouvernement de l'Ontario au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix seraient en pleine mutation et en continuité avec les pratiques antérieures.

Trois rapports annonçant des nouvelles directions pour la restructuration des services de garde seront examinés en profondeur puisqu'ils représentent des moments significatifs eu égard au discours gouvernemental dans ce domaine. Ainsi, le rapport intitulé La garde d'enfants : Orientations nouvelles publié en 1987 par le gouvernement de l'Ontario sous le Parti libéral, la Réforme des services de garde d'enfants en Ontario – préparer l'avenir qui décrit les directives instiguées par le Nouveau Parti démocratique en 1992 et le rapport Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario rédigé en 1996 sous le Parti conservateur feront tous l'objet de l'analyse du troisième chapitre.

À notre avis, ces rapports représentent la pierre angulaire de l'analyse du discours car ils définissent, en détail, les directions à prendre concernant les services de garde en Ontario. D'une part, les documents officiels représentent des lieux privilégiés pour saisir la logique de la restructuration de l'État-providence dans la province de l'Ontario. En les examinant, on peut circonscrire les enjeux qui guident la formulation des politiques sociales, car la dimension idéologique est inséparable du discours qui la véhicule (Forget, 1990; p. 141). D'autre part, ces rapports étalent une vision des politiques publiques, ce qui signifie que le discours qui s'y retrouve ne représente pas uniquement les valeurs de la société mais témoigne également d'un exercice visant à structurer des valeurs et de diriger l'action politique (Connelly, 1993; p. 1). Puisque la question de la continuité de l'État-providence met en jeu les fondements idéologiques et les systèmes de légitimation, il nous semblait important de nous attarder à ce discours. Pour distinguer les visions de la société véhiculées dans les variations de discours étatiques, nous nous pencherons sur deux types de discours, soit le discours *providentialiste* et le discours *néo-providentialiste*.

Le discours *providentialiste*, tel que nous l'entendons, correspond au concept de l'universalisme décrit antérieurement, c'est-à-dire que la responsabilité des maux sociaux ne revient ni aux individus ni aux institutions privées mais à la société par l'entremise du gouvernement. Certes, les services sociaux en tant que tels ne sont pas nécessairement utilisés par tous les individus dans la société, mais ils sont disponibles à tous comme droits. Ces droits sont véhiculés dans les discours dominants, soutenus par le principe que la société accepte, par l'intermédiaire de l'État, que les difficultés des uns soient causées par le plein déploiement de l'économie du marché. Par l'entremise des gouvernements, la société atténue les difficultés des individus qui sont liées à leur origine sociale (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995; p. 15-47). Ainsi, les services sociaux, sous un régime de sécurité sociale de type universel, sont disponibles à tous les groupes socioéconomiques de la société. En somme, le discours *providentialiste*, tel que nous le définissons, véhicule la conception de l'universalisme.

Nous proposons que le discours actuel du gouvernement correspond à un discours *néo-providentialiste*, pour reprendre à notre compte l'expression proposée par Beauchemin, Bourque et Duchastel dans un article sur la transition du discours *providentialiste* (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995; p. 43). Bien que les expressions du discours « *néo-libéral* » ou du discours « *néo-conservateur* » soient généralement utilisées pour décrire le nouveau discours qui accompagne la restructuration des politiques sociales, nous préférons l'expression du discours « *néo-providentialiste* ». Cette expression témoigne du fait que, comme nous l'estimons, le discours du gouvernement de l'Ontario ne fait pas une rupture complète avec le discours *providentialiste*. À cet égard, le discours *néo-providentialiste* ne fait pas table rase du discours *providentialiste* mais reprend et modifie ses grandes thématiques. Nous croyons qu'il n'y a pas de rupture radicale dans le discours qui accompagne la restructuration des politiques sociales.

Si le discours *néo-providentialiste* ne fait pas une rupture complète avec le discours *providentialiste*, il est toutefois profondément modifié. Tout comme il y a des compressions importantes au niveau de la prestation des services, il s'effectue également

une transformation au niveau des principes véhiculés dans les discours. On passe d'un discours où l'on fait la promotion des services sociaux édifés sur le principe de l'universalisme vers un discours qui propose des services sociaux ciblés vers des populations précarisées, c'est-à-dire celles que l'État estime comme étant incapables de déboursier les frais. En ce sens, le discours néo-providentialiste indique que l'État va intervenir tout autant dans les politiques sociales, mais en restreignant l'accessibilité aux services gratuits.

De plus, la question de la responsabilité de la société est transformée car le discours néo-providentialiste souligne davantage la responsabilité individuelle. Autrement dit, ce discours soutient que l'État interviendra comme ressource de dernière instance si le plein déploiement du marché et l'aide de la famille n'arrivent pas à satisfaire les besoins fondamentaux de l'individu. Par conséquent, les droits sociaux sont assez limités et subordonnés à des examens de ressources ou à des examens de besoins dans le but de déterminer si les individus nécessitent réellement de l'aide étatique (Pierson, 1998: 184-187). La question de l'égalité des chances n'est pas une de fait comme dans le discours providentialiste. Elle constitue plutôt une égalité formelle, ce qui signifie que les questions des inégalités dans la société et des exclusions sociales sont balayées du revers de la main même si l'État offre aux individus des ressources pour réintégrer le marché du travail. Il s'agit d'un passage de l'universalisme vers l'individualisme où le « client » n'est plus défini comme faisant partie d'un groupe de citoyens ayant des droits sociaux mais comme un individu ayant des besoins particuliers. Bref, le discours néo-providentialiste souligne l'égalité de tous et de chacun mais n'identifie pas les inégalités de fait comme des maux sociaux à résoudre.

Somme toute, cette thèse concernant les services de garde se situe dans une foulée de travaux portant sur l'avenir de l'État-providence. Bien qu'il aurait été impossible de faire état des transformations des politiques sociales dans tous les pays industrialisés, cette recherche contribuera à mettre en lumière les enjeux liés à l'existence de l'État-providence et ce, par le biais d'une étude sur les services de garde en Ontario. Dans le

contexte de la restructuration des politiques sociales en Ontario, le débat sur la continuité de l'État-providence introduit des éléments intéressants en ce qui concerne le partage des responsabilités entre l'État, le marché et la famille. Si le Canada, et par conséquent la province de l'Ontario, n'aura jamais eu d'État-providence avec de nombreux programmes universels comme c'est le cas dans d'autres pays industrialisés, nous proposons tout de même que le caractère résiduel des politiques sociales s'est intensifié au cours des dernières années. Les programmes sociaux seraient davantage ciblés vers les populations précarisées – écartant par ce fait même la notion de l'universalité des politiques sociales.

CHAPITRE I : CRISE OU RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE?

CADRE CONCEPTUEL

Afin de dégager l'appareil conceptuel dans lequel se situe l'hypothèse de recherche, il est indispensable de donner un bref aperçu du débat théorique concernant la question de la continuité de l'État-providence. Ce débat est tellement riche qu'il est impossible d'en donner un aperçu qui rende justice à tous les auteurs et à toutes les écoles de pensée. Afin de faire le lien avec notre hypothèse de recherche, nous avons regroupé les travaux récents en deux principaux courants. La première perspective met l'accent sur la « crise » de l'État-providence, c'est-à-dire le présage d'une rupture, tandis que la deuxième souligne sa continuité tout en indiquant une recomposition des politiques sociales des pays industrialisés.

Nous proposons d'examiner les conclusions des auteurs soulignant la rupture ainsi que de ceux qui postulent la continuité de l'État-providence, pour mieux comprendre les enjeux de ce débat. Cette mise en contexte nous permettra ainsi de situer notre hypothèse, qui, on se rappelle, propose que la restructuration de l'État-providence ne représente pas une coupure mais une intensification de la conception résiduelle des politiques sociales. Autrement dit, l'avenir de l'État-providence témoigne d'une réalité plus complexe qu'une rupture avec les pratiques antérieures.

Crise de l'État-providence

Depuis plus d'une vingtaine d'années, la rhétorique de la Nouvelle droite et de la gauche, et à une moindre mesure des écologistes, alimente les discussions au sujet de la crise de l'État-providence. L'époque des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix semble propice au questionnement du rôle de l'État dans l'économie et dans la société. Si

pendant une trentaine d'années, il était généralement accepté que l'État interviendrait dans l'économie par le biais de certaines politiques sociales afin d'atténuer les forces dévastatrices que pouvaient entraîner le capitalisme, les transformations contemporaines de l'économie mondiale ébranlent le consensus d'après-guerre.

Plusieurs facteurs expliquent le contexte instable des années soixante-dix qui aurait entraîné au Canada, comme dans les autres pays industrialisés, plusieurs remises en question du rôle de l'État-providence. Le niveau d'endettement public inquiétant, les pressions démographiques entraînant l'essor des dépenses publiques et le ralentissement de l'économie, notamment à partir des années soixante-dix, provoquaient de sérieuses remises en cause de l'efficacité de l'État-providence et de ses objectifs. À cela s'ajoutait une offensive politique de la part de groupes d'affaires et de politiciens prônant l'idéologie d'une libéralisation non seulement des marchés mais des services antérieurement sous l'égide de l'État.

Selon de nombreux commentateurs, l'État-providence aurait échoué en ce sens qu'il ne palliait plus les maux sociaux, économiques et politiques qui assiégeaient les pays industrialisés, dont le Canada. De fait, les programmes de protection sociale ont été sévèrement critiqués, notamment par des organismes communautaires, pour leur bureaucratisation qui témoignait d'une uniformisation des services sans nécessairement répondre à la diversité des besoins. En effet, même si de nombreux groupes sociaux s'opposaient violemment aux compressions imposées dans les programmes sociaux, ils critiquaient également vertement la rigidité des services étatiques (Pierson, P. 1994, pp. 179-180).

Bref, plusieurs facteurs économiques, politiques et sociaux entraînaient d'importantes remises en question de l'État-providence à partir des années soixante et prenaient de l'ampleur au cours des années soixante-dix. De fait, plusieurs écoles de pensée interprétaient les phénomènes décrits comme le résultat des politiques, surtout sociales, de l'État-providence. Afin de bien comprendre ce courant idéologique qui

suggéraient que l'État-providence traversait une crise, nous proposons de relever les principales analyses, à savoir la Nouvelle droite, une certaine gauche et enfin, un courant de l'approche écologique.

La Nouvelle droite

Ce n'est qu'à partir des années soixante-dix que la Nouvelle droite émergeait comme force politique et théorique, quoique les idées apportées avaient été développées plusieurs années auparavant. D'ailleurs, avant même l'expansion de l'État-providence, Friederich von Hayek estimait en 1944 que les programmes sociaux universels affaibliraient la croissance économique et limiteraient la liberté des individus. Cependant, l'idéologie de la droite, tout comme ses critiques de l'État-providence, demeurait marginalisée jusqu'au cours des années soixante-dix, au moment où les conditions de vie de la population des pays industrialisés ont commencé à se détériorer. Autrement dit, le mouvement de la Nouvelle droite prenait de l'ampleur surtout en réaction à l'expansion de l'État-providence des années soixante et à la crise économique mondiale des années soixante-dix (George et Miller, 1994, p. 9-15).

Les écrits des auteurs de la Nouvelle droite s'appuient sur le principe idéologique que l'État-providence, particulièrement ses politiques sociales mais également ses politiques monétaires, serait en conflit avec les forces du marché. De fait, les analystes de la Nouvelle droite adhèrent à l'idée que l'ordre social n'émerge pas de la *planification* humaine, comme c'est le cas d'un État-providence omniscient où les fonctionnaires et les politiciens tiendraient compte non pas des sources de richesse et d'innovation de la nature humaine, mais plutôt des actions humaines. Ces propos de George Gilder témoignent de ce postulat idéologique:

«La condition de la prospérité a toujours été de composer foi et liberté, risque et travail. Le désastre s'abat sur nous quand nous renonçons à la chance et à la providence pour essayer de calculer et de contrôler nos propres destinées en développant la régulation d'un état démiurgique. » (Gilder, 1981; p. 279).

Selon les analystes qui s'inscrivent dans le courant de la Nouvelle droite , il serait tout simplement impossible que des humains puissent planifier et introduire des politiques qui résorberaient les maux sociaux qui assiègent les pays industrialisés. Selon eux, les fonctionnaires, aussi bien intentionnés qu'il soient, ne pourraient jamais détecter tous les faits qui leur permettraient de prendre des décisions «rationnelles» car la complexité des relations sociales ne serait jamais complètement découverte. Les analystes proposent plutôt que l'interaction des actions humaines, notamment dans le contexte de l'économie du marché et de la famille, qui assurerait le bien-être des individus, non la planification soi-disant « rationnelle » de l'État-providence.

L'analyse de l'État-providence par des auteurs de la Nouvelle droite découle d'ailleurs de leur conception de la nature humaine et de l'organisation sociale. Ces auteurs considèrent que l'individu est essentiellement motivé par des intérêts personnels, ne réagissant qu'aux incitations positives et négatives – et surtout économiques. En conséquence, les auteurs de la droite estiment que les défenseurs de l'État-providence auraient une vision de la nature humaine beaucoup trop optimiste car ils prennent pour acquis que l'individu demeure innovateur et productif même si les récompenses du succès sont réduites par les impôts et le filet de sécurité sociale. D'ailleurs, les auteurs de la Nouvelle droite estiment que les partisans de l'État-providence auraient nuit à la productivité économique. En résumé, les auteurs de la Nouvelle droite soulignent une profonde incompatibilité entre l'existence de l'État-providence et les forces créatrices de la sphère privée.

D'ailleurs, les auteurs s'inscrivant dans le courant de la Nouvelle droite considère que le rôle du gouvernement dans les politiques sociales aurait été mal interprété par les théoriciens et les bureaucrates des pays industrialisés. Les théoriciens de la Nouvelle droite reprennent les thèses du libéralisme classique selon lesquelles le gouvernement doit avoir un rôle restreint qui se résumerait à protéger la liberté et la propriété de ses citoyens. Comme le souligne Milton Friedman,

«Le gouvernement joue un rôle important, qui se limite essentiellement à nos quatre devoirs interprétés d'une manière assez étroite. Il applique la loi et fait respecter l'ordre, il offre un moyen de formuler des règles de conduite, il juge les conflits, il facilite les transports et les communications, il contrôle l'émission de la monnaie. » (Friedman et Friedman, 1980: p. 48).

Autrement dit, puisque le rôle du gouvernement d'aujourd'hui semble tentaculaire et envahit toutes les sphères de la société, les auteurs de la Nouvelle droite perçoivent la liberté comme étant menacée. Selon eux, tenter d'imposer une vision de la société telle que celle proposée par l'État-providence empêche l'expression de visions divergentes. Bref, pour les adeptes de cette idéologie, la planification étatique s'oppose à la liberté des individus.

On dégage également des écrits de la Nouvelle droite l'idée que non seulement l'État-providence enfreint la liberté des individus, mais qu'il serait inefficace et coûteux et aurait entraîné davantage de problèmes sociaux qu'il n'en aurait résolus. Selon cette interprétation, les bureaucraties étatiques représentent des monopoles qui ont étouffé toute compétition et qui n'ont pas tenu compte des besoins des individus qu'elles desservent. En outre, des auteurs décrivent de nombreux programmes sociaux comme ayant davantage profité aux classes moyennes et supérieures plutôt qu'aux pauvres. À titre d'exemple, David Marsland a démontré les malaises sociaux causés par l'État-providence en soulignant les coûts élevés des politiques sociales universelles dans son ouvrage *Welfare or Welfare State? Contradictions and Dilemmas in Social Policy* (Marsland, 1986, pp. 64-87). Autrement dit, les auteurs de la Nouvelle droite considèrent que les coûts élevés des programmes sociaux universels ont entraîné les problèmes financiers qu'ont éprouvés les pays industrialisés à partir des années soixante-dix.

De plus, l'un des thèmes principaux des analystes de la Nouvelle droite consiste en une critique morale des politiques sociales. En effet, on déplore les programmes sociaux car ils auraient affaibli la responsabilité des individus à l'égard d'eux-mêmes, des membres de leur famille et de la société en général. Autrement dit, l'expansion de l'État-providence aurait créé une culture de dépendance qui détériore le sens de responsabilité des individus. Qu'on nous permette la longue citation qui suit de George Gilder pour bien

expliquer ce qu'il considère les effets pervers des programmes sociaux sur la famille aux États-Unis:

«L'aide sociale et les divers services sociaux renforcent le rôle des mères au détriment de celui des pères. Il n'est guère étonnant alors que les hommes n'hésitent pas à abandonner leurs enfants avant ou après le mariage. Les crises, qui pourraient être résolues dans une famille normale, aboutissent à une rupture dans les familles des ghettos. Tôt ou tard, l'aide sociale dissout le rôle de la paternité, les disciplines du travail et les règles du mariage. » (Gilder, 1981 ; p. 135).

Bref, la menace la plus dangereuse pour famille et la motivation au travail, à l'économie et à l'innovation provient des politiques sociales établies par l'État-providence.

Depuis les années soixante-dix, la philosophie de la Nouvelle droite alimentait l'interprétation que l'État-providence repose sur une contradiction importante qui va mener inévitablement à une crise d'envergure. En d'autres mots, l'existence même des programmes sociaux avait réduit la sphère privée, étouffant ainsi la croissance économique sur laquelle repose l'État-providence. Ces auteurs soulèvent la question de l'inefficacité économique entraînée par l'intervention de l'État, notamment par le biais des services sociaux à portée universelle. Exprimée ainsi, les auteurs de ce courant annoncent qu'une crise se pointe à l'horizon et que le *statu quo* ne peut continuer. Le remède aux maux sociaux, selon ce courant, correspond à d'importantes transformations. Selon les défenseurs de l'idéologie néo-libérale, seul un rapetissement de l'État va remédier aux problèmes sociaux, économiques et politiques qui s'abattent sur les pays industrialisés (Pierson, 1998; pp. 136-149). Ainsi, les auteurs de la Nouvelle droite croient en la crise de l'État-providence proposent que seule une très petite minorité de la population devrait avoir accès aux programmes sociaux, c'est-à-dire que les programmes universels devraient être abolis et les services sociaux ne devraient être offerts qu'aux laissés-pour-compte. À titre d'exemple, le britannique David Marsland estime qu'uniquement cinq à huit p. cent de la population mériterait l'accès aux services sociaux (Marsland, 1998; p.61).

En somme, bien que les solutions varient selon les auteurs, on peut tout de même esquisser la vision de la Nouvelle droite concernant le bien-être des individus. Tout compte fait, l'économie de marché aurait un rôle plus important tandis que celui de l'État

devrait être réduit. Ces suggestions quant à l'avenir de l'État-providence cadrent bien avec leur analyse d'une rupture car les partisans de la Nouvelle droite considèrent que la crise économique et politique qui a débuté à partir des années soixante-dix témoigne d'une contradiction entre l'État et l'économie du marché.

Cela dit, il existe une ambiguïté lorsqu'on aborde les écrits des auteurs de la Nouvelle droite. En effet, les analyses de la sur-gouvernementation des pays industrialisés introduisent généralement des *prescriptions* destinées à résoudre les maux sociaux. Afin de résoudre la crise contemporaine, ces auteurs proposent de rapetisser l'État-providence pour retourner à une intervention minimale de l'État. La solution suggérée par cette école de pensée peut se résumer à rétrécir l'État-providence et à remettre aux forces du marché la responsabilité de garantir le bien-être de la population. L'État aurait tout de même un rôle à jouer, soit de gouverner, de maintenir des forces armées et un système légal/pénal. Autrement dit, l'argumentation de la crise de l'État-providence représente également tout un projet politique, soit celui de la réduction de l'intervention étatique. [faire ressortir l'ambiguïté]

La gauche

Les auteurs de la Nouvelle droite n'étaient pas les seuls à suggérer une crise de l'État-providence. En effet, certains écrits de la gauche soulignent également une crise découlant d'une contradiction causée par l'existence de la société capitaliste aux côtés de politiques sociales progressistes de l'État-providence (George et Wilding, 1994; p. 119).

La notion d'une crise entraînée par l'existence contradictoire de l'économie du marché et de l'État examinée par la gauche alimente les critiques de l'État-providence à partir des années soixante-dix. Cette analyse par les auteurs s'inscrivant dans un courant de pensée de la gauche découle notamment des écrits de Marx qui stipulait, entre autres, que des réformes sociales limitées à certains programmes pouvaient être arrachées à la

classe bourgeoise par la classe ouvrière mais qu'elles empêcheraient l'étendue d'un État-providence à l'échelle de la population. Dès les années cinquante, des auteurs tel que John Saville expliquaient déjà le développement de l'État-providence comme un conflit de classe qui aurait vu le jour au tournant du siècle. Tout comme ceux de la Nouvelle droite, les écrits portant sur la crise de l'État-providence par les auteurs de la gauche ne sont pas récents mais ils ont pris de l'ampleur à partir des années soixante-dix (Pierson, 1998; p. 136).

Afin de mieux comprendre les auteurs de la gauche qui doutent de la permanence de l'État-providence, nous examinerons premièrement les raisons idéologiques qui sous-tendent cette approche. Nous retenons la classification proposée par Offe selon laquelle les critiques de l'État-providence se séparent en trois rubriques, soit l'inefficacité de l'État-providence, la répression de ses clientèles et sa fonction de contrôle politique sur les salariés (Offe, 1982; pp. 12-13).

Tout comme les analystes de la Nouvelle droite, les auteurs de la gauche ont généralement critiqué l'État-providence pour son inefficacité. Selon cette gauche, l'État-providence aurait échoué car il n'a pas su éliminer la cause des maux sociaux, c'est-à-dire d'abolir le système économique capitaliste. Par surcroît, les auteurs de ce courant estiment par ailleurs que les programmes sociaux compensent les individus pour les difficultés encourues mais n'éliminent pas les problèmes structurels de l'économie capitaliste. À cette problématique s'ajoute la critique selon laquelle les ressources ont sauvé les acquis d'une nouvelle classe de professionnels au sein de la bureaucratie plutôt que de venir en aide aux plus démunis de la société (Offe, 1982, p. 12-13).

Bien que la critique des partisans de la gauche à l'égard de l'inefficacité de l'État-providence rejoigne celle de la Nouvelle droite, d'autres interprétations lui sont tout à fait propres. Selon la gauche, les politiques sociales seraient inefficaces car elles n'auraient pas réussi à éliminer l'écart dans la redistribution des revenus entre les travailleurs et la bourgeoisie. Certes, les conditions de vie des travailleurs se sont améliorées depuis l'expansion de l'État-providence, mais les auteurs dénoncent qu'un écart persiste entre ces

deux classes sociales. Quoique certains gains aient été réalisés, des auteurs estiment qu'il est clair que l'État-providence n'a pu relever le défi d'éliminer les inégalités sociales et la pauvreté. Cette interprétation se complique lorsqu'on considère l'accusation de la gauche selon laquelle l'État-providence n'aurait pas su maintenir certaines politiques sociales et certains services sociaux, notamment en raison des récessions cycliques propres au système capitaliste. Selon eux, ce serait ces récessions cycliques qui auraient entraîné la crise fiscale contemporaine (Orlé, 1982, p. 12). Au fond, les attaques à l'égard de l'État-providence par la gauche reflètent sa profonde inquiétude face à la société capitaliste.

Il est également important de saisir que pour plusieurs auteurs qui adhèrent au courant de la gauche, l'expansion de l'État-providence repose sur une contradiction qui va mener à une crise d'envergure. Selon ces auteurs, l'expérience a démontré que les sociétés fortement industrialisées ne peuvent être organisées à la fois par l'État et par l'économie capitaliste. D'ailleurs, à la fin des années soixante-dix, l'auteur britannique Ian Gough exprimait ainsi l'idée de cette contradiction:

"It [the welfare state] simultaneously embodies tendencies to enhance social welfare, to develop the powers of individuals, to exert social control over the blind play of market forces; and tendencies to repress and control people, to adapt them to the requirements of the capitalist economy. Each tendency will generate counter-tendencies in the opposite direction; indeed, this is precisely why we refer to it as a contradictory process through time." (Gough, 1979, p. 12).

Même si l'État avait fait des concessions aux ouvriers par le biais des politiques sociales, la protection et l'appui à la classe capitaliste sont considérées comme inacceptables par les analystes de cette gauche.

Pis encore, ces auteurs accusent l'État d'être incapable de financer les programmes progressistes. Comme le soutient l'Américain James O'Connor, les coûts rattachés à la légitimation du rôle de l'État dans l'accumulation du capital ont nui au processus d'accumulation :

"The socialisation of costs and the private appropriation of profits creates a fiscal crisis, or 'structural gap', between state expenditures and state revenues. The result is a tendency for state expenditures to increase more rapidly than the means of financing them." (O'Connor, 1973, p. 9).

Ainsi, pour des auteurs de la gauche, l'État-providence repose sur des contradictions entre des objectifs progressistes et l'économie du libre marché qui a mené à la crise financière des années soixante-dix.

Les critiques de la gauche ne se résument pas seulement à l'inefficacité de l'État-providence mais également à ce qu'ils considèrent être la déshumanisation des services. Selon eux, cette répression se traduit par des examens où les prestataires des services sociaux doivent non seulement démontrer leurs « besoins » mais également qu'ils méritent de percevoir des bénéfices. Comme le décrit Offe, un prestataire doit démontrer qu'il ou elle constitue "a *'deserving client, that is, one who complies to the dominant economic, political and cultural standards and norms of society'*" (Offe, 1982; p. 13). En général, les fonctionnaires qui administrent les services sociaux exigent que les prestataires pauvres de la société vivent selon des normes qui ne sont pas imposées aux autres citoyens. En quelque sorte, l'État-providence accentue la primauté de la logique d'assurance au lieu d'une notion du risque et du partage de responsabilités, ce qui mène à la stigmatisation, à la culpabilisation et à la marginalisation des défavorisés. L'État-providence correspondrait à une institution reposant sur l'identité capitaliste et qui ne tiendrait pas compte des besoins réels des bénéficiaires de programmes sociaux (Offe, 1982; p.13). .

À cette critique de la bureaucratie se greffe celle du contrôle politico-idéologique de l'État-providence. Puisque que l'État a un double objectif, soit d'assurer le bien-être de sa population tout en appuyant le système capitaliste, les auteurs de la gauche estiment que l'État a recours à des méthodes de manipulation par le biais de la socialisation.

"Work in modern capitalist society requires certain kinds of abilities, motivation, self-discipline and so forth. So the reproduction of labour power also involves a qualitative element - specific patterns of socialisation, behaviour, specific capacities and personality structures. ... Furthermore, the reproduction of labour power clearly involves not only daily reproduction but generational reproduction; that is, the rearing and socialization of children." (Gough, 1979; p. 46).

D'ailleurs, les auteurs de la gauche considèrent que les politiques sociales dissimulent le lien entre les besoins de bien-être et les sphères de production et du travail. En d'autres

mots, les services sociaux et le discours sur la justice sociale ne sont que des exemples de régulation sociale qui obscurcissent la vraie dynamique de la société capitaliste (Offe, 1982; p. 13).

Un constat se dégage de ces écrits de la gauche, c'est l'idée qu'une « crise » économique et politique se manifestant à partir des années soixante-dix découlerait d'une contradiction entre l'intervention étatique et le système de production capitaliste. Notons que les auteurs soutiennent que cette contradiction aurait d'ailleurs existé depuis le développement de l'État-providence à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. À ce titre, on peut citer O'Connor qui estime qu'une « crise » de l'État-providence aurait débuté à partir des années soixante mais se serait intensifiée au cours des années soixante-dix. Écrivant en 1973, O'Connor soutient que la crise financière des gouvernements se serait produite pour plusieurs raisons, notamment à cause des pressions de part et d'autre pour réduire les taux d'imposition, la perte de légitimité des autorités, la contestation des mouvements sociaux et la politisation de la main-d'œuvre. En effet, O'Connor n'a pas du tout cru que l'on pouvait résoudre la crise de fiscalité et de légitimité dans le paradigme actuel. Tout comme d'autres chercheurs s'inscrivant dans cette perspective, O'Connor proposait que seul le socialisme pouvait apporter une solution à long terme (Pierson, 1988 ; pp. 141-142; George et Wilding; 1994; pp. 115-117).

En outre, certains auteurs de la gauche ont également noté des contradictions découlant de l'existence parallèle de l'État-providence et de la démocratie libérale. Bien que Offe ait cru à la continuité de l'État-providence au début des années quatre-vingt, il estime tout le contraire en 1987 lorsqu'il analyse le lien entre la démocratie et l'État-providence. Selon lui, les restructurations survenues au cours des dernières années dans l'économie, dans les industries et sur le marché du travail ont ébranlé les classes sociales et autres groupes qui appuyaient les valeurs collectivistes et les transferts de l'État-providence. Offe prévoit qu'à la longue, l'État va éliminer les services sociaux universels et va plutôt cibler les plus démunis tandis que les riches vont utiliser des programmes d'assurance privés (Offe, 1987, pp. 528-535). En somme, Offe s'appuie sur la notion d'une

contradiction entre l'État providence et la démocratie libérale afin d'expliquer la fin du consensus d'après-guerre.

De plus, des auteurs soulignent que la restructuration de l'État-providence met en relief la restructuration du régime de la citoyenneté d'après-guerre, c'est-à-dire en évacuant les valeurs de justice sociale et d'équité comme principes d'intégration sociale (Noth, 1996; p. 21). L'appel à la responsabilité et au devoir de chaque individu par rapport à sa destinée aurait été substitué à la solidarité sociale comme valeur prédominante dans les sociétés industrialisées. Dans le contexte des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le néolibéralisme représente un glissement des droits universels des citoyens vers un régime individualiste où la compassion à l'égard des individus dans le besoin et les examens de besoins représentent les valeurs dominantes (Armstrong, 1997, pp. 63-67). Comme le décrit bien Pat Armstrong "[w]e are to become responsible for ourselves, not for each other" (Armstrong, 1997; p. 67).

Somme toute, les effets de la crise économique qui surgissaient au cours des années soixante-dix, c'est-à-dire la massification des personnes sans emploi, accompagnée par l'inflation et le gonflement des déficits gouvernementaux, ont suscité de nombreux textes sur l'État-providence. Certains partisans de la gauche qui doutent de la permanence de l'État-providence s'appuient essentiellement sur l'idée d'une contradiction créée par l'existence parallèle de l'État-providence et de l'économie du marché, d'autres sur le principe que l'État-providence n'a su pallier les problèmes sociaux, économiques et politiques des sociétés modernes. L'État-providence aurait également opprimé ses citoyens en offrant des services uniformes, sans réponses aux besoins des individus.

Même si les auteurs s'inscrivant dans cette approche doutent de la permanence de l'État-providence, il existe quand même une certaine confusion dans leur analyse car il est difficile de déterminer l'analyse si elle correspond à une interprétation des événements ou si les auteurs s'engouent plutôt à l'idée qu'une « crise » de l'État-providence et du régime capitaliste sur lequel il repose pourrait mener au socialisme. En effet, les auteurs de la

gauche s'appuient plutôt sur l'interprétation que la société capitaliste, soutenue par ce fait même par l'État-providence, témoigne d'un échec. Cependant, tout comme pour les auteurs de la Nouvelle droite, il faut se demander si les interprétations de la crise de l'État-providence ne cachent pas un projet politique.

L'approche écologique

À partir des années soixante-dix, les auteurs se situant dans les courants de la Nouvelle droite et de la gauche n'étaient pas les seuls à évoquer la crise de l'État-providence. Un courant souscrivant à l'idéologie écologique estimait qu'une crise dramatique menaçait le développement économique durable. Selon les auteurs de l'approche écologique, le système économique, appuyé par l'État-providence, s'approcherait de ses limites écologiques.

Un examen de certaines études de l'approche écologique démontre que plusieurs auteurs présagent la fin du système d'accumulation capitaliste si leurs recommandations ne seraient pas adoptées par les décideurs politiques. Selon cette interprétation, les pays industrialisés s'approcheraient de leur limite écologique (Dobson, 1995; p. 22). Nous approchons un choix critique, nous dit Murray Bookchin, *"whether we will follow an alternative path that yields humane, rational and ecological way of life, or a path which will yield the degradation of our species, if not its outright extinction"* (Bookchin, 1987; p. 99). En ce sens, ces auteurs critiquent les politiques de redistribution propres à l'État-providence de car elles n'auraient pas tenu compte des limites écologiques (Fitzpatrick, 1998, pp. 10; George et Widing, 1994, pp. 161-188), c'est-à-dire que : *"We are clearly beleaguered by an ecological crisis of monumental proportions - a crisis that visibly stems from the ruthless exploitation and pollution of the planet"* (Bookchin, 1987; p. 49).

L'approche écologique s'appuie sur des fondements idéologiques souvent abordés par des auteurs de la gauche. Tout comme ces derniers, les auteurs du mouvement

écologiste considèrent que l'État-providence intervient dans la société comme un système de contrôle social et le déplorent. Toutefois, les écrits de l'approche écologique comprennent des critiques à l'égard des sociaux-démocrates qui ont tenté de socialiser le capitalisme par le biais de politiques sociales car selon eux, l'État-providence s'appuie sur un système d'accumulation qui tire à sa fin (Fitzpatrick, 1998; p. 7). Les conséquences de la socialisation du capitalisme sont telles que l'État-providence est devenu inséparable de la croissance économique, ce qui pour eux entraîne des coûts sociaux et humains (Pierson, 1998; p. 184-185). Cela étant dit, bien que les auteurs adhérant à l'approche écologique considèrent que les sociétés industrialisées s'approchent des limites de la croissance économique, il n'y a pas consensus sur la définition du développement durable et comment il devrait être atteint. Certains proposent une décentralisation vers les organismes sociaux locaux, d'autres une intervention accrue de l'État (Pierson, 1998; p. 195).

Outre l'exploitation écologique par le système capitaliste, la critique écologique s'attaque également à l'État-providence car ce dernier ne répondrait pas adéquatement aux besoins des individus, en ce sens qu'il ne garantirait pas le développement économique durable qui permettrait le bien-être à long terme des populations desservies. Pour certains analystes de l'approche écologique, une autonomie par rapport au système d'accumulation garantirait le bien-être des individus car elle entraînerait une solidarité sociale, condition qui serait, selon eux, nécessaire afin de créer l'égalité des individus. Autrement dit, de nombreux auteurs s'inscrivant à dans l'approche écologique soutiennent que les buts collectifs devraient refléter l'écologie durable (Fitzpatrick, 1998; p. 7-8).

Ces buts collectifs qui reflètent l'écologie durable se retrouvent notamment dans une école de pensée qui propose une décentralisation radicale du pouvoir décisionnel. À titre d'exemple, Bookchin soutient que la crise de l'État-providence reflète le déclin de la démocratie libérale mais qu'elle devait donner lieu à de nouvelles formes de participation politique, particulièrement dans l'arène municipale. Pour Bookchin, les municipalités représentent l'arène politique où l'humanisme civique peut réellement triompher, où tous les citoyens pourraient participer - si l'on se débarrasse de la structure de la mairie, de la

bureaucratie municipale et du monopole de la police. Ainsi, en favorisant la participation publique sur le plan local, en encourageant la décentralisation du processus décisionnel, les sociétés industrialisées pourraient retrouver l'humanisme et la démocratie éliminés par l'État-nation et l'État-providence, tout en respectant les limites écologiques de nos sociétés (Bookchin, 1987; pp. 40-48).

Tout compte fait, certains auteurs de l'approche écologique annoncent la fin de pratiques contemporaines, y compris la fin de l'État-providence, car, selon leur interprétation, nous approchons des limites écologiques. D'autres auteurs discutent moins de la fin de l'État-providence et des pratiques modernes de la croissance économique mais suggèrent plutôt des moyens de minimiser les effets néfastes sur l'environnement. Tous semblent indiquer que nous approchons une crise dans les pratiques contemporaines et que l'avenir comprend des choix de société.

Synthèse - La crise de l'État-providence

Le débat sur l'avenir de l'État-providence prenait de l'ampleur à partir des années quatre-vingt, période durant laquelle l'inflation élevée était accompagnée d'un taux chômage persistant et des déficits croissants . Quoique la question de l'État-providence ait été discutée par le passé, les chercheurs et chercheuses se penchaient plutôt sur les causes de sa croissance et non pas sur son recul (Pierson, P.; 1994, p.1). Avec l'arrivée de partis de la droite sur la scène politique, surtout en Grande-Bretagne et aux États-Unis et dans une moindre mesure au Canada, les recherches ont plutôt été dirigées sur les causes des problèmes sociaux, économiques et politiques qui assiégeaient les pays industrialisés.

Des auteurs souscrivant aux écoles de pensée de la Nouvelle droite, de la gauche et de l'approche écologique ont interprété les problèmes sociaux, économiques et politiques des pays industrialisés comme une crise qui touchait l'État-providence. Non seulement l'État-providence d'après-guerre aurait été incapable de résoudre les problèmes

économiques, mais il avait également entraîné une crise du consensus sur le plan moral et le plan social. Selon la Nouvelle droite et la gauche, quoique pour des raisons idéologiques très différentes, la crise de l'État-providence résulte d'une contradiction occasionnée par l'existence parallèle du marché et de l'État. Selon l'approche écologique, il y a crise car la nature ne peut plus soutenir le développement économique.

Si l'on s'en tient aux écrits de la Nouvelle droite, de la gauche et de l'approche écologique, la notion de la « crise » de l'État-providence reflète deux phénomènes. D'une part, l'État-providence serait remis en question par une crise qui découle d'un dysfonctionnement de l'économie de marché et des programmes étatiques – dysfonctionnement qui aurait existé depuis la période d'après-guerre mais dont les symptômes se seraient manifestés qu'à partir des années soixante. Autrement dit, ces auteurs soulignent une rupture entre l'univers économique et l'univers étatique entraînerait la dégradation de l'une comme de l'autre. D'autre part, la crise de l'État-providence représenterait un virage important en ce qui a trait à la modalité de ses interventions dans l'économie. Pour ces auteurs, il ne s'agit pas de *vouloir* changer les pratiques étatiques d'après-guerre, qu'il serait inévitable pour les pays industrialisés de modifier l'intervention étatique (Pierson, 1991; p. 147).

Malgré les attentes de la Nouvelle droite et de la gauche qui appuient l'idée d'une crise de l'État-providence, il apparaît qu'une démonstration convaincante reste à faire. En effet, il faut prendre garde de ne pas adopter une vision dogmatique de la transformation de l'intervention étatique comme le font les auteurs de la Nouvelle droite, de la gauche et de l'approche écologique qui soutiennent le phénomène d'une crise généralisée. Faute de penser la société dans sa complexité en s'attachant à des prémisses idéologiques, ces auteurs véhiculent des solutions simplistes. Or, il ne faut pas perdre de vue qu'il ne peut exister un paradigme unique car les problèmes ne se posent pas de la même façon dans les différents pays.

En somme, la crise économique des années soixante-dix et la crise politique qui lui a succédé ne correspondaient plus aux grandes théories des sciences sociales qui expliquaient l'expansion de l'État-providence (Mishra, 1990; p. 102). Les écrits de cette période ont reflété les doutes quant à la capacité de l'État de résoudre les problèmes sociaux et économiques. En outre, les écrits de la Nouvelle droite et de la gauche ont souligné que la crise résultait d'une contradiction entraînée par l'existence parallèle de l'État-providence et de l'économie de marché (Pierson, 1998; p. 140). À cela s'ajoutaient les critiques écologistes du système d'accumulation capitaliste appuyé par l'État-providence.

La restructuration de l'État-providence

À partir de la fin des années soixante-dix, une série d'auteurs vinrent à la conclusion que la « crise » ne s'était jamais produite comme le proposaient certains auteurs de la Nouvelle droite, de la gauche et de l'écologisme. Ce qui ressort des critiques de la crise, c'est que la contradiction inhérente entre le marché et l'intervention de l'État aurait été, sinon résolue, à tout le moins gérée. En effet, la « crise » de l'État-providence n'aurait pas produit un déplacement complet du bien-être vers l'économie du marché comme le revendiquait la Nouvelle droite, ni une révolution vers le socialisme comme le prévoyaient certains auteurs de la gauche, ni le rejet du système d'accumulation comme le souhaitaient les adeptes de l'approche écologique. Les commentateurs qui critiquent l'idée de la crise soulignent que nos sociétés contemporaines sont mixtes, ce qui signifie que le marché et l'État ont tous deux des rôles importants mais complémentaires (Pierson, 1991; pp. 152-155). Autrement dit, une contradiction entre le marché et l'État n'existerait pas comme le présageaient certains auteurs souscrivant à l'idéologie de la Nouvelle droite ou celle de la gauche car les sociétés industrielles demeuraient mixtes – le marché et l'État continuaient d'exister.

En ce sens, l'enjeu n'est plus de savoir si l'État-providence et ses politiques sociales continueront d'exister mais plutôt de déterminer la place *relative* du marché et de

l'État. C'est pourquoi une nouvelle vague d'auteurs remettaient en question la notion d'une crise généralisée pour suggérer que la transformation des sociétés capitalistes menait à une restructuration de l'État-providence et non à sa disparition (Pierson, 1998, p. 149-166). Malgré le discours politique des dernières années, les compressions budgétaires et la réorientation des politiques sociales, les systèmes de sécurité sociale ne se voyaient pas complètement démantelés mais plutôt reconfigurés pour répondre à de nouvelles données sociales. Il importe de constater que les auteurs se situant dans cette perspective ne faisaient pas fi des compressions à l'égard des services sociaux ni des transformations des objectifs des politiques sociales. Au contraire, ils soulignaient la pérennité de l'État-providence malgré la transformation de la société, de l'économie et de l'État.

Afin d'expliquer la perspective de la restructuration de l'État-providence, nous allons procéder en deux temps. D'entrée de jeu, nous soulignons qu'il s'avère difficile de regrouper les auteurs en groupes homogènes, chacun proposant plutôt sa propre justification de la continuité de l'État-providence. En effet, la diversité des analyses étant considérable, notre intention est de situer les principales tendances qui se dégagent au sein de ce débat. Puisqu'il nous serait impossible de souligner chaque apport qui rejetait l'idée d'une crise généralisée, nous ne soulignerons que quelques ouvrages que nous diviserons sous deux grands courants d'auteurs qui étayaient l'idée de la continuité de l'État-providence : le premier courant reflète des ouvrages d'auteurs qui mettent l'accent sur la pérennité de l'État-providence malgré la rhétorique de certains académiques et politiciens, tandis que le second souligne la transformation de l'intervention étatique.

Écart entre la rhétorique et la pratique : la continuité de l'État-providence

D'entrée de jeu, des auteurs commencèrent dès les années soixante-dix à souligner que les analyses de ceux qui affirment l'existence d'une « crise » de l'État-providence n'auraient pas démontré cette contradiction entre l'existence parallèle de l'État et du marché. Selon les critiques de la « crise » de l'État-providence, la contradiction entre l'existence parallèle de l'État et du marché ne se serait jamais réalisée car l'État intervient tout autant dans la société et dans l'économie, mais de façon modifiée (Yeoman, 1993, p. 3). *"The glaring weakness in this analysis [of the welfare state crisis]"* soutient Christopher Pierson, *"is that the substance of its claims about a systematic crisis of advanced capitalism and/or liberal democracy remain substantially unfulfilled."* (Pierson, 1991; p.161). Ajoutons à cela que même si ces auteurs estiment qu'une crise ne se serait jamais produite, il reste que plusieurs soulignent que les programmes sociaux et les normes et les contraintes du système de régulation sociale qui caractérisaient l'État-providence ont été ébranlés.

Les auteurs se situant dans le courant écologiste qui soulignent une « crise » de l'État-providence provoqué par la fin du développement économique durable ont été également fortement critiqués. En effet, les auteurs souscrivant à cette école de pensée ont souligné, sur un ton souvent apocalyptique, que des conséquences néfastes se produiraient si leurs prescriptions n'étaient pas prises en compte. Cependant, les recherches des auteurs écologistes n'ont pas eu les résultats escomptés. Comme le souligne Andrew Dobson, de nombreux écologistes croyaient qu'il ne s'agissait que de décrire les problèmes écologiques pour que les autorités réagissent (Dobson, 1995; . 22-23; 124-125). Il est vrai que les questions soulevées par les auteurs souscrivant à l'approche écologiste posent problème pour l'avenir de l'État-providence, mais le défi correspond plutôt à trouver des solutions *politiques* qui tiendraient compte du développement économique durable et du bien-être des individus (Pierson, 1998; pp. 184-185). Cela étant dit,

les questions d'économie durable soulevées depuis les années soixante-dix n'ont certainement pas entraîné la fin de l'intervention étatique ni celle de la société capitaliste.

D'autres auteurs se penchèrent plutôt sur le discours tenu par la gentry politique de certains pays industrialisés, notamment en Grande-Bretagne sous Margaret Thatcher et aux États-Unis sous Ronald Reagan, selon lequel l'État-providence serait rétréci pour redresser les finances publiques. Cette rhétorique sur le désengagement de l'État par des partis politiques de droite fut donc examinée par des auteurs qui observèrent un écart entre ce discours et le résultat des politiques de restructuration. Entre autres, des auteurs ont analysé les dépenses gouvernementales sous les partis de la droite afin de démontrer l'écart entre les dépenses étatiques et les propos des partis influencés par l'idéologie néo-libérale. Notons par exemple une étude révélatrice de Peter Taylor-Gooby sur les dépenses encourues par le gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne qui confirmait que les dépenses gouvernementales avaient augmentées au cours de cette même période, malgré la rhétorique néo-conservatrice sur le désengagement de l'État (Taylor-Gooby, 1988).

La pérennité de l'État-providence tel que l'a souligné Gooby-Taylor en Grande-Bretagne fut également relevée au Canada, particulièrement en ce qui a trait au Parti conservateur fédéral de 1984 à 1993. En effet, des auteurs démontrèrent que malgré l'idéologie néo-libérale véhiculée par le parti conservateur, qui reprenait les grandes thématiques de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et de Ronald Reagan aux États-Unis, on ne peut conclure que la taille de l'État-providence aurait diminué (Maioni, 1997; p. 179). À titre d'exemple, Michael J. Prince constate, à l'issue d'une analyse des indicateurs des finances publiques, que le gouvernement canadien intervient davantage dans l'économie entre 1984 et 1992 que dix ou même vingt ans auparavant. *"In terms of financial resource flows, shares, and claims"* soutient Prince, *"the federal state has not been reduced; restrained and stabilized perhaps, but still larger than before."* (Prince, 1994; p. 32). Or, cette conclusion est confirmée par Leslie Pal qui soutient : *"Ultimately, we may conclude that the debate over down-sizing is a false one, and that modern, stable welfare*

states do not grow or diminish as much as they re-align, re-configure and on occasion transmogrify (Pal, 1994: p. 435). En d'autres mots, même si l'on coupe dans des programmes publics, cela ne veut pas nécessairement dire que l'État cesse d'intervenir dans l'économie et la société. En somme, malgré le discours sur le désengagement de l'État et les compressions budgétaires qui l'accompagnent, l'État-providence existe toujours.

Il convient de noter que certains auteurs s'inscrivant dans l'approche de la Nouvelle droite critiquent également cet écart entre le discours des politiciens de la droite et les effets de la restructuration de l'État, notamment dans le domaine des politiques sociales. De fait, ces auteurs dénoncent les politiciens qui n'auraient pas suffisamment réduits l'État (Blais, 1994, p. 427). Nous avons constaté, lors de la revue de la littérature sur la Nouvelle droite au début de ce chapitre, que de nombreux auteurs soulignent moins la crise en tant que telle mais plutôt des solutions à la crise. C'est dans ce même courant que l'on retrouve des auteurs qui déplorent les politiciens qui n'auraient pas respecté leurs promesses électorales d'éliminer l'État-providence. Bref, par des voies différentes, les auteurs de la perspective de la Nouvelle droite soulignent l'écart entre les promesses de réduire l'État par les gouvernements et le résultat des compressions budgétaires. Certes, des compressions sont effectuées aux programmes sociaux mais on constate davantage une érosion et non l'élimination complète des politiques sociales.

Une autre catégorie d'auteurs qui interprètent la restructuration de l'État-providence soulignent la popularité de certains programmes auprès de la population à laquelle se seraient butés des politiciens qui espéraient éliminer la sphère publique. Soulignons à titre d'exemple Paul Pierson qui, dans un ouvrage analysant les politiques de restructuration de l'État-providence en Grande-Bretagne et aux États-Unis, démontre plusieurs facteurs qui expliqueraient la pérennité des programmes sociaux, notamment sa popularité auprès de la population. Selon lui, les programmes sociaux ont créé tout un réseau de groupes d'intérêts qui appuient l'intervention étatique dans certains domaines. Il estime par ailleurs que les choix de services privés se sont souvent avérés de moindre qualité, ce qui

entraînerait un appui considérable aux programmes publics. Même si certains programmes sociaux aient enregistré des coupures et des privatisations partielles, Pierson conclut que la structure fondamentale des politiques sociales demeure relativement stable (Pierson, P. 1994; p. 180-182).

D'ailleurs, Paul Pierson a souligné un autre phénomène intéressant qui appuie la notion de la continuité de l'État-providence, soit la complexité des programmes sociaux. Il explique que les tentatives de juguler les dépenses économiques au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont donné des résultats qui diffèrent d'un cas à l'autre – souvent dans un même pays. Comme le souligne Paul Pierson, les résultats de la restructuration des politiques sociales aux États-Unis et en Grande-Bretagne variaient d'un programme à l'autre, d'un pays à l'autre. *"...the results of programmatic-retrenchment efforts have varied significantly"* estime-t-il, *"both within and across policy arenas."* (Pierson, 1994; p.5).

Après avoir examiné les cas de la Grande-Bretagne, des États-Unis, de la Suède, de l'Autriche, du Canada et de l'Australie, Ramesh Mishra conclut que certains programmes sociaux sont demeurés extrêmement populaires malgré les remises en question occasionnées par la transformation des rapports de classes, la politique contemporaine et l'idéologie néo-libérale. Ainsi, les politiques sociales demeurent centrales aux sociétés industrialisées contemporaines puisqu'elles agissent comme intermédiaires entre les objectifs économiques et sociaux. D'ailleurs, cette conclusion s'oppose à celle des analystes qui affirme l'existence d'une « crise » de l'État-providence c'est-à-dire qui soulignent que l'État serait en contradiction aux forces du marché (Mishra, 1990, p. 98-100).

Dans le contexte canadien, Micshra souligne que le gouvernement conservateur sous Brian Mulroney avait tenté de restructurer les politiques sociales selon des prémisses néo-conservatrices mais avait finalement émis un moratoire sur cette tentative car les programmes sociaux à visée universelle, notamment le système de santé, demeureraient

populaires auprès de la population canadienne. Toutefois, Mishra ajoute quelques bémols, à savoir qu'on ne peut pas sous-estimer l'idéologie néo-conservatrice car la lutte contre le déficit et l'avènement du libre-échange avec les États-Unis pourraient entraîner des réductions dans les dépenses des programmes sociaux (Mishra, 1990, p. 98-100). Somme toute, Mishra estime que la période des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix témoigne d'une certaine continuité avec les pratiques antérieures et ne constitue pas du tout une crise qui remet complètement en question l'existence parallèle de l'État et de l'économie du marché.

Le cas de l'État-providence canadien offre des éléments d'analyse fort intéressants puisque les relations fédérales-provinciales influencent profondément la nature des rapports entre l'État et ses citoyens et entre l'État et le marché. En effet, quelques auteurs expliquent la pérennité de l'État-providence canadien par son système fédéraliste. Selon Keith Banting, par exemple, le recul des politiques sociales influencé par le néo-conservatisme fut assez mitigé, compte tenu des caractéristiques du pays. La diversité linguistique et les divisions régionales au sein d'un fédéralisme fragile, ainsi que le rôle marginal du Canada dans les échanges internationaux, auraient contraint l'agenda néo-conservateur du Parti conservateur au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Banting estime que les programmes sociaux, qui représentent également une base d'appui nationale qui dépasse les clivages linguistiques et régionaux, ont été maintenus afin de solidifier l'unité nationale (Banting, p. 150-167).

Restructuration de l'État-providence

À ce courant qui souligne la pérennité de l'État-providence en comparant la rhétorique des gouvernements et les événements des dernières années, une autre approche signalait la reconfiguration des politiques sociales. Notons que certains auteurs soulignent parallèlement la pérennité de l'État-providence et sa transformation, mais il nous appert important de démarquer ces deux courants pour bien les comprendre.

Certains auteurs soutiennent que les gouvernements utilisent une stratégie d'érosion graduelle des politiques sociales et non une rupture soudaine (Maioni, 1997; p. 181). Pour d'autres, les transformations des politiques sociales ne représenteraient pas une rupture soudaine mais plutôt le plafonnement des dépenses sociales (Noel, 1996; p. 11), ce qui signifie que la période d'expansion du système de sécurité social semble résolue. Pourtant, l'État intervient actuellement dans la société.

Pour d'autres, l'État intervient autant dans la société et dans l'économie malgré les tentatives d'éliminer les politiques sociales dites universelles. Tel que le souligne Leslie Pal, si les gouvernements tentent de réduire la taille de l'État et de favoriser l'expansion de la sphère privée, ils interviennent davantage dans plusieurs nouveaux domaines, notamment par le biais de la régularisation (Pal, 1994; p. 435).

Il faut également noter qu'en dépit du cri de ralliement en faveur du recul de l'État-providence par des auteurs de la Nouvelle droite, ces derniers ne sont pas tous convaincus d'une « crise » qui nécessiterait son abolition complète. Ainsi, on retrouve des auteurs comme James Gray qui propose de rétrécir l'État-providence en réduisant le nombre de programmes sociaux universels dans certains domaines et en favorisant des programmes qui ciblent des populations démunies (George et Wilding, 1994; p. 35). En ce sens, il ne s'agit pas d'une analyse où l'on soutient qu'une « crise » de l'État-providence a lieu et qu'il faut rayer de la carte toutes les politiques sociales à caractère universel mais il est plutôt question d'une restructuration de l'intervention étatique.

Ce ne sont pas non plus tous les auteurs du courant écologique qui annoncent une crise apocalyptique entraînée par le régime d'accumulation capitaliste appuyé par l'État-providence. En effet, certains auteurs n'évacuent pas le rôle de l'État mais suggèrent plutôt des politiques sociales qui dépasseraient la domination de l'État et du marché dans des questions de bien-être. Autrement dit, cette perspective dénonce les politiques sociales d'après-guerre qui ne garantissaient pas un développement économique durable. De plus, les auteurs de ce courant accusent le gouvernement d'avoir relégué les

responsabilités sociales à l'État et à l'économie du marché et non à la société civile. Tony Fitzpatrick propose, par exemple, que l'État devrait restituer la responsabilité décisionnelle des services sociaux aux groupes sociaux et aux individus car ils auraient la capacité et les connaissances pour régler les problèmes économiques et sociaux. Mais du même coup, il propose un rôle accru pour l'État en suggérant aux sociétés industrialisées d'établir un revenu minimum garanti à tous et des pénalités pour des actions polluantes. Dans la toile de fond, son argument préconise l'idée que les individus doivent modifier leur style de vie afin de protéger l'environnement mais que parallèlement, l'État doit intervenir davantage afin de modifier les comportements des individus. En tout état de cause, Fitzpatrick soutient que les politiques actuelles de l'État-providence ne tiennent pas compte des critiques et des suggestions des partisans de l'approche écologique (Fitzpatrick, 1998, p. pp. 18-22).

Pour ce qui est de la gauche, d'autres auteurs se portent à faux de la théorie d'une « crise » de l'État-providence. Ceci dit, plusieurs estiment que la révision du système de sécurité sociale aurait déjà été entamée malgré la popularité de certaines politiques sociales et malgré les difficultés rencontrées par des gouvernements qui tentèrent de juguler les dépenses étatiques. Ainsi, certains programmes à visée universelle tels l'éducation, la santé et les pensions, bien que souvent fort populaires auprès de la population, sont ciblés par les gouvernements car ils sont souvent les plus coûteux. Autrement dit, des chercheurs et chercheuses soulignent que l'on se dirige vers un régime d'État-providence beaucoup plus résiduel. Malgré l'appui de la population aux services sociaux universels, ce sont plutôt les programmes résiduels, visant les plus démunis, qui seraient maintenus car leurs coûts seraient moins élevés. Christopher Pierson, par exemple, signale que la mondialisation de l'économie a réellement contraint l'expansion de l'État-providence, bien que l'État semble intervenir tout autant dans l'économie afin d'améliorer la compétitivité du pays. En outre, Pierson indique qu'il est très clair que la privatisation des services sociaux est une réalité et que l'on se dirige vers des services sociaux qui ciblent des populations démunies. En dépit du discours néo-libéral, Pierson

démontre que l'État intervient tout autant dans la société non pas en redistribuant les richesses ni en administrant des services sociaux mais en se faisant un promoteur des forces du marché et en dirigeant les politiques sociales (Pierson, 1991; 1998).

Pour d'autres, le déplacement de l'intervention étatique ne touche pas uniquement les institutions politiques, mais également les organisations dans la société. En ce sens, de nombreuses études soulignent que l'État se retire de la prestation de certains services sociaux tout en les remettant aux entreprises privées, aux organismes à but non lucratif et aux familles. Cette dévolution de responsabilités de l'État aux institutions sociales représente une restructuration des sphères publique et privée, notamment en ce qui a trait aux responsabilités individuelles et collectives. Sous ce rapport, de nombreux auteurs estiment que le transfert des responsabilités étatiques vers le secteur privé représente une dépolitisation et une contrainte à la démocratie, notamment pour certains groupes sociaux tels les femmes, les minorités visibles, les personnes les plus démunies, etc.². Bref, il apparaît clairement que le déplacement de l'action étatique représente non seulement une reconfiguration du rôle de l'État mais une reconfiguration du rôle des autres secteurs de la société.

Dans d'autres cas, la question soulevée par la restructuration des institutions politiques correspond aux possibilités d'avenir. Selon Alain Noël deux choix se présentent par la restructuration de l'État-providence, caractérisés par le clivage droite-gauche (Noël, 1996; pp. 15-18). La première option pour l'État-providence serait *l'État néo-libéral* (workfare state) qui

«remet en question certains aspects de l'État-providence pour mieux arrimer la protection sociale à la logique du marché, dans une société où le marché ne réussit pas à produire de bons emplois et de bons revenus pour tous» (Noël, 1996; p. 20).

²À titre d'exemple, notons l'ouvrage Diana S. Ralph, André Régimbald, and Nérée St-Amand. 1997. "Mike Harris's Ontario: Open for Business, Closed to People." Pp. 207 . Halifax, Nova Scotia: Fernwood Publishing. On peut également citer des ouvrages qui traitent surtout des femmes, tels Caroline Andrew. 1998. "Les femmes et l'État-providence: Question revue et corrigée." *Politique et Sociétés* 17:171-182.; Isabella Bakker. 1996. "Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada." Pp. 292 . Toronto, Ontario: University of Toronto Press; Janine Brodie. 1996. "Women and Canadian Public Policy." Pp. 374 . Toronto, Ontario: Harcourt Brace & Company, Canada.

La deuxième alternative, que Noël qualifie d'*État-partenaire* (Enabling state) vise à :

«affirmer la nécessité d'offrir des options valables et réalistes aux personnes demandant des services ou du soutien, options qui leur permettraient de s'impliquer, de faire des choix et de s'associer avec d'autres, afin d'être représentés collectivement et de développer un rapport plus équitable avec l'État.»
(Noël, 1996; p. 23).

La situation contemporaine reflète des solutions divergentes, soit l'État néo-libéral, que propose la droite, et l'État partenaire, que propose la gauche. Même si le courant idéologique néo-libéral a pour l'instant le dessus, le débat actuel se déroulerait sur des choix politiques de société, entre la droite et la gauche (Noël, pp. 26-27). Autrement dit, cet auteur, comme d'autres d'ailleurs, souligne la reconfiguration de l'État-providence qui intervient autant dans l'économie et dans la société mais différemment que par le passé.

Enfin, si la question de l'avenir de l'État-providence entraîne des débats touchant des notions telles la décentralisation, les dépenses, les privatisations, les coupures de programmes et les compressions budgétaires, d'autres auteurs s'attardent aussi aux mutations des valeurs des pratiques sociales. Dans un premier temps, toute une catégorie d'auteurs soulignent la restructuration de l'État-providence qui met en relief la recomposition du régime de la citoyenneté d'après-guerre, régime qui s'appuyait sur des valeurs de justice sociale et d'équité comme principes d'intégration sociale (Noël, 1996; p. 21). Depuis quelque temps, l'idée de justice sociale a été substituée par l'appel à la responsabilité de chaque individu, à ses devoirs et non à ses droits. Dans le contexte des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le néolibéralisme représente un glissement des droits universels des citoyens vers un régime individualiste où la compassion et les examens de besoins prédominent (Armstrong, 1997, pp. 63-67). En résumé, les transformations des dernières années représentent un renoncement des valeurs de l'État-providence d'après-guerre où la société acceptait la responsabilité des risques collectifs.

Cela étant dit, Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel démontrent à juste titre que le discours néo-libéral n'exprime pas uniquement des valeurs individualistes mais intègre également des valeurs providentialistes. D'ailleurs, ces auteurs décrivent les actions du gouvernement libéral sous Jean Chrétien comme une

attaque contre les acquis du providentialisme et la remise des responsabilités, antérieurement assumées par l'État, aux individus. Néanmoins, le discours néo-libéral ne fait pas fi du discours providentialiste. Il le modifie afin de situer la responsabilité de la société à équiper l'individu pour qu'il ou elle puisse survivre dans un environnement compétitif. Cette formulation du discours providentialiste produit un paradoxe, soit que

«la régulation néolibérale reconduit le principe d'un droit au soutien, mais en le délestant des grandes valeurs de la solidarité sociale, sans pour autant renouer de façon extensive avec l'idée libérale de la responsabilité individuelle et naturelle»
(Beauchemin et al, 1985; p. 44).

En effet, ces auteurs soulignent que le nouveau discours déresponsabilise la société face à l'individu tout en paraissant se référer aux mêmes valeurs. De plus, cette transformation des valeurs entraînent une institutionnalisation du marché comme l'intermédiaire de la démocratie. En effet, le marché devient le lieu où chaque individu peut exprimer ses choix tandis que la sphère public est délaissée au détriment de la sphère du privé. En ce qui concerne les valeurs providentialistes, des auteurs soulignent une transformation des principes de solidarité et d'universalité qui sont délaissés au profit de l'individualisation bien que la valeur d'aider les plus démunis existe toujours.

En somme, le déplacement de l'action étatique a soulevé une abondante littérature qui comprend diverses interprétations. Certains perçoivent plutôt la stabilité de l'État-providence, d'autres soulignant davantage l'érosion des politiques sociales.

Conclusion - Restructuration de l'État-providence

Depuis plus d'une vingtaine d'années, un certain discours académique et public a affirmé l'existence d'une crise de l'État-providence. Des auteurs souscrivant aux écoles de pensées de la Nouvelle droite, de la gauche et de l'approche écologique ont souvent souligné que les pratiques étatiques contemporaines ont mené à une crise financière, politique et sociale de grande envergure. Cependant, ces interprétations ont été critiquées. Un tout autre débat sur la place relative accordée à la restructuration de l'État-

providence a passé à l'avant-scène à savoir si, tout compte fait, l'État réduit son intervention. Vue de cette perspective, l'idée de phénomènes complexes reflète mieux la réalité que celle d'une crise puisque la période à partir des années soixante-dix ne correspond pas au démantèlement de l'État-providence mais plutôt à une stratégie de restructuration. En réalité, le véritable enjeu, comme le souligne à juste titre Christopher Pierson, n'est pas de déterminer si l'État-providence continuera d'exister comme institution étatique mais quel *type* d'État-providence sera développé à la suite d'une restructuration (Pierson, 1998; p.173).

Conclusion : Crise ou rupture?

En résumé, un courant de pensée critique la notion qu'une crise contemporaine aurait eu lieu comme le prévoient certains analystes s'inscrivant dans le courant de la Nouvelle droite, de la gauche et de l'approche écologique. Il reste que les restructurations des politiques sociales, tant sur le plan des dépenses que sur le plan des valeurs, mènent à une restructuration importante.

Au départ, ce chapitre a mis en relief plusieurs interprétations et plusieurs solutions à la « crise » de l'État-providence. La première section de ce chapitre a souligné les positions de diverses écoles de pensée à l'égard de l'État-providence. Selon les auteurs de la Nouvelle droite, la crise économique et politique à partir des années soixante-dix reflète l'incompatibilité de l'État et de l'économie du marché. Bien que les solutions varient selon les auteurs, ils suggèrent tous que l'économie de marché devrait avoir un rôle plus important tandis que celui de l'État devrait être minimisé. Certains analystes de la gauche qui soulignent également une crise des pratiques étatiques s'appuient sur la notion d'une contradiction entraînée par l'existence parallèle de l'État et de l'économie du marché qui présage la fin de l'État-providence. En outre, la gauche soutient que l'État-

providence n'a pas su remédier aux problèmes sociaux, économiques et politiques des sociétés modernes. Pis encore, l'État-providence aurait également opprimé ces citoyens en imposant des services édifiés selon des normes technocratiques. Enfin, certains analystes écologistes ont également annoncé la fin de pratiques contemporaines, y compris la fin de l'État-providence car ils estiment que les pays industrialisés sont arrivés à leurs limites écologiques.

Cependant, ces interprétations sur la crise de l'État-providence ont été assujetties à des critiques à partir des années soixante-dix. En effet, des auteurs entreprirent un examen de la rhétorique sur la crise de l'État-providence afin de démontrer que les sociétés industrialisées contemporaines demeureraient essentiellement mixtes, c'est-à-dire que malgré la crise budgétaire, le marché et l'État jouent encore des rôles importants et complémentaires. Toutefois, pour une nouvelle vague d'auteurs, l'enjeu réel représentait plutôt la place *relative* du marché et de l'État dans nos sociétés. Ces auteurs suggèrent plutôt que la transformation des sociétés capitalistes mènerait à une restructuration de l'État-providence et non à sa disparition. Nous avons d'ailleurs découpé les nombreuses analyses qui soulignent la pérennité de l'État-providence selon deux principales tendances qui se dégagent au sein de ce débat. Le premier courant reflète des ouvrages d'auteurs qui mettent l'accent sur la pérennité de l'État-providence malgré la rhétorique de certains académiques et politiciens, tandis que le second souligne la transformation de l'intervention étatique.

En somme, cette section a permis de présenter le contexte historique dans lequel se situe le débat entre les auteurs qui perçoivent une crise dans les pratiques de l'État-providence et ceux qui soulignent plutôt sa transformation. En ce sens, notre hypothèse de recherche, soit que l'Ontario restructure ses politiques sociales et intensifie les caractéristiques résiduelles de ses programmes sociaux, se situe dans la perspective qui souligne la transformation et non la crise de l'État-providence. Nous allons maintenant comparer cette hypothèse à notre étude de cas, à savoir les services de garde en Ontario, afin de vérifier si elle est fondée ou non. Par la suite, nous nous pencherons sur les

valeurs transmises dans le discours des dernières années, que nous désignerons de discours néo-providentialiste, ne font pas table rase du discours providentialiste mais le modifient profondément. Cela étant dit, le discours politique contemporain et les valeurs sur lesquelles il s'appuie sont reconfigurés, reflétant ainsi la restructuration des politiques sociales.

CHAPITRE II : LE CAS DES SERVICES DE GARDE EN ONTARIO

Afin de vérifier si l'État-providence aurait traversé une rupture ou une restructuration en matière de ses politiques sociales, nous examinerons les réformes réalisées dans le domaine des services de garde d'enfants dans la province de l'Ontario. Si la description de l'évolution des services de garde en Ontario peut sembler comme une approche simpliste, elle permet toutefois de déceler les transformations en ce qui a trait à l'intervention étatique dans la société ontarienne. Il convient de souligner que l'objet de ce présent chapitre consiste autant à analyser les politiques en matière de services de garde que d'examiner comment le gouvernement de l'Ontario représente les rapports entre les idées, les acteurs et les structures qui ont façonné ses décisions.

À travers la description de l'évolution des services de garde en Ontario, ce chapitre a pour but d'éclairer les enjeux liés au partage des responsabilités entre le gouvernement ontarien, l'entreprises privée, la famille et les groupes sociaux. En effet, les services de garde d'enfant représentent un cas intéressant pour aider à comprendre la logique des transformations, puisqu'ils se situent à l'intersection de trois secteurs au centre des débats sur l'avenir des politiques sociales : l'État, le marché et la famille. D'entrée de jeu, la restructuration des services de garde entraîne une redéfinition des responsabilités de l'État par rapport aux autres sphères. Ains, la modalité des services de garde, (les services de garde privés comparativement aux garderies municipales ou sans but lucratif) incame des enjeux politiques importants, à savoir le partage de responsabilités entre les secteurs étatique, privé et communautaire.

En outre, l'étude des services de garde n'ont pas encore contribué de façon importante aux débats sur l'avenir de l'État-providence, car ces services représentent un domaine des politiques sociales relativement récent au Canada (White, 1997, p. 8). Les groupes de pression revendiquant des services de garde universels n'ont émergé comme force politique qu'à partir des années quatre-vingt, au moment où l'on assiste au discours du rétrécissement de l'État-providence (Friendly, 1997, p. 3). L'analyse de l'évolution des

services de garde du gouvernement apporte donc un éclairage indispensable à la connaissance des politiques sociales ainsi que de leurs transformations.

Si les services de garde témoignent de transformations sociales, il convient également de les replacer dans leur contexte social, politique, économique et démographique. Par conséquent, ce deuxième chapitre présente les changements survenus non seulement dans le domaine des services de garde en Ontario, mais plus largement dans la société ontarienne, canadienne et mondiale. Entre autres, nous examinerons les relations intergouvernementales entre le gouvernement ontarien, le gouvernement canadien et les municipalités ainsi que les transformations sociales qui ont eu des incidences sur les politiques sociales ontariennes.

Pour examiner les services de garde en Ontario, nous nous appuyerons sur une méthode développée par Richard Simeon qui soutient qu'on ne peut étudier les politiques des gouvernements en n'utilisant qu'une seule approche. Ce politologue propose plutôt d'examiner cinq facteurs qui expliquent l'évolution des politiques, soit *l'environnement*, la répartition du *pouvoir*, les *idées* environnantes, le cadre *institutionnel* et le *processus décisionnel*. Il soutient que chacune de ces approches peut expliquer partiellement l'évolution de politiques publiques, mais qu'aucune ne permet d'appréhender entièrement le développement des politiques sociales. Il s'agit donc d'analyser les politiques sociales en approfondissant chacune des approches pour bien saisir leur évolution. Comme l'explique Simeon, "*they are more usefully seen as complementary: each makes some contribution, and policy emerges from multiple causes*" (Simeon, 1975; p. 586).

Bien que nous nous appuyions sur la perspective de Simeon selon laquelle le développement des politiques sociales s'explique par sa complexité, ce second chapitre ne sera pas divisé selon les cinq approches. Nous avons divisé, plutôt, en trois parties qui englobent les catégories de Simeon. D'abord, nous examinerons les changements socio-économiques et les politiques sociales de la société ontarienne depuis le dix-neuvième siècle jusqu'aux années trente, où l'on voit pour la première fois des politiques sociales

prises en charge par le gouvernement ontarien. Nous décrivons ensuite les politiques sociales en Ontario jusqu'en 1966, date où le gouvernement canadien, avec l'aval des provinces, instaura le Régime d'assistance publique du Canada. Puis, c'est sur la période entre les années soixante et le début des années quatre-vingt que portera notre attention. Ce ne sera qu'en conclusion que nous serons réellement en mesure d'évaluer s'il y a eu continuité ou rupture à partir des années quatre-vingt. Il est à noter que cet exercice ne prétend nullement à l'exhaustivité. Si une analyse de l'évolution des services de garde peut paraître ambitieuse, elle n'en demeure pas moins essentielle afin de signaler les principales tendances.

Du dix-neuvième siècle aux années trente : les origines de l'État-providence

Lorsque les politiques sociales au Canada sont évoquées, on ne peut éviter la question de l'Acte de l'Amérique du Nord (ANNB) de 1867 qui concrétisait l'union politique du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et des provinces du Canada (l'Ontario et le Québec). Par cet acte d'union, les provinces canadiennes se voyaient accorder le pouvoir de légiférer dans les domaines de l'administration de la justice, des municipalités, des prisons, des hôpitaux, des asiles ainsi que des institutions de charité, c'est-à-dire des domaines à caractère social. Les questions considérées comme les plus importantes à l'époque, soit la défense, le transport, l'immigration, le droit criminel, la législation commerciale, et les affaires bancaires et monétaires revenaient au gouvernement fédéral (Guest, 1985; pp. 18-22). De plus, les Pères de la Confédération confiaient au gouvernement fédéral le pouvoir de percevoir des impôts sur les particuliers. En délimitant les responsabilités de chaque gouvernement, cet encadrement constitutionnel allait influencer l'orientation des politiques sociales et les relations fédérales-provinciales futures.

Si les provinces s'étaient vues accorder la responsabilité des politiques sociales, telles la santé et le bien-être, ces politiques étaient pourtant bien loin des préoccupations des gouvernements à cette époque. En effet, l'action gouvernementale se limitait

principalement à protéger la propriété et faire respecter les lois, les questions sociales étant plutôt laissées aux municipalités et aux institutions de charité (Guest, 1995; pp. 18-22). En réalité, les gouvernements ne légiféraient guère en matière de paupérisme, ce qui reflétait l'idéologie libérale qui imprégnait la société ontarienne, voire la société canadienne et les autres pays industrialisés, de l'époque. Selon les postulats de l'idéologie libérale, le paupérisme représentait le résultat d'un échec personnel ou d'une faiblesse de caractère. Autrement dit, il était perçu comme une responsabilité individuelle et non comme une implication étatique (Guest, 1995; pp. 31-32).

Ceci étant dit, le gouvernement de la province de l'Ontario subventionnait déjà à cette époque des individus et certains services offerts par des institutions de charité. Jusqu'aux années mil huit cent quarante, période de la colonisation du Haut-Canada (aujourd'hui l'Ontario), l'État accordait aux colons dépourvus de ressources des terrains, de l'équipement agricole et des denrées alimentaires (Williams, 1984 ; p. 13). D'autre part, le gouvernement de la colonie du Haut-Canada subventionnait partiellement des services sociaux aux itinérants offerts par des institutions de charité (Valverde, 1995). En ce qui a trait aux services de garde, des institutions de charité ont géré les premières structures de garde en Ontario à partir de 1881. Ces services étaient considérés comme de la «charité» aux enfants pauvres ou de l'aide temporaire aux familles fragmentées (Childcare Resource and Research Unit, 1997, p. 38). Malgré cette intervention minimale du gouvernement, l'aide aux pauvres relevait principalement des institutions de charité et des familles.

Tant et autant que l'Ontario conservait son caractère rural, les femmes contribuaient aux tâches sur les fermes tout en assumant le rôle d'élever les enfants. Toutefois, l'industrialisation et l'urbanisation amorcèrent une révolution dans les mœurs et les valeurs de la société ontarienne qui devait aboutir à l'entrée massive des femmes sur le marché du travail au cours du vingtième siècle. Il ne fait pas de doute qu'à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième, des changements structurels secouèrent les conditions sociales et économiques de l'Ontario. En dépit du fait que la majorité de la population demeurait toujours dans les communautés rurales, l'urbanisation et

l'industrialisation de la société ontarienne s'amorçaient : en 1871, la population urbaine représentait 20,6 p. 100 de la population totale; en 1881, 27,1 p. 100; en 1891, 35 p. 100 et finalement en 1901, 40,3 p. 100 (Careless, 1967; p. 19, 29). Bien que les fermes familiales aient conservé leur importance, tant par leur nombre que par leur rôle en tant que moteurs économiques de la société ontarienne, un mouvement massif de travailleurs rejoignaient les industries qui se déplaçaient des régions rurales vers les grands centres urbains. D'ailleurs, ces industries s'installaient dans les grands centres urbains pour la proximité à la main d'œuvre, aux services financiers, aux services commerciaux et aux systèmes de transport (Careless, 1974; pp. 69-73).

Les transformations économiques au tournant du siècle, notamment la croissance des industries manufacturières et le développement des échanges commerciaux, ont entraîné également des changements importants en ce qui a trait au rôle des femmes dans l'économie : en effet, leur entrée sur le marché du travail a augmenté rapidement au tournant du siècle (Ramkhalwansingh, 1974; p. 263). Les données du tableau 1, qui représentent le taux de participation des femmes sur le marché du travail au Canada entre 1881 et 1911, nous donnent une idée de cette même tendance en Ontario.

Tableau 1:

Participation des femmes sur le marché du travail, Canada (1881-1911)

	1881	1891	1901	1911
Population	4 306 118	4 801 071	5 318 606	7 179 650
Participation active hommes	1 377 585	1 606 369	1 782 832	2 723 634
Population active Femmes	—	195 990	237 949	364 821
Femmes, % main d'œuvre	—	11,07 %	13,3 %	13,4 %

Source: (Ramkhalwansingh, 1974; p.263)

Il est à noter que la participation accrue des femmes sur le marché du travail provenait surtout de jeunes femmes célibataires, puisque la grande majorité quittaient leur emploi après s'être mariées (Armstrong et Armstrong, 1994; p. 17). En effet, le modèle familial reflétait

une division des sphères d'influence des hommes et des femmes : les hommes avaient comme responsabilité de travailler à l'extérieur du foyer pour subvenir financièrement aux besoins de la famille, tandis que les femmes s'occupaient du foyer, notamment pour élever les enfants (Pence, Canning and Griffin, 1993 : pp. 138-139).

Les phénomènes de l'industrialisation et de l'urbanisation de la société ontarienne ont provoqué des dislocations sociales, à savoir l'augmentation de la pauvreté, de la mendicité et du chômage, notamment dans les grands centres urbains. Les organismes de charité n'étant plus capables de pallier la demande de services sociaux, les municipalités se sont finalement engagées à construire des maisons de refuge pour abriter les pauvres et à participer à des programmes d'aide sociale. À titre d'exemple, en 1874, 418 des 515 municipalités en Ontario ont rapporté qu'elles avaient accordé des prestations d'assistance sociale à des individus qui se trouvaient dans la détresse. En 1888, on recense plus de 5 000 personnes en Ontario ayant reçu de l'aide des municipalités pour une aide qui se chiffrait à 100 625 \$ (Williams, 1984 : p. 13).

Le déclenchement de la Première Guerre mondiale n'a pas transformé radicalement l'entrée des femmes sur le marché du travail comme ce fut le cas plus tard lors de la Seconde Guerre mondiale. En effet, puisque l'économie ontarienne se remettait d'une récession entre 1913 et 1914 et que la conscription n'a été instaurée qu'un an avant la fin de la guerre, l'industrie de la guerre n'ont pas eu recours à la main d'œuvre féminine (Ramkhalawansingh, 1974; p. 261-261; Guest, 1995; p. 143). Autrement dit, on ne relève pas de changements importants pour ce qui est du rôle des femmes dans la structure familiale et dans l'économie.

À l'issue de la Première Guerre mondiale, une nouvelle récession a secoué la société ontarienne, notamment entre 1919 et 1921. Se remettant de difficultés économiques, l'Ontario a connu une période de prospérité au cours des années vingt jusqu'à l'effondrement de la Bourse de New York en 1929 qui a provoqué la Grande Dépression des années trente (Cardin et al., 1996; pp. 117-118). Ces bouleversements dans

l'économie ontarienne annoncèrent une timide intervention du gouvernement de l'Ontario en ce qui a trait à l'assistance sociale, soit l'établissement du programme des allocations aux mères nécessiteuses en 1929, qui allait donner lieu à l'aide sociale ontarienne.

Le programme d'allocations familiales a été mis sur pied grâce en grande partie aux revendications des mouvements de femmes bourgeoises oeuvrant auprès de mères dans la détresse. Selon les groupes de femmes bourgeoises, un programme d'allocation aux mères leur fournirait de l'aide dans le but d'élever des enfants au lieu de les envoyer dans les crèches pour enfants abandonnés. Notons que ce programme ne témoignait pas d'un virage vers l'aide sociale, mais représentait en quelque sorte un salaire pour les services rendus à la société par les mères, car les subventions n'étaient garanties que si ces dernières restaient à la maison avec leurs enfants. Autrement dit, les politiques sociales, par le biais du programme des allocations aux mères, visaient à venir en aide aux mères non comme des personnes indépendantes et nécessiteuses, mais comme des gardiennes d'enfants pour l'État (Struthers, 1984, p. 20; Williams, 1984; p.1).

Si l'État ontarien s'attardait plutôt aux allocations pour mères pour veiller au bien-être des enfants, l'idée que des garderies puissent devenir des lieux d'apprentissage et de développement de la petite enfance gagnait du terrain. D'ailleurs, l'Université de Toronto a établi en 1926 l'*Institute for Child Study*, ainsi que son école laboratoire, la *St. George's Nursery*, afin de former des enseignantes et enseignants dans des garderies. En outre, le nouvel institut avait pour mandat d'effectuer des recherches sur le développement des enfants (Kashinsky, 1977; p. 17). Ces changements témoignaient de nouvelles idées dans la société, c'est-à-dire de ne plus envisager les garderies uniquement comme des endroits de dernières instances où laisser des enfants de familles à faible revenu, mais plutôt comme des lieux d'enseignement et d'insertion sociale.

La dépression des années trente n'a pas bouleversé l'Ontario autant que d'autres régions du Canada telles les Prairies. Elle a eu tout de même des conséquences importantes, dont le déclin de l'urbanisation, de l'immigration et de l'industrialisation, ainsi

que la croissance des sans-abris, du chômage de longue durée et de la pauvreté des femmes et des enfants (Cardin et al., 1996; pp. 117-118). Lorsque la crise boursière de 1929 a donné lieu à une rupture économique qui devait durer jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement de l'Ontario a amorcé une réflexion à savoir si les municipalités et les institutions de charité étaient en mesure de pallier à la pauvreté et le chômage de longue durée.

Puisqu'au début de la Grande Dépression le gouvernement provincial croyait que les dislocations sociales seraient de courte durée, il avait proposé aux municipalités de partager les coûts d'un programme de travaux publics, afin que les hommes en mesure de travailler puissent recevoir de maigres prestations. En 1930, 43 000 hommes ont effectué des travaux manuels afin de recevoir de l'assistance, tandis que 17 000 autres ont reçu de l'aide sociale. Lors d'une enquête auprès des municipalités en 1931, les statistiques ont démontré que 130 000 hommes se cherchaient du travail bien que la province ait insisté que selon elle, le nombre d'hommes à la recherche de travail ne puisse dépasser 70 000. Puis, l'Ontario a paraphé une entente avec le gouvernement canadien en 1930 afin que ce dernier subventionne un tiers de l'aide directe aux chômeurs et entre 25% et 50% des programmes de travail. Fait notable, c'est à cette époque, soit en 1930, que le gouvernement ontarien a établi le ministère du Bien-être public pour administrer les programmes sociaux existants en ce qui a trait aux malades, aux aînés, aux déficients mentaux, aux orphelins et aux enfants abandonnés (Struthers, 1994, p. 78; Williams, 1985, pp. 1, 15-17).

Rupture ou continuité?

Somme toute, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement de l'Ontario abordait la question sociale par le biais de travaux de secours : pour ce qui est des hommes, il s'agissait de travaux manuels; pour les mères seules, c'étaient des allocations familiales. Ce qui retient l'attention, c'est que les services sociaux à l'époque relevaient

d'une conception qui visait à faire une distinction entre le « vrai » pauvre et le mendiant. Toutefois, la question du chômage comme une inactivité forcée par la pénurie d'emplois commençait à faire son chemin auprès des instances gouvernementales. Ainsi, la crise des années trente a bouleversé la façon de percevoir le chômage, bien qu'une intervention plus poussée de l'État en matière des politiques sociales ne se soit pas manifestée réellement. Ceci dit, le rôle de l'État se transformait graduellement de celui de protecteur de la propriété privée en un rôle providentiel, c'est-à-dire en se préoccupant, avec réticence, du bien-être des individus.

De la Seconde Guerre mondiale aux années soixante : l'institutionnalisation de l'État-providence

Si la fin du dix-neuvième siècle et le début du vingtième siècle représentent les origines de l'État-providence, les structures sociales, politiques et économiques de l'Ontario se sont avérées ébranlées à partir de la Seconde Guerre mondiale. En effet, c'est à partir de la Seconde Guerre mondiale que des politiques sociales destinées à corriger les bévues de l'économie capitaliste par la redistribution de la richesse ont été élaborées.

La demande de main-d'œuvre que suscitaient l'industrie de la guerre fut comblée en grande partie par des femmes, la plupart des hommes en mesure de travailler étant partis à la guerre. Puisqu'on s'est mis soudainement à solliciter l'aide des femmes dans l'industrie de la guerre, le gouvernement fédéral a jugé nécessaire d'appuyer ce recrutement en intervenant pour la première fois dans le domaine de la garde d'enfants. D'ailleurs, la première initiative des gouvernements dans le domaine de la garde des jeunes enfants remonte au mois de mars 1942, lorsque le gouvernement fédéral a accordé des subventions gouvernementales pour la garde d'enfants de mères travaillant dans l'industrie de la guerre. Le gouvernement fédéral s'est engagé à assumer, de part égale avec les provinces qui le désiraient, les coûts des services de garde réglementés.

Toutefois, seules les provinces de l'Ontario et du Québec ont accepté de participer à ce programme (Pence, Canning and Griffin, 1993, p. 139; The Childcare Resource and Research Unit, 1997; p. 38).

En vertu de l'entente de partage des frais de services de garde réglementés, trente nouvelles garderies ouvrirent leurs portes en Ontario en 1942. C'est à cette même époque que la *Direction des services de garde d'enfants* a été établie au ministère du Bien-être public par le gouvernement de l'Ontario afin de gérer le financement provenant du fédéral et d'appuyer la mise sur pied de nouvelles garderies. Cela étant dit, il n'existait que vingt-huit garderies à la fin de la guerre, offrant des services à environ neuf cents enfants (The Childcare Resource and Research Unit, 1997; p.38). À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral s'est retiré du programme qu'il avait mis sur pied quelques années plus tôt.

L'intervention étatique, tant par le gouvernement fédéral que par le gouvernement de l'Ontario, représentait surtout une politique visant à améliorer l'effort de guerre. Toutefois, la période de la Seconde Guerre Mondiale annonçait un changement dans les croyances par rapport aux services de garde. Pendant quelque temps, ces services ne constituaient ni de la charité bénéficiant les enfants de pauvres ni de l'aide temporaire pour les familles monoparentales, mais plutôt une politique sociale ayant pour but l'aide à l'emploi. À cet égard, cette période représente une modification temporaire, quoique importante, quant aux postulats justifiant le développement de services de garde.

Ces nouvelles idées dans le domaine plus pointu des services de garde reflétaient des idées qui ont transformé les pays industrialisés d'après-guerre, notamment le rapport Beveridge publié en Angleterre en 1942 qui eut une forte influence au Canada. Le rapport Beveridge a proposé essentiellement la réorganisation et l'extension du système de sécurité sociale en Grande-Bretagne. Entre autres, Beveridge présentait le concept d'un service universel de santé et un programme d'allocations aux enfants. Ce rapport a suscité la parution au Canada, quelques mois plus tard, du *Rapport sur la sécurité sociale*

au Canada (le Rapport Marsh) qui a recommandé un système visant à soustraire les individus de la pauvreté (Guest, 1965; pp. 156-163).

Cependant, à cette époque, les services de garde ne représentaient pas une priorité sociale aux yeux des gouvernements. Après la Seconde Guerre mondiale, c'était la norme pour les mères de s'occuper elles-mêmes de leurs enfants, une pratique qui était d'ailleurs encouragée par le gouvernement du Canada. S'il avait renoncé à son implication dans les services de gardes réglementés en juin 1946, le gouvernement fédéral encourageait les mères qui avaient travaillé pendant la guerre à retourner au foyer, notamment en instaurant les allocations familiales en 1945 (Krasinsky, 1977; p. 18). Ce programme permettait à tous les enfants de 16 ans et moins de recevoir des prestations, à condition qu'ils soient inscrits à l'école. Ce programme, le premier à visée universelle au Canada puisqu'il s'appliquait à tous les enfants, avait pour but d'assurer le bien-être de tous les enfants canadiens (Guest, 1965. pp.180-187).

Suite au retrait du fédéral en matière de services de garde, le gouvernement provincial a songé lui aussi à fermer toutes les garderies en Ontario. Pourtant, le fait qu'un programme de services de garde avait déjà existé a incité une association de parents à Toronto, la *Day Nursery and Day Care Parents' Association*, à revendiquer un système provincial. Après des efforts de pression auprès du gouvernement de l'Ontario, la *Day Nursery and Day Care Parents' Association* a obtenu gain de cause, à savoir le maintien de l'intervention provinciale dans le domaine des services de garde, notamment par l'adoption de la *Loi sur les garderies* en 1946 (Day Nurseries Act). Cette législation garantissait un système de licenciement et d'inspection régulière des services de garde réglementés par l'État (The Childcare Resource and Research Unit, 1997; p. 38).

L'entrée en vigueur de la *Loi sur les garderies* en 1946 représentait un engagement important de la part du gouvernement provincial car ce dernier s'est engagé à partager les coûts d'opération de garderies publiques à but non lucratif, et ce, à part égale avec les municipalités qui le désiraient. Malgré cet engagement de la part de la

province, les municipalités ne se sont pas précipitées à offrir de nouvelles garderies et le programme n'a pas vraiment connu de succès. En 1950, il n'existaient que 1147 places en garderie en Ontario. Il faut dire qu'avant même le début du programme, toutes les garderies offrant des services d'âge scolaire avaient fermé leurs portes à la fin de la Deuxième Guerre mondiale (il y en avait une quarantaine à son apogée), tout comme la plupart des trente garderies pour les enfants d'âge préscolaire. Seulement seize de ces centres demeuraient ouverts en 1947, presque tous situés dans la région de Toronto (Krashinsky, 1977; p. 18).

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la situation financière du gouvernement ontarien était bonne, en raison de la réduction du taux de chômage et de l'augmentation des revenus personnels qui regamissaient les coffres des gouvernements. Cependant, même si l'effort de guerre avait démontré que les gouvernements pouvaient intervenir dans l'économie et la société, ce qui jurait avec l'idéologie libérale d'avant-guerre, les gouvernements et les citoyens s'inquiétaient du retour possible des difficultés économiques d'avant-guerre. En effet, la Grande Dépression des années trente et la marginalisation d'un grand nombre d'individus en préoccupaient plus d'un (Guest, 1995; p. 150).

La période des années cinquante jusqu'aux années soixante a signalé le début d'une croissance importante du ministère du Bien-être public en Ontario, qu'il s'agisse du nombre de programmes ou de services. La bureaucratisation des services sociaux s'amorçait. Il faut souligner que cette expansion de la fonction publique ontarienne ne signifiait pas que la population revendiquait nécessairement plus d'interventions étatiques. Tel que le souligne Williams, "[the belief in developing the social safety net] *existed more fervently on government levels than was apparent among the general public ... The public was indulgent, if not indifferent, to the improvements of welfare services*" (Williams, 1985; p. 71).

Pour ce qui est des services de garde, la *Loi sur les services de garde*, entérinée en 1946, n'avait pas changé l'horizon de façon significative pendant une vingtaine d'années. En effet, relativement peu de nouvelles garderies publiques ont ouvert leurs portes en raison de cette inertie législative. Non seulement les municipalités ont mis peu de garderies sur pied, mais les dépenses du gouvernement de l'Ontario en matière des services de garde n'ont augmenté que graduellement, soit de 225 p.100 cent entre 1949-1950 et 1966-1967, c'est-à-dire de 150,000 \$ à 460,000 \$ (Krasinsky, 1977: p. 19). Ce qui allait changer sensiblement la donne, comme nous le verrons dans la section suivante, c'est le Régime d'assistance publique du Canada qui a été inauguré en 1966.

En conclusion, on peut donc dire qu'à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les services de garde avait décidément été relégués aux oubliettes, tant par le gouvernement de l'Ontario que par le gouvernement canadien.

Rupture ou continuité?

Bien que les gouvernements aient démontré par l'effort de guerre que l'intervention étatique était possible, peu d'initiatives ont vu le jour à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Ceci dit, à l'exception de quelques garderies dont le nombre a atteint son apogée au cours de la Seconde Guerre mondiale, les services de garde non plus ne figuraient pas comme une stratégie susceptible de réduire la pauvreté dans la société ontarienne. Les gouvernements ont plutôt mis en place des politiques sociales qui renforçaient non seulement le rôle des cellules familiales, mais également celui des femmes comme responsables de la garde des enfants. Ainsi, malgré les bouleversements dans la société ontarienne, la fonction des services de garde est demeurée essentiellement la même qu'elle ne l'était au dix-neuvième siècle. Selon cette conception « résiduelle » des services de garde, la responsabilité de subvenir aux besoins revenait aux individus et aux familles tandis que l'État demeurait le dernier recours. Ceci dit, au fil du temps, cette conception résiduelle a été influencée par de nouvelles idées, notamment

les rapports Beveridge et Marsh qui prônaient l'établissement de services sociaux publics et universels.

Des années soixante aux années quatre-vingt : expansion par étapes

Aucune nouvelle initiative en matière des services de garde ne vit le jour avant 1966, date de la mise en oeuvre du Régime d'assurance publique du Canada (RAPC) par le gouvernement fédéral. Ce programme, dont l'objectif visait à réunir tous les programmes d'aide sociale et de divers services sociaux afin de perfectionner les normes de l'assistance publique à l'échelle nationale, a permis au gouvernement fédéral de rembourser les provinces jusqu'à 50 p. 100 de leurs dépenses admissibles de services sociaux (Guest, 1985; p. 216). Fait à noter, le RAPC a réactivé la participation du fédéral dans le domaine des services de garde en partageant également le coût des services de garde avec les provinces.

Le RAPC a été instauré en grande partie parce que les gouvernements, tant du côté des provinces que du côté du fédéral, ont constaté que l'assurance-chômage établie en 1956 ne collait plus à la réalité sociale. En effet, l'assurance-chômage s'était métamorphosés en un programme d'aide sociale puisque les deux tiers des personnes qui recevaient des prestations étaient incapables à travailler (Struthers, 1994; pp. 189-190). C'est donc à partir de la fin des années cinquante et du début des années soixante que l'on assiste à *"a major restructuring of social assistance across Canada on a scale unseen since the Great Depression"* (Struthers, 1994). Ce n'est qu'après plusieurs années de négociations que le RAPC est finalement entré en vigueur, soit en 1966. Ce retard s'explique par des positions divergentes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Ottawa espérait y trouver son compte en implantant des normes pour contrôler les dépenses des provinces tandis que ces dernières s'y opposaient.

Afin qu'un gouvernement provincial ne puisse recevoir des subventions pour défrayer les coûts des services de garde dans le cadre du RAPC, les familles devaient leur démontrer qu'elles ressentaient des difficultés financières (Kraahinsky, 1977; p. 20). Ainsi, le programme du RAPC ne représentait certainement pas une nouvelle conception des services sociaux car la nature résiduelle du service demeurait. Il marquait plutôt l'avènement d'une aide financière permanente de la part du gouvernement canadien dans une juridiction provinciale. Il est à noter que le programme du RAPC n'a jamais clairement défini les critères d'admissibilité que devaient utiliser les provinces. Le gouvernement de l'Ontario a donc établi ses propres critères en 1966 afin de définir une famille dans le besoin, utilisant des examens de ressources. En continuité avec le système ontarien de politiques sociales décentralisées, les examens de ressources étaient administrés par les municipalités qui finançaient également à 50 p. 100 les coûts encourus par la province. Autrement dit, malgré l'intervention financière du gouvernement du Canada dans cette juridiction provinciale, les services de garde sont demeurés décentralisés et résiduels (Kraahinsky, 1977; pp. 19-20).

Par contre, cette entente avec les municipalités a été de courte durée, puisque le gouvernement de l'Ontario a adopté en 1966 une nouvelle *Loi sur les services de garde* qui, concurremment avec le financement du RAPC, donnait un élan important à l'expansion des services de garde publics. Par cette loi, le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à défrayer 80 p. 100 des coûts en matière de l'opération et de la rénovation de garderies opérées par les municipalités, comparativement au 50 p. 100 établi auparavant. Il est à noter que malgré ces réinvestissements, le caractère résiduel du programme demeurait, puisque le financement pour les rénovations de garderies n'était accordé qu'aux garderies que fréquentaient les enfants de familles à faible revenu. Ceci dit, cette entente avec les municipalités entraînait de nouveaux investissements en matière de garde d'enfants dans la province de l'Ontario. De fait, les dépenses du gouvernement en matière de services de garde ont augmenté de 560 p. 100 de 1966-1967 à 1970-1971 (Kraahinsky, 1977; p. 18).

Les années soixante et soixante-dix représentaient également l'expansion de la bureaucratie ontarienne. À titre d'exemple, soulignons qu'à l'issue de l'adoption de la nouvelle *Loi sur les services de garde* en 1966, la *Direction des services de garde d'enfants* s'était vue attribué un rôle plus important en matière de régulation. Ainsi, la loi statuait que chaque garderie devait se conformer à certaines normes pour recevoir des permis d'exploitation, notamment la disposition physique de la garderie, le contenu des programmes, la formation du personnel et les méthodes d'enseignement de l'âge préscolaire (Kraushinsky, 1977; p. 22). Cette implication de la Direction des services de garde témoignait de l'expansion de l'État-providence des années soixante mais également de l'idée que la garde d'enfants représentait un lieu d'apprentissage.

Il est à noter que ces changements en matière des services de garde reflétaient des bouleversements dans la société ontarienne, notamment l'entrée massive des femmes sur le marché du travail. En effet, même si les femmes étaient entrées graduellement sur le marché du travail à partir du tournant du siècle, la majorité d'entre elles étaient tout de même demeurées au foyer. Cependant, la participation des femmes ne cessait d'augmenter au cours du vingtième siècle. Si l'on examine la croissance de l'emploi des femmes de 15 ans et plus au cours de la période 1966 à 1979, on observe des augmentations importantes. Comme le démontrent les chiffres du tableau 2, le pourcentage de femmes de 15 ans et plus sur le marché du travail était passé de 38,2 p. 100 en 1966 à 53,3 p. 100 en 1979 (Tableau 2).

**Tableau 2: Taux d'activité des femmes (15 ans et plus), Ontario,
1966 à 1979**

Année	Taux d'activité, femmes
1966	38,2
1967	39,5
1968	40,1
1969	40,9
1970	41,4
1971	42,9
1972	43,9
1973	45,3
1974	46,9
1975	48,6
1976	49,0
1977	49,8
1978	51,5
1979	53,3

Source: Statistique Canada, no 71-201.

L'entrée massive des femmes sur le marché du travail a entraîné une remise en question en matière de services de garde, car ces derniers ne pouvaient plus correspondre uniquement à des services de bien-être social pour les familles dans le besoin. En effet, les services de garde sont devenus indispensables pour plusieurs familles dont les deux parents travaillaient en dehors du foyer (Pence, Canning and Griffin, 1993; p. 142). Autrement dit, les services de garde étaient également perçus comme des mesures d'aide à l'emploi et non pas uniquement comme des politiques sociales axées sur les familles à faibles revenus.

Si l'entrée massive des femmes sur le marché du travail témoignait d'une transformation de la société ontarienne, la féminisation de la pauvreté en était une autre manifestation. En effet, les familles monoparentales qui recevaient des prestations d'aide sociale, surtout celles dirigées par des mères, ont augmenté de 302 p. 100 en Ontario entre 1961 et 1973, et représentaient un tiers des cas en 1973. Cependant, la féminisation de la pauvreté ne se reflétait pas nécessairement dans les discours des gouvernements qui mettaient l'accent sur l'intégration au marché du travail et à la formation. De plus, les dossiers comme celui des services de garde, qui auraient pu

contribuer à réduire la pauvreté, étaient relégués aux oubliettes. En 1946, 26 garderies existaient en Ontario, tandis qu'en 1962, il y en avait 29 qui desservaient environ 1000 enfants. Même si ce nombre a augmenté à 5000 places à l'issue de l'avènement du RAPC en 1966, le nombre de places en garderies réglementées était bien en deçà des besoins (Struthers, 1994; pp. 242-244).

Puis, la société ontarienne des années soixante-dix a été bouleversée par des chambardements économiques importants. Un premier choc pétrolier en 1973 et 1974 a entraîné une baisse de la croissance économique de l'Ontario, qui devait se poursuivre jusqu'à la fin des années soixante-dix. La transformation de la conjoncture économique s'est produite à l'issue du premier choc pétrolier, lorsque les taux d'intérêt ont dépassé les taux de croissance, ayant pour effet d'entraîner une explosion de la dette et du déficit ontariens. Les coûts élevés du pétrole ont occasionné le ralentissement de l'économie ontarienne, entraînant par ailleurs une massification du chômage et une croissance exponentielle des coûts de programmes sociaux. Puis, un deuxième choc pétrolier a secoué l'économie ontarienne déjà fragile en 1979-1980, entraînant une récession au début des années quatre-vingt. En Ontario, comme d'ailleurs partout au Canada et dans d'autres pays industrialisés, on assistait dorénavant à une nouvelle pauvreté, au chômage de longue durée et à des taux de chômage élevés (Courchene et Teimer, 1998; pp. 49-50).

Il est à noter qu'au même moment du premier choc pétrolier en 1973-1974, un changement décisif s'était produit dans l'économie ontarienne et d'ailleurs dans le reste du Canada et les pays industrialisés. Pour la première fois depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le taux de croissance du produit national brut (PNB) s'avérait moins élevé que le taux moyen des intérêts de la dette. Dans un tel environnement, il aurait fallu que les gouvernements maintiennent un surplus s'ils voulaient garder un ratio stable entre la dette et le PNB. Non seulement es gouvernements, tant provincial que fédéral, n'avaient pas de surplus, mais ils accumulaient des déficits et des emprunts pour rembourser la dette (Courchene et Teimer, 1998; pp. 37-40). Soulignons que l'endettement par rapport à la croissance économique devenait une des préoccupations importantes de la

part de plusieurs analystes politiques, dont ceux de la Nouvelle droite qui annonçaient la crise de l'État-providence. Cependant, les analystes de la Nouvelle droite n'étaient certainement pas les seuls à recommander aux gouvernements d'endiguer leurs dépenses, particulièrement en matière des politiques sociales, pour assainir les finances.

Malgré ce contexte économique, les changements en matière des services de garde ne se sont pas arrêtés au cours des années soixante-dix. En effet, le gouvernement ontarien a modifié la *Loi sur les services de garde* de l'Ontario en 1971 afin d'inclure du financement provincial à 80 p. 100 pour des places de services de garde dans des foyers réglementés. Ce financement a également été concédé à des associations locales pour les déficients mentaux. Qui plus est, les modifications de 1971 ont permis l'octroi de contributions provinciales pour défrayer 50 p. 100 des coûts encourus par les municipalités et les réserves indiennes pour l'achat d'édifices ou la construction de nouvelles garderies (Kraahinsky, 1977; p. 18).

Le gouvernement de l'Ontario a également amorcé de nouveaux programmes afin d'augmenter le nombre de garderies. En octobre 1971, peu de temps après les modifications apportées à la *Loi sur les services de garde*, le gouvernement provincial a annoncé des fonds de 10 \$ millions pour la création de 150 nouvelles garderies desservant environ 4000 nouveaux enfants. Ce financement représentait des subventions pour l'infrastructure des garderies qui couvraient toute construction complétée avant le mois de juillet 1972 (Kraahinsky, 1977; p. 18).

Il ne faut pas oublier que la politique gouvernementale en matière de services de garde en Ontario n'évoluait point en vase clos, mais subissait l'influence de facteurs économiques et démographiques. D'importants changements dans la structure de la famille se produisaient depuis les années soixante, notamment la hausse d'activité des femmes, la baisse du taux de fécondité et l'augmentation du taux de divorce (Laro et al. 1992; p. 17). Ces changements sociaux, démographiques et économiques expliquent l'intervention du gouvernement fédéral dans des programmes connexes aux services de

garde, en vertu de sa préoccupation à la question de la pauvreté au Canada. Il a initié plusieurs démarches, notamment par le biais de crédits d'impôts dont une déduction d'impôt en 1972 aux parents d'enfants dans des services de garde (Cleveland et Hyatt; 1997; p. 21). Soulignons que ces crédits d'impôts étaient surtout accordés aux familles à faibles revenus (McGilly, 1990; p. 177). En outre, la *Loi sur les allocations familiales* de 1973 a annoncé la bonification des allocations mensuelles moyennes de 7,21 \$ par enfant à 20 \$ et leur indexation annuelle selon l'indice des prix à la consommation. Ceci dit, le gouvernement fédéral laissait aux provinces la possibilité de déterminer le montant des allocations selon l'âge ou le nombre d'enfants, ou les deux (Guert, 1995; p. 253).

Or, si le gouvernement fédéral a augmenté les allocations familiales, il a resserré ses règlements en matière des services sociaux. À compter de 1974, le gouvernement fédéral a modifié les lignes directrices du RAPC en exigeant que les provinces se conforment à l'examen des besoins ou à l'examen de ressources conformément à ses normes. Par conséquent, le gouvernement fédéral a décidé de ne plus partager les coûts des services de garde si les provinces n'utilisaient pas les méthodes ratifiées par le fédéral. Cette nouvelle directive du gouvernement fédéral n'a touché que deux municipalités en Ontario, soit Ottawa et York-Peel, qui subventionnaient tous les utilisateurs des garderies sans procéder à des examens de besoins (Kraschinsky, 1977; p. 21). De toute évidence, si le RAPC représentait de nouvelles sommes investies par le fédéral dans les politiques sociales, il ne modifiait pas pour autant leur caractère résiduel. D'ailleurs, en 1977, le gouvernement fédéral a modifié le financement du RAPC pour remplacer le partage égal de coûts en instaurant du financement préétabli pour trois types de programmes, à savoir la santé, les services sociaux et l'éducation (McGilly, 1990; p. 170).

Quant au gouvernement de l'Ontario, il a encore amendé la *Loi sur les services de garde* en 1974 afin d'intégrer les enfants handicapés de la même façon que les enfants déficients mentaux. En outre, la ministre du Développement social de l'Ontario a également mis sur pied un autre programme de financement pour couvrir la totalité des coûts de nouvelles garderies. Cet amendement de 1974 a établi trois nouvelles priorités

pour les services de garde : offrir plus de services de garde aux enfants handicapés, mieux desservir les familles dans le besoin et les enfants autochtones, et accélérer la création de services de garde pour tous les enfants en Ontario (Kraushinsky, 1977; p. 19).

Il faut également noter qu'au cours des années soixante-dix, les services de garde abordables et de qualité étaient devenus une des revendications importantes des groupes féministes. À titre d'exemple, lors de sa création en tant que groupe féministe en 1972, le *Comité Canadien d'action sur le statut de la femme/National Action Committee on the Status of Women* (NAC) a inscrit les services de garde financés par l'État comme une de ses revendications prioritaires. D'ailleurs, ce dossier devait demeurer une priorité au cours des décennies subséquentes (Vickers, Rankin et Appelle, 1983; p. 75). La plupart des groupes féministes estimaient que les services de garde publics, universels et abordables représentaient la meilleure solution, car ils pouvaient répondre aux besoins éducatifs des enfants tout en permettant aux femmes une certaine égalité avec les hommes sur le marché du travail. En outre, des services de garde publics fourniraient aux employés qui travaillent dans ce domaine, en grande partie des femmes, l'accès à de meilleures conditions de travail et de rémunération.

Rupture ou continuité?

Somme toute, le Régime d'assurance publique du Canada (RAPC) qui a été implanté par le gouvernement du Canada et ratifié par les provinces, représentait une étape importante dans le système de sécurité sociale au Canada. Pourtant, malgré des investissements dans les services sociaux tant par le gouvernement canadien que par les gouvernements provinciaux, les services de garde sont demeurés résiduels. En effet, les services sociaux, à l'exception des allocations familiales, avaient pour but de venir en aide aux familles à faible revenu et n'étaient pas accessibles à l'ensemble des familles ontariennes. Le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ontario n'offraient pas des services de garde à titre de services publics universels mais comme outils pour

endiguer la pauvreté des familles dans le besoin. En ce sens, malgré l'expansion des budgets en matière de politique sociale, dont les services de garde, on ne peut conclure que cette période représentait une rupture par rapport aux décennies précédentes puisque la conception résiduelle des services de garde n'était que renforcée.

Les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix : continuité de la conception résiduelle et des modes de garde au service du marché du travail

Sauf pour la croissance progressive des budgets, peu de changements ont été apportés par le gouvernement de l'Ontario sur le type de financement des services de garde avant 1985. Mais qu'en est-il des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix où l'on voit apparaître de nouvelles forces idéologiques qui remettaient en question le rôle de l'État dans l'économie et dans la société?

Il est vrai que sous l'égide du Parti progressiste-conservateur au pouvoir dans la province de l'Ontario depuis 1943, les changements apportés aux services de garde, et aux services sociaux en général, ne peuvent qu'être considérés comme graduels. Cependant, peu avant l'élection de 1985, le gouvernement sous le Parti progressiste-conservateur a décrété qu'il initierait de nouveaux programmes en matière de services de garde. En vertu de cette annonce, il s'est engagé à augmenter le financement de places subventionnées dans les garderies, à établir six nouveaux programmes de services de garde afin de financer la rénovation de garderies existantes et les coûts de démarrage de nouvelles garderies, de créer un centre de ressources sur les services de garde dans les entreprises et à financer la construction de six nouvelles garderies pour la fonction publique ontarienne (The Childcare Resource and Research Unit, 1987; p. 38).

Ces annonces liées aux services de garde s'expliquent en grande partie par des questions démographiques, car la société ontarienne continuait de se métamorphoser. Malgré la flambée du chômage en Ontario au cours des années quatre-vingt, les femmes

demeuraient sur le marché du travail, à un taux de participation tout près de 60 p. 100, comme l'indique le tableau 3.

Tableau 3: Taux d'activité des femmes (25 ans et plus), Ontario, 1978 à 1989

Année	Taux d'activité, femmes
1980	50,9
1981	52,5
1982	53,3
1983	53,8
1984	54,5
1985	55,6
1986	56,0
1987	57,2
1988	58,9
1989	59,3

Source: Statistique Canada, no. 71-201-XPB.

L'augmentation du nombre de femmes dans la population active s'expliquait par plusieurs facteurs, dont la baisse du taux de fécondité, de meilleurs salaires, l'accroissement du niveau d'instruction des femmes, l'augmentation des emplois traditionnellement féminins et l'élimination des barrières qui empêchaient les femmes d'accéder à des emplois autrefois considérés « masculins » (Ram, 1989, p. 36, p. 73). Par ailleurs, ce qui changeait profondément, c'était le taux d'activité des femmes mariées ayant au moins un enfant de moins de 6 ans, situé à 60,2 p. 100 en 1986 (Ram, 1989, p. 60 - ces données s'appuient sur le recensement canadien de 1986). Cela étant dit, même si le taux d'activité des femmes rejoignait celui des hommes, les femmes demeuraient vraisemblablement les principales responsables des enfants. En effet, les femmes travaillaient davantage à temps partiel que les hommes, comme l'indiquent les données du tableau 4. Vers la fin des années quatre-vingt, les femmes ayant un emploi à temps partiel se chiffraient à 22 p. 100 comparativement à 3 p. 100 pour les hommes.

**Tableau 4: Taux d'emploi à temps partiel, femmes et hommes 25 ans et plus
(1978-1989)**

Année	Femmes, taux temps- partiel	Hommes, taux temps- partiel
1978	22,4	2,6
1979	23,3	2,7
1980	23,9	2,7
1981	24,2	3,0
1982	24,4	3,3
1983	24,2	3,7
1984	23,6	3,6
1985	24,0	3,4
1986	22,9	3,4
1987	22,6	3,4
1988	22,9	3,2
1989	22,1	3,4

Source: Statistique Canada, no. 71-201-XPB.

La structure de la société ontarienne continuait d'être transformée non seulement par l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail, mais également par d'autres facteurs, dont en grande partie le contexte économique. La récession du début des années quatre-vingt faisait place à un boom économique en Ontario qui allait perdurer jusqu'à la fin des années quatre-vingt.

C'est dans ce contexte économique que les Conservateurs ont remporté un gouvernement minoritaire en Ontario en 1985, laissant après dix jours les rênes du gouvernement à une coalition du Parti Libéral et du Nouveau Parti démocratique. Selon l'accord signé entre les deux partis politiques, le NPD appuyait le Parti libéral pour tous les votes de confiance pendant une période de deux ans, durant laquelle des réformes législatives importantes seraient élaborées et aucune élection ne serait convoquée (Dyck, 1996, p. 349). Les réformes sociales formulées par les deux partis comprenaient également les services de garde. D'une part, le nouveau gouvernement donnait suite aux engagements annoncés sous les Conservateurs juste avant les élections de 1985. Par ailleurs, il allait encore plus loin en énonçant explicitement que le domaine des services de garde serait réformé, afin de le reconnaître comme un service de base disponible à l'ensemble de la population et non comme un élément du filet de bien-être social. Pour la première fois, le gouvernement de l'Ontario annonçait qu'il rejetait le principe des services

sociaux à visée résiduelle pour plutôt s'engager à offrir des politiques sociales s'appuyant sur une conception de l'universalisme (Courchene et Telmer, 1988; p. 116-119).

Comme l'ont souligné les commentateurs Thomas Courchene et Colin Telmer, cet ambitieux agenda de réformes sociales était impressionnant, d'autant plus que l'idéologie néo-conservatrice se répandait dans les pays industrialisés, surtout en Grande-Bretagne sous Margaret Thatcher et aux États-Unis sous Ronald Reagan. Cependant, l'économie ontarienne était en bonne posture suite à la récession de 1980-1982, et ce, comparée au reste du Canada et aux États-Unis. La croissance économique des années 1980 et l'augmentation des revenus du gouvernement qui en résultait, tout comme une volonté politique d'ailleurs, ont permis au gouvernement d'améliorer les programmes sociaux (Courchene et Telmer, 1988; pp. 70-74). Par contre, pour financer les coûts de l'expansion des programmes sociaux, le gouvernement de l'Ontario a dû recourir à l'augmentation des impôts. À cet effet, lors de son budget de 1985 le gouvernement a augmenté de 48 p. cent à 50 p. cent l'impôt des particuliers (Courchene et Telmer, 1988; p. 91).

La coalition du Parti libéral et du Nouveau parti démocratique fut de courte durée car le Parti libéral a convoqué une nouvelle élection en 1987 qu'il remportait par une écrasante majorité (Dyck, 1996; p. 351). L'engagement quant aux services de garde, pris lors de la coalition a tout de même reçu un coup d'envoi en 1987 lorsque le gouvernement de l'Ontario a annoncé la modification de sa politique. Ce faisant, il a énoncé dans un rapport intitulé La garde d'enfants: Orientations nouvelles qu'il se dirigerait dorénavant vers un système « *plus complet et plus intégré* » des services de garde. Comme nous le verrons dans le troisième chapitre, ce rapport témoignait d'une vision du gouvernement de l'Ontario selon laquelle les services de garde devaient être publics, c'est-à-dire sans but lucratif et financés à même des deniers publics (Ministère des services sociaux et communautaires, 1987; p. i). En outre, le gouvernement a annoncé de nouvelles sommes de financement pour l'exercice financier de 1987-1988, soit 26 millions de dollars, et pour le cycle de planification jusqu'en 1990, une augmentation de 165 millions de dollars (Ministère des services sociaux et communautaires, 1987; p. ii).

Le gouvernement de l'Ontario prévoyait plusieurs priorités pour ce financement accru, notamment qu'environ 30 p. cent de l'appui financier représenterait des subventions directes aux garderies du secteur à but non lucratif dans le but d'amorcer un système de services de garde *public*. De plus, le gouvernement annonçait une augmentation des fonds d'immobilisation, soit 33 millions de dollars sur trois ans, pour la construction de nouvelles garderies et la rénovation de garderies existantes. En collaboration avec le ministère de l'Éducation, le gouvernement s'est engagé à accorder 11 millions de dollars pour la construction de garderies dans les nouvelles écoles, ainsi que des fonds d'exploitation et de démarrage pour les organismes communautaires. Plus important encore, environ un tiers du nouveau financement a permis d'augmenter les subventions afin de desservir 13 000 nouveaux enfants. Enfin, le gouvernement a instauré un système d'évaluation du revenu afin de déterminer l'admissibilité aux subventions (Ministère des services sociaux et communautaires, 1987; p. ii).

Il est révélateur que les priorités de financement et les arrangements administratifs du gouvernement de l'Ontario ont plutôt favorisé le développement des services de garde à but non lucratif, car c'est justement au cours de cette même période que certains groupes commençaient à questionner le bien-fondé d'une telle politique. En effet, de nombreux propriétaires de garderies privées dispensaient davantage de services de garde, malgré la relative absence de subventions (Skellton, 1997; p. 226) Ceci donnait lieu à un débat de plus en plus corsé sur la scène politique, à savoir si le gouvernement devait financer uniquement les services sans but lucratif ou verser également des octrois aux entreprises.

Si les services de garde surtout à but non lucratif ont représenté une priorité politique au niveau provincial au cours des années quatre-vingt, c'est à cette époque que le gouvernement fédéral a prévu établir une stratégie nationale en matière des services de garde. Le gouvernement canadien a déposé un projet de loi en 1988 annonçant des allègements fiscaux pour les parents, des subventions pour les services de garde et une *Loi sur les services de garde d'enfants* qui devait remplacer les clauses sur les garderies

contenues dans le Régime d'assistance publique du Canada. Ceci dit, ce projet de loi est mort au Feuilleton à l'issue du déclenchement des élections fédérales en 1988. Malgré le retour au pouvoir des Conservateurs fédéraux, aucun autre projet de loi en matière de services de garde ne fut présenté, la volonté politique n'existant plus. Il est à noter que les propositions du gouvernement fédéral ont reconnu l'importance des services de garde, mais mettaient l'accent sur leur caractère résiduel. Bien que l'on ait annoncé des allègements fiscaux, le fédéral n'a émis aucune directive pour créer un système universel accessible à tous. De plus, le gouvernement a souligné le rôle des garderies à but lucratif en prévoyant de leur attribuer des subventions au même titre que les garderies sans but lucratif (Doherty et al., 1998; p. 47; Guest, 1995; pp. 343-344; Pence, Canning and Griffin, 1993 : p. 144).

Ce manque de volonté politique du gouvernement fédéral s'explique en partie parce que la croissance économique des années quatre-vingt a cédé le pas à la plus importante récession depuis la Grande dépression et une flambée du chômage au cours des années quatre-vingt-dix. De 5,1 p. cent en 1989, le taux de chômage en Ontario a grimpé à 6,3 p. cent en 1990, à 9,9 p. cent en 1991 et à environ 12 p. cent en 1992. Entre autres, cette flambée du chômage a entraîné des demandes accrues pour les services sociaux en Ontario, surtout de la part de récipiendaires d'assistance sociale (Courchene et Telmer, 1998; pp. 131-133).

Malgré la récession du début des années quatre-vingt-dix, la participation des femmes ontariennes sur le marché du travail n'a pas diminué puisque le taux de participation a plafonné à près du 59 p. cent, comme on peut le déduire des données du tableau 5.

**Tableau 5: Taux d'activité des femmes (25 ans et plus), Ontario,
1990 à 1997**

Année	Taux de participation des femmes
1990	59,8
1991	59,5
1992	58,9
1993	59,2
1994	58,8
1995	58,1
1996	58,7
1997	58,3

Source: Statistique Canada, no. 71-201-XPB

Si les femmes participaient massivement au marché du travail, elles demeureraient toujours sur-représentées dans les emplois à temps partiel, tel que le révèle le tableau 6 : environ 23 p. cent d'entre elles travaillaient à temps partiel entre 1990 et 1997, contre un taux de participation des hommes qui travaillent à temps partiel entre 3,9 et 6 p. cent.

**Tableau 6: Taux d'emploi à temps partiel, femmes et hommes 25 ans et plus
(1990-1997)**

Année	Femmes, taux temps partiel	Hommes, taux temps partiel
1990	22,2	3,9
1991	22,8	4,8
1992	23,1	5,0
1993	23,4	5,7
1994	23,0	5,4
1995	22,0	5,6
1996	23,1	6,0
1997	23,5	6,0

Source: Statistique Canada, no. 71-201-XPB

À partir des années quatre-vingt, il était évident que les gouvernements cherchaient d'abord à réduire leurs déficits budgétaires, non à développer des systèmes de services de garde. Dans sa lutte au déficit, le gouvernement du Canada a amorcé des compressions importantes afin de réduire ses dépenses, notamment dans ses transferts aux provinces. En 1990, il a annoncé que les provinces les plus riches au Canada, à

savoir l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta, ne se feraient plus rembourser à 50% les dépenses en matière du RAPC (Guest, 1995; p. 355-356). De fait, ce plafond de remboursement, désigné "*the cap on CAP [Canada Assistance Plan]*" en anglais, n'a été aboli que lors du dépôt du budget fédéral de 1999.

Selon Courchene et Telmer, ce plafond dans les transferts du RAPC par le gouvernement fédéral avait surtout pour objectif de juguler la croissance des dépenses du gouvernement de l'Ontario. De fait, le gouvernement de l'Ontario avait annoncé en janvier 1990 une augmentation dans ses dépenses en matière des services sociaux. Entre autres, cette annonce prévoyait une augmentation de 120 millions de dollars dans les subventions versées aux garderies et une hausse de 300 millions de dollars aux familles qui bénéficiaient de l'aide sociale et aux familles à faible revenu. Ces nouvelles mesures représentaient l'accroissement des dépenses du gouvernement de l'Ontario mais également de celles du gouvernement fédéral puisqu'il devait en assumer 50 p. cent des coûts en vertu du RAPC. C'est en grande partie pour cette raison que le gouvernement fédéral a décidé d'instaurer le plafond des paiements de transferts pour le RAPC, ce qui eu comme conséquence que le gouvernement de l'Ontario a dû assumer des coûts se situant à 400 millions de dollars au cours de l'année fiscale 1990-1991 (Courchene et Telmer, 1998; pp. 77-78).

C'est donc dans ce contexte d'une récession et de difficultés budgétaires que le Nouveau parti démocratique a remporté les élections provinciales en septembre 1990. Pour la première fois, un parti social démocrate gagnait la majorité des sièges à l'Assemblée législative de l'Ontario. Malgré le ralentissement de l'économie, le NPD a entamé plusieurs des réformes sociales bien qu'en deçà des attentes de nombreux sociaux-démocrates qui attendaient depuis longtemps l'arrivée d'un parti de gauche à Queen's Park (White, 1998; pp. 80-81). Entre autres, le gouvernement de l'Ontario a instauré des mesures destinées à favoriser l'expansion de logement social et coopératif; une loi sur l'équité salariale pour s'assurer que les femmes, les minorités visibles, les personnes handicapées et les autochtones aient un accès équitable au marché du travail; le

programme *Boulot Ontario* qui accordait des subventions de 10 000 \$ aux entreprises qui embauchaient des personnes sans emploi. (Dyck, 1996 : 358-359).

En matière des services de garde, le gouvernement de l'Ontario a non seulement annoncé en 1991 sa politique de conversion de garderies privées en organismes à but non lucratif, il a également proposé des subventions pour les salaires des employés dans les garderies à but non lucratif. Puisque la très grande majorité des employés des garderies sont des femmes, cette politique a eu pour objectif de bonifier leurs salaires et d'assurer une certaine équité salariale (The Childcare Resource and Research Unit, 1997; p. 39).

Ces dépenses relatives aux services sociaux s'inscrivaient le premier budget d'avril 1991 dans lequel le gouvernement a affirmé qu'il s'agissait d'un exercice pour stimuler l'économie et réduire la flambée du chômage. Les dépenses annoncées dans le budget se sont traduites par un déficit 10,8 milliards \$ à la fin de l'année financière. Ajoutons à cela le déficit qui montait à 12,4 milliards \$ pour l'année 1992-1993, 12,728 milliards \$ en 1993-1994 et 10,989 milliards \$ en 1994-1995. En somme, les budgets néo-démocrates représentaient une accumulation de près de 50 milliards \$ de déficits au cours de ses années au pouvoir (Dyck, 1996 ; pp.355-356).

Malgré la volonté de stimuler l'économie par les dépenses publiques, le gouvernement ontarien a privilégié un discours d'assainissement des finances publiques à partir de 1992. À cela s'ajoutait également l'annonce du gouvernement de l'Ontario sous le Nouveau parti démocratique, le 30 mars 1993, d'une réduction d'environ 5 p. cent des salaires des employés des secteurs publics et parapublics, surnommé le « *contrat social* », dans le but d'effectuer des économies d'environ 2 milliards \$ (Tanguay, 1997; pp. 25-26; Dyck, 1996; pp. 356). En réalité, malgré le désir d'établir un filet de sécurité social à caractère universel dont les services de garde auraient fait partie intégrale, le gouvernement de l'Ontario faisait face à des contraintes politiques et fiscales et à de nombreuses critiques de la part de la communauté des affaires.

Néanmoins, le gouvernement de l'Ontario a déclenché un processus de consultation pour réformer les services de garde afin de garantir des services de garde de qualité à toutes les familles dont le rapport intitulé Réforme des services de garde d'enfants en Ontario - préparer l'avenir servirait de base. Comme c'était le cas en 1987, le gouvernement ontarien soutenait qu'il visait à établir des services de garde s'appuyant sur une conception universaliste des services de garde, c'est-à-dire de les rendre accessibles à tous (Ministère des Services sociaux et communautaires, 1992; p.2).

Ce rapport et les consultations ont donné lieu en 1994 à un nouvel encadrement des services de garde qui délimitait le nouveau contexte de création de programmes et de modification des programmes existants. Entre autres, une des nouvelles mesures a permis aux conseils scolaires d'obtenir des permis afin d'établir des garderies au sein des écoles. De plus, le gouvernement a annoncé que 8 200 places dans les services de garde seraient subventionnées dans le cadre du programme *Boutot Ontario*. De fait, ces subventions, complètement financées par la province, avaient pour objet d'aider les parents en chômage qui se cherchaient des emplois ou qui participaient à des programmes de recyclage professionnel leur permettant d'accéder à des emplois (The Childcare Resource and Research Unit, 1997; p. 39).

Cependant, la réforme qui a été amorcée en 1994 par le gouvernement ontarien n'engendra pas le système de garde universel que les Néo-démocrates souhaitaient. Le gouvernement provincial, chancelant sous la récession et talonné par la communauté des affaires qui le pressait à réduire ses dépenses, n'a jamais instauré le système universel des services de garde qu'il avait élaboré. En effet, les médias et plusieurs critiques n'ont pas manqué de faire des commentaires sur les coûts qu'aurait encourus une telle expansion des services de garde. Bref, l'Ontario n'a pas eu la capacité financière ni la volonté politique d'établir des services de garde dans des garderies agréées et certifiées, et ce, à toutes les familles qui en avaient besoin.

Cependant, le gouvernement ontarien a pu, à tout le moins, inaugurer un projet pilote en matière d'éducation des jeunes enfants. En effet, suite à la recommandation de la Commission royale sur l'éducation selon laquelle le gouvernement devrait établir des programmes d'éducation pour tous les enfants de trois, quatre et cinq ans, le gouvernement provincial a annoncé un projet pilote en 1995 d'une journée complète à l'école pour tous les enfants de quatre et cinq ans (The Childcare Resource and Research Unit, 1997; p. 39). S'il n'avait pas pu établir un système de garde universel, la petite enfance demeurait pour lui une priorité.

Il faut dire que le gouvernement de l'Ontario au cours des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix avait su relever avec brio le défi de la pauvreté grâce à ses politiques sociales. Tel que le soulignent Osberg et Xu, l'intensité de la pauvreté en Ontario de la fin des années 1980 jusqu'en 1994 avait diminué à un niveau semblable à celui que l'on retrouve en Scandinavie, situation qui coïncide avec la bonification des prestations d'aide sociale et l'extension des services sociaux, notamment les services de garde. L'intensité de la pauvreté en Ontario, qui se situait au même niveau que le Québec et la Colombie-Britannique en 1984, diminuait à partir de 1989. Quoique la récession du début des années quatre-vingt-dix ait frappé violemment l'Ontario, la pauvreté demeurait relativement basse en Ontario comparativement aux autres provinces (Osberg et Xu, 1998; p. 186).

Il est à noter qu'au cours de la même période, les Libéraux fédéraux ont également affirmé leur appui aux services de garde, notamment lors de la campagne électorale de 1993. Le PLC s'est engagé dans sa plate-forme électorale à financer 50 000 nouvelles places en garderie réglementées à l'échelle nationale au cours de chaque année de croissance économique de 3 p. cent ou plus, jusqu'à un plafond de 150 000 nouvelles places. S'il remportait l'élection, le PLC s'engageait à ce que le gouvernement du Canada défraye 40 p. cent des coûts, c'est-à-dire 720 millions de dollars. Il prévoyait que les provinces et les territoires assumeraient 40 p. cent, tandis que les parents assumeraient 20 p. cent ou selon leur capacité de payer. Ceci étant dit, le gouvernement

du Canada sous les libéraux n'a annoncé lors de son budget de 1994 qu'une attribution de 120 millions \$ aux services de garde pour l'exercice de 1995-1996 et 240 millions \$ pour l'exercice de 1996-1997 (Doherty, Friendly et Oloman, 1998; p. 47).

C'est dans le contexte de compressions, notamment dans les transferts aux provinces, pour réduire le déficit budgétaire que le gouvernement du Canada a entrepris en octobre 1994 une réforme importante de la sécurité sociale au Canada. Dans le document intitulé La sécurité sociale dans le Canada de demain: Garde d'enfants et développement de l'enfant, le gouvernement réitérait qu'au cours des mois qui suivaient la parution du document, il étudierait la question des services de garde, de concert avec les provinces. Cette consultation avait pour objet d'élaborer un cadre canadien pour les services de garde d'enfants ainsi que pour les programmes de développement de l'enfant (Développement des ressources humaines Canada, 1994; p. 2). Le rapport qui découlait de cette consultation a été publié en 1995, déclarant que la garde d'enfants représentait un élément essentiel de la réforme de la sécurité sociale au Canada (Doherty, Friendly et Oloman, 1998; p. 49).

Ceci dit, l'offre du ministre du Développement des ressources humaines du 13 décembre 1995, qui découlait de ce rapport, ne représentait que 630 millions de dollars répartis sur une période de trois ans pour que les provinces et les territoires mettent en place un programme de services de garde à frais partagés. Seules les provinces de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse ont manifesté un intérêt. En raison du peu d'intérêt, le fédéral a retiré son offre en février 1996. Bref, même si le gouvernement canadien privilégiait un discours de l'importance d'un système de services de garde pan-canadien, il n'avait pas eu la volonté politique de le faire, notamment parce qu'il redoutait les critiques du Québec qui dénonceraient cette intervention du fédéral dans une juridiction provinciale (Doherty, Friendly et Oloman, 1998; pp. 50-51).

Revenons toutefois aux événements en Ontario. Le désenchantement de la population ontarienne face au Nouveau parti démocratique s'est soldé par une cuisante défaite aux élections du mois de juin 1995. D'ailleurs, le courant de la Nouvelle droite a balayé l'Ontario comme le reste des pays industrialisés et la rhétorique du gouvernement ontarien a changé du tout au tout (Ralph, 1997; p. 13). En effet, c'est en brandissant le slogan d'une « *révolution du bon sens* » que le Parti progressiste-conservateur a remporté les élections provinciales de juin 1995 (Ibid, pp. 13-14). Dans sa plate-forme électorale, le Parti progressiste-conservateur a proposé de juguler de façon systématique le déficit du gouvernement ontarien et a promis, entre autres, des réductions dans les taux d'imposition. Autrement dit, le Parti conservateur proposait clairement une stratégie d'un rétrécissement de l'État.

Dès le mois de juillet 1995, soit un mois après son élection, le gouvernement de l'Ontario a annoncé des changements importants en matière des services de garde, des changements qui s'inscrivaient dans une foulée d'annonces de compressions des services sociaux, notamment une réduction de 21,6 % aux prestations d'aide sociale. Le ministre des Services sociaux et communautaires, David Tsubouchi, a révélé des mesures *"to give a clear signal that we are going to level the playing field and welcome the private sector back into the child care business"* (Ministère des services sociaux et communautaires, 21 juillet 1995, p. 2). D'entrée de jeu, le gouvernement de l'Ontario a éliminé le programme de conversion des garderies à but lucratif en garderies sans but lucratif introduit sous le gouvernement néo-démocrate, soutenant que malgré les sommes importantes attribuées aux services de garde, le nombre de places n'avait pas augmenté. De plus, le gouvernement a retiré le règlement selon lequel les municipalités ne pouvaient financer des places dans des services de garde à but commercial. À cela s'ajoutaient également des compressions de 20% dans les subventions allouées au programme *Boulot Ontario* (JobsOntario), dont la charge serait dorénavant assumée par les municipalités. Ces subsides comprenaient du financement pour des places dans des services de garde qui étaient auparavant financées entièrement par la province. Par ailleurs, le financement accordé au personnel comme

remplacement de salaire égal pour travail égal a été restreint et les subventions pour la création et la rénovation de garderies ont été abolies (Ministère des services sociaux et communautaires, juillet 1995 ; The Childcare Resource and Research Unit, 1997; p. 39). L'objectif de cet exercice de restructuration, comme le soulignait à l'époque le Ministre des Services sociaux et communautaires, était celui de *"reduce spending, [and] maintain services for Ontarians who need them"*. En ce sens, le but de l'intervention étatique était d'assurer des services non plus à tous les jeunes enfants mais seulement aux familles à faible revenu qui ne pouvaient se les permettre financièrement.

Puis, lors d'un exercice financier le 29 novembre 1995, le gouvernement a mis fin au programme *Boulot Ontario* dans le cadre d'importantes réductions des dépenses dans le budget de ses partenaires socio-communautaires et municipaux. Selon le gouvernement ontarien, il s'agissait d'un exercice dans le but de mettre fin aux *« dépenses excessives »*. D'ailleurs, il a justifié l'élimination de ce programme par les critiques du Vérificateur général de l'Ontario selon lesquelles le programme de *Boulot Ontario* avait été mal conçu, que ces objectifs n'étaient pas clairs et que les exigences en matière de supervision et de contrôle étaient *« inadéquates »* (Ministère des Finances, 1995; p. 44, 48).

La nouvelle vision du gouvernement selon laquelle les subventions accordées aux services de garde ne devaient desservir que les familles à faible revenu est d'ailleurs claire dans le rapport Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario, publié en 1996 à l'issue d'une consultation à l'échelle provinciale. Dans ce document, le gouvernement de l'Ontario a souligné son désir de restructurer son système de services de garde afin de pouvoir fournir aux Ontarien(ne)s des services plus *« efficaces »* axés sur les personnes les plus nécessiteuses. La Ministre des Services sociaux et communautaires a proposé, entre autres de réduire la subvention salariale au personnel dans les garderies à but non lucratif et dans les centres de ressources, de faire partager les fonds pour de nouvelles garderies à part égale entre le secteur privé et le secteur à but non lucratif, de ~~diminuer~~ maintenir le ratio du personnel/nombre d'enfants d'âge préscolaire de 1:8 à

1:10 et d'établir des tickets modérateurs pour les centres de ressources (Ministère des services sociaux et communautaires, 1996).

Cette restructuration par le gouvernement se reflétait dans sa décision de reconfigurer les responsabilités entre le gouvernement de l'Ontario et ses municipalités. Ces annonces, étalées du 13 au 17 janvier 1997, impliquaient divers ministères, ce qui leur a prévalu le nom de *Méga-semaine*. Lors de ces annonces, le gouvernement de l'Ontario indiquait qu'il dévoluerait la responsabilité de licenciement des services de garde aux municipalités.

Malgré ces bouleversements dans les politiques sociales de l'Ontario au cours des années quatre-vingt-dix, on remarque que le nombre de places dans les garderies réglementées par le gouvernement continuait d'augmenter graduellement, comme cela avait été le cas au cours des années quatre-vingt.

Tableau 7 : Capacité dans les garderies réglementées, 1987-1998³

À partir du mois de décembre :	Nombre de places dans les garderies Réglementées
1987	90 549
1988	94 850
1989	106 472
1990	109 832
1991	115 521
1992	121 815
1993	124 514
1994	127 264
1995	132 254
1996	137 934
1997	143 021
1998	148 325

Comme on le constate dans le tableau 7, le nombre de places en garderies réglementées n'a pas diminué au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, même au cours de la période de bouleversements des programmes sociaux à partir de 1995. De fait, si l'on s'attarde aux données sur les fonds alloués aux services de garde en

³ Nous remercions le Ministère des services sociaux et communautaires pour ces données.

Ontario, on constate que les dépenses en matière de services de garde d'enfants avaient augmenté graduellement depuis les années quatre-vingt.

Tableau 8 : Détail des dépenses pour ce qui est des services de garde d'enfants (1980-1981 à 1997-1998)⁴

Année	Fonds alloués aux garderies et aux services de garde	Autres dépenses
1980-1981	50 489 145	--
1981-1982	60 139 012	--
1982-1983	73 927 642	--
1983-1984	81 011 722	--
1984-1985	87 367 299	--
1985-1986	105 532 349	--
1986-1987	133 928 874	--
1987-1988	173 596 079	--
1988-1989	255 227 154	--
1989-1990	291 985 421	--
1990-1991	350 336 550	--
1991-1992	417 645 604	--
1992-1993	432 923 116	981 877 (dans le cadre de Boulot Ontario)
1993-1994	450 520 371	56 286 520 (dans le cadre de Boulot Ontario)
1994-1995	461 499 754	81 984 947 (dans le cadre de Boulot Ontario) 40 102 058 (transferts pour des services de garde)
1995-1996	531 421 205	1 834 (dans le cadre de Boulot Ontario) 5 800 866 (transferts pour des services de garde)
1996-1997	528 123 493	--
1997-1998	549 737 672	--

Le tableau 8 nécessite quelques explications : d'entrée de jeu, les fonds sont alloués aux « *garderies* » jusqu'en 1986-1997 mais sont par la suite attribués aux « *services de garde à l'enfance* » après cette date. Cette sémantique dénote un changement important, à savoir que ce ne sont pas seulement les garderies qui sont dorénavant financées par le gouvernement de l'Ontario, mais divers services, notamment les centres de ressources communautaires, les services de garde dans les milieux

⁴ Ces données proviennent des Comptes publics de l'Ontario, soit le volume 1 : *États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères* depuis 1980-

familiaux, etc. Soulignons que même si les fonds destinés aux services de garde n'ont pas diminué à partir de 1995, ce sont plutôt les sommes allouées aux services de garde dans le cadre de *Boulot Ontario* qui ont été retranchées.

En mai 1998, le gouvernement de l'Ontario remplaçait la *Loi sur l'aide sociale générale* par la *Loi sur le programme Ontario au travail*. Ce programme dispensait une aide en matière de finances et d'emploi aux bénéficiaires qui sont *tenus* de participer dans une des trois composantes, soit l'aide à l'emploi, le placement dans un emploi rémunéré ou la participation à des travaux de service communautaire non rémunérés. Avec cette loi, la composante de subventions de services de garde qui existaient dans le cadre du programme *Boulot Ontario* n'existe plus. Par conséquent, les chefs de familles monoparentales, à majorité des femmes, doivent s'arracher des places dans des services de garde, la liste d'attente atteignant jusqu'à 15 000 enfants dans le grand Toronto (*Toronto Star*, 99/11/20). La seule exception est le programme *Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents* (EXPRESS), qui a été établi en mars 1999 dans le but d'offrir aux parents *adolescents* des places subventionnées de garde d'enfants et d'autres services tels des cours sur le rôle parental et des bourses d'études postsecondaires.

Si les services de garde ne représentent plus une composante intégrale du programme *Ontario au travail*, le gouvernement de l'Ontario a tout de même accordé depuis le budget de 1998 un *Supplément de revenu de l'Ontario* pour les familles « *travailleuses* » à revenu faible et moyen ayant des frais de garde d'enfants. Parmi les familles admissibles figurent également les familles travailleuses dont l'un des parents reste à la maison pour s'occuper des enfants de moins de sept ans, et les familles dont les parents poursuivent des études ou des cours de formation. Si l'accent est mis davantage sur la responsabilité des individus à s'intégrer à la société, il s'agit tout de même d'une reconnaissance implicite du rôle du gouvernement en tant qu'intégrateur des individus au marché du travail.

1981, publiés par le Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario de 1980-1981 à 1991-1992, puis par le Ministère des Finances de l'Ontario depuis 1992-1993.

Si les données du gouvernement révèlent que les budgets accordées aux services de garde ne cessent d'augmenter, notamment par des augmentations en ce qui a trait aux crédits d'impôts aux familles à faible revenu, les subventions accordées aux services de garde ne cessent d'absorber des compressions. Le plus récent exemple s'est produit au mois de novembre 1999, où le gouvernement annonçait l'abolition de la formule de 1997 selon laquelle la province continuait de défrayer 80 p. cent des coûts tandis que les municipalités pouvaient calculer les subventions des parents comme parties intégrales de 20 p. cent de financement. L'abolition de cette formule représenterait un manque à gagner d'environ 16 millions \$ uniquement pour la ville de Toronto (*Toronto Star*, 1999/11/20).

Au printemps 1998, le gouvernement de l'Ontario a établi un comité consultatif pour réaliser une étude sur la petite enfance qui visait, notamment, de proposer des recommandations. Cette étude a donné lieu au rapport Inverser la véritable fuite des cerveaux : Étude sur la petite enfance, soit le rapport McCain-Mustard qui recommandait, entre autres, de mettre le développement des jeunes enfants aux tout premiers rangs des priorités publiques. À bien y regarder, c'est à l'intégration des services à la petite enfance au système d'éducation universel que propose le Comité consultatif (McCain et Mustard, 1999; 193-203). Le gouvernement ontarien donnait suite au rapport, indiquant qu'il appuyait la petite enfance en continuant d'accorder du financement aux conseils scolaires afin qu'ils offrent des programmes de jardin d'enfants et de la maternelle.

Ce faible énoncé d'appui aux services à la petite enfant n'occulte pas le fait qu'il n'existe tout simplement pas suffisamment de services de garde en Ontario pour combler la demande, surtout à l'issue du programme *Ontario au travail*. D'ailleurs, la firme de consultation KPMG, embauchée par la province pour faire la vérification du programme *Ontario au travail* révélait dans un rapport rendu public en septembre 1999 que la province aurait à déboursé jusqu'à 133 millions \$ de plus pour des services de garde qu'elle ne le fait présentement, uniquement pour répondre aux besoins des personnes qui participeraient au programme *Ontario au travail* à Toronto. Ainsi, aux 15,000 noms sur des listes d'attentes de services de garde réglementés à Toronto s'ajouteraient 21,500

nouvelles personnes. Comme le souligne le rapport de KPMG, *"It is inconceivable that the Ontario Works program could succeed in the long term with inadequate access to child care"* (Toronto Star, 1991004).

Au niveau du gouvernement du Canada, des changements importants en matière de politiques sociales se sont amorcés au cours des dernières années. Entre autres, le gouvernement canadien a élaboré en 1998 la *Prestation nationale pour enfants* à partir de juillet 1998 pour assurer un soutien « *plus uniforme* » aux familles à faible revenu. Cette mesure a été entérinée par les provinces, à l'exception du Québec. Selon ce nouveau fond, le gouvernement du Canada a augmenté sa contribution au soutien du revenu pour que les provinces et les territoires réinvestissent dans des prestations et des services complémentaires pour l'ensemble des familles à faible revenu. Ce programme, de toute évidence de conception résiduelle car il ne s'applique qu'aux familles à faible revenu, représentait 850 millions par année, ce montant devant être augmenté à 1,7 milliard \$ par année pour l'an 2000. Le gouvernement du Canada a également annoncé une augmentation du temps de congés parentaux accordés par l'assurance-chômage, passant de 6 mois à 1 an, au moyen d'un projet de loi devant être déposé en hiver 2000. Malgré ces changements importants, on constate qu'il s'agit d'augmentations à des programmes existants et non l'instauration d'un système de services de garde universel. Bref, la conception résiduelle persiste toujours.

Rupture ou continuité?

Somme toute, le gouvernement ontarien depuis l'arrivée au pouvoir des Conservateurs en 1995, articule de nouvelles modalités relatives aux services de garde et aux autres services sociaux. D'une part, il ne s'agit plus de subventionner les garderies accessibles à tous les enfants en bas âge comme le proposaient les gouvernements précédents, mais plutôt d'accorder des crédits d'impôts aux familles à faible revenu. Ces nouvelles politiques représentent également une modification quant à la question du droit

aux services sociaux en général car les familles se voient contraintes à participer au programme *Ontario au travail* sans nécessairement avoir accès aux services de qualité qui sont plus dispendieux. Ainsi, le discours du gouvernement selon lequel il vise à promouvoir le choix des parents sonne creux : en effet, les services de garde réglementés et sans but lucratif enregistrent de longues listes d'attentes, ce qui signifie qu'ils correspondent au « choix » des parents. Malheureusement, l'accessibilité n'est pas au rendez-vous. Autrement dit, la conception résiduelle des services de garde persiste, s'endurcit même.

Peut-on dire toutefois qu'il y aurait eu rupture dans les politiques sociales, notamment depuis les années quatre-vingt comme le présageaient les analystes qui annonçaient une « crise » de l'État-providence, c'est-à-dire la fin de l'intervention étatique dans l'économie? Selon notre perspective, le développement des services de garde ne se fait pas en rupture avec ce qui précédait, car sa métamorphose s'effectue selon une logique fort complexe. Autrement dit, les services de garde se recomposent sous certaines formes reconnaissables mais en même temps différentes.

Si l'on s'en tient aux changements survenus depuis une vingtaine d'années en matière des dépenses pour des services de garde, on constate qu'elles n'ont certainement pas été réduites. Ce qui change, par contre, c'est à quoi et à qui ces dépenses sont attribuées. Jusqu'à l'élection de la coalition libérale-néodémocrate en 1985, les services de garde évoluaient graduellement. Les dépenses étaient partagées entre le financement à des garderies sans but lucratif et des subventions directes à des familles dans le besoin, notamment celles qui bénéficiaient de bien-être social ou qui se trouvaient sous le seuil de pauvreté. Bref, bien que les services de garde aient été subventionnés, ils ont gardé leur caractère résiduel. Avec l'arrivée de la coalition libérale-démocrate, le gouvernement de l'Ontario définissait désormais la question des services de garde comme un problème socio-économique d'envergure provinciale et souhaitait instaurer un système universel. La réalité était évidemment toute autre, car le gouvernement préservait ses subventions aux familles à faible revenu. Notons toutefois que malgré l'arrivée des entreprises privées

dans ce domaine, le gouvernement refusait de leur accorder les subventions au même titre que les organismes sans-but lucratif. La volonté au cours des années quatre-vingt et du début de la décennie suivante a été de donner une vocation universelle aux services de garde et de vouloir les uniformiser à l'échelle de la province. Ceci dit, le gouvernement de l'Ontario n'a jamais mis sur pied un programme universel de services de garde à l'échelle de la province.

Avec l'arrivée au pouvoir du Parti conservateur en 1995, le gouvernement de l'Ontario a clairement proposé une stratégie de rétrécissement de l'État, notamment par le biais de la déréglementation, de la décentralisation et de la privatisation. Le gouvernement de l'Ontario a coupé les dépenses en matière des services de garde, préférant augmenter les crédits d'impôts pour les familles nécessiteuses avec de jeunes enfants. En plus de ces politiques à caractère résiduel, le gouvernement ontarien a reconnu les entreprises à but lucratif qui oeuvrent dans le domaine des services de garde en les subventionnant au même titre que les services sans but lucratif.

Les services de garde s'inscrivent dans un système de politiques sociales qui font que l'État-providence en Ontario, si on le compare avec d'autres pays industrialisés, se distingue par son caractère résiduel. Ainsi, les services de garde, déjà restrictifs, le deviennent encore plus par la restructuration entamée par le gouvernement ontarien au cours des années quatre-vingt-dix. En effet, la tendance des programmes sociaux de nature résiduelle à ne couvrir qu'une fraction de la population, soit seulement celle dans le besoin, apparaît clairement. La période des années quatre-vingt-dix n'a donc pas été le théâtre d'une rupture de l'État-providence mais d'une restructuration et d'une concrétisation des services de garde résiduels, axés vers une population précarisée.

Conclusion : la continuité de l'État-providence ontarien

Le présent chapitre a donné un aperçu de l'évolution des services de garde en Ontario. En effet, cette province a été le théâtre de nombreux bouleversements depuis plus d'un siècle, tant sur le plan du contexte démographique-économique que sur celui du contexte institutionnel. Ce qui ressort cependant de cette brève description, c'est la complexité de l'évolution des services de garde qui découle de plusieurs faits, notamment les nombreux acteurs impliqués, les intérêts qu'ils défendent et les facteurs politiques et économiques externes. On constate donc que les structures de garde d'enfants en Ontario ont évolué dans un environnement fort complexe, où les institutions de divers niveaux, les idées, ainsi que les intérêts de l'État et des autres acteurs sociaux ont modelé le type de structures offertes aux enfants et aux parents. Ainsi, au cours des cent dernières années, les grands bouleversements externes et internes ont provoqué des réaménagements importants en Ontario dans les services de garde.

Comme l'a démontré la méthode développée par Richard Simeon, l'évolution des politiques s'explique par sa complexité, c'est-à-dire que plusieurs facteurs, notamment *l'environnement*, la répartition du *pouvoir*, les *idées* environnantes, le cadre *institutionnel* et le *processus* peuvent éclairer les enjeux politiques. En effet, on constate que les services de garde d'enfants ont évolué lentement en Ontario entre la fin du dix-neuvième siècle jusqu'aux années soixante. Le gouvernement de l'Ontario n'a pas établi un système de garde comme tel mais a plutôt appuyé un ensemble de modes hétéroclites. Dans le contexte de la période d'après-guerre, les politiques sociales ont été édifiées alors que la famille traditionnelle était encore valorisée. Cela étant dit, la composition des familles, les régimes de travail et les besoins des familles se sont diversifiés à la longue. Au fur et à mesure que les femmes rentraient sur le marché du travail, les gouvernements fédéral, provincial et municipaux reconnaissaient qu'ils avaient un rôle à jouer en ce qui concerne les services de garde d'enfants.

Il est à noter cependant qu'on ne peut pas dire qu'une rupture soit survenue en Ontario en matière des services de garde, même au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, dans le contexte d'une importante récession et des réductions du financement fédéral. La tendance dans les années quatre-vingt et au début de la décennie suivante a été de donner une vision universelle aux services de garde. Si le discours prônait des services de garde universels, la réalité était toute autre : en effet, la logique dominante demeurerait une approche résiduelle.

En ce qui a trait à la fin des années quatre-vingt-dix, notons que la reconnaissance de l'importance des services de garde n'a pas pour autant diminué. L'approche a cependant été pour le moins reconfigurée. Autrement dit, le gouvernement de l'Ontario reconnaît l'importance des services de garde, bien que la façon de les financer et de les octroyer se modifie dans le temps. Il serait donc faux de prétendre que le gouvernement se désengage au niveau de la régulation des rapports économiques et sociaux. De toute évidence, il favorise des mesures d'adaptation au marché, notamment en permettant aux entreprises privées l'accès au domaine des services de garde et en utilisant les services de garde pour permettre la réinsertion des assistés sociaux sur le marché du travail. Bref, l'intervention étatique demeure importante.

CHAPITRE III : ANALYSE SÉMANTIQUE

RAPPORTS SUR LES SERVICES DE GARDE

Dans le but de vérifier si la transformation des politiques sociales témoigne d'une rupture ou d'une restructuration, nous nous sommes premièrement attardée à l'évolution des services de garde. Afin de vérifier davantage notre hypothèse, nous proposons une analyse du discours politique du gouvernement de l'Ontario à partir du milieu des années quatre-vingt, période où une crise de l'État-providence devait avoir débuté, selon les prévisions de certains auteurs de la Nouvelle droite, de la gauche et de l'approche écologique.

Nous avons retenu pour l'analyse du discours gouvernemental les rapports publiés par le gouvernement de l'Ontario en matière des services de garde au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Le premier rapport, publié sous le Parti libéral de l'Ontario en 1987, s'intitule La garde d'enfants: Orientation nouvelles; le second, sous le Nouveau Parti démocratique en 1992 est titré Réforme des services de garde d'enfants en Ontario - préparer l'avenir; et le troisième, sous le Parti progressiste-conservateur en 1996, s'appelle Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario.

Cette section de la thèse portant sur des documents a pour but de dégager les traits dominants de la transformation des politiques sociales soulignés au chapitre précédent. En effet, le discours étatique en matière des services de garde représente un lieu privilégié qui illustre la vision d'un gouvernement par rapport à ses politiques et sa conception des rapports sociaux et du rapport des individus à la société et à l'État moderne. Le discours qui accompagne les transformations sociales nous intéresse dans la mesure où il est devenu un outil de légitimité d'un système de valeurs. Derrière le discours se dissimule une vision de la société et du rôle du gouvernement qui impose ses postulats. Il est à noter que nous voulons surtout examiner si le discours gouvernemental ontarien relève de la conception résiduelle.

D'emblée, nous analyserons les trois rapports sous trois questions centrales directement liées à la production d'une représentation discursive de politiques. Il s'agira d'éplucher i) la vision de *l'espace économique* du gouvernement, ii) le portrait qu'il fait de la *gestion des affaires publiques* et iii) la représentation de la *communauté ontarienne et des acteurs sociaux* pour situer le contexte plus général de l'idéologie sur laquelle s'appuient les décideurs. Bien qu'il y en aille souvent autrement dans la pratique que ce qui est préconisé par une idéologie ou par des principes politiques, cette analyse discursive permettra de faire apparaître les idées qui sous-tendent l'évolution des services de garde.

Pourquoi retenir trois indicateurs, à savoir la représentation de l'espace économique, de la gestion des affaires publiques et de la société? De fait, en s'attardant à chacun de ces indicateurs, il s'agira de vérifier l'étendue des transformations des rapports sociaux. Nous nous interrogeons sur ces éléments afin de saisir non seulement le rôle de l'État dans la société ontarienne et dans le domaine des services de garde mais le *type* d'intervention qu'il privilégie. Autrement dit, ces indicateurs touchent simultanément des questions de finances publiques, de responsabilités assumées par les familles par rapport à la prise en charge par l'État, les entreprises privées ou les organismes non-gouvernementaux ainsi que du (dé)classement des travailleurs dans le domaine des services de garde.

De fait, il s'agira de déterminer si le gouvernement ontarien adopte un discours *providentialiste* ou un discours *néo-providentialiste*. On se rappelle que nous avons défini le discours *providentialiste* comme véhiculant le concept de politiques universelles, c'est-à-dire que la responsabilité des maux sociaux ne revient ni aux individus ni aux institutions privées mais à la société, par l'entremise du gouvernement. Sous un régime de sécurité sociale de type universel, les services sociaux sont disponibles à tous les groupes socioéconomiques de la société. Nous proposons toutefois que le discours du gouvernement ontarien ne correspond pas au concept d'universalisme mais plutôt à un discours néo-providentialiste.

Selon notre hypothèse, le discours du gouvernement de l'Ontario ne fait pas une rupture complète avec le discours providentialiste, néanmoins, il reprend et modifie ses grandes thématiques. Autrement dit, nous croyons qu'il n'y a pas de rupture radicale dans le discours qui accompagne la restructuration des politiques sociales mais qu'il est toutefois profondément modifié. Tout comme il y a des compressions importantes au niveau de la prestation des services, on aperçoit un discours qui propose des services sociaux ciblés vers des populations précarisées, c'est-à-dire celles que l'État estime comme étant incapables de déboursier les frais. En ce sens, le discours néo-providentialiste annonce une intervention étatique qui s'appuie sur un accès restreint aux services sociaux et où l'on souligne davantage la responsabilité individuelle.

La garde d'enfants: Orientations nouvelles (1987)

Avant d'aborder l'analyse détaillée du rapport La garde d'enfants: Orientations nouvelles de 1987, nous rappelons que les services de garde sont devenus une priorité politique pour le gouvernement ontarien à cette époque. D'ailleurs, dès son arrivée au pouvoir en 1985 à titre de gouvernement minoritaire avec l'appui du Nouveau Parti démocratique, le Parti libéral de l'Ontario en avait fait un de ses chevaux de bataille, le domaine demeurant prioritaire aussi à l'issue de sa réélection comme gouvernement majoritaire en 1987. Le Parti libéral a d'ailleurs souligné cet engagement dans le discours du Trône du 28 avril 1987, où il a proposé de jeter les bases d'un nouveau système « *qui reconnaîtra que la garde d'enfants est un service public de base, et non un service d'aide sociale* » (Ministère des Services sociaux et communautaires, 1987; p. 1). La parution du rapport qui détaillait cette nouvelle vision ne devait pas tarder. Cette même année, le Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario a publié un rapport intitulé La garde d'enfants : Orientations nouvelles, dont la vision s'apparentait à celui du discours du Trône.

Représentations de l'intervention gouvernementale

(i) Représentation de l'espace économique

On ne relève qu'une référence dans le rapport La garde d'enfants : Orientations nouvelles au sujet des principes économiques qui justifiaient les modifications proposées aux services à la petite enfance, et ce, au tout début du document. D'entrée de jeu, le gouvernement qualifiait les services de garde des enfants comme une « *question économique* » car ces services, surtout lorsqu'ils sont abordables, représentent une « *nécessité* » pour de nombreuses familles ontariennes, notamment depuis l'entrée massive des femmes sur le marché du travail. Autrement dit, les auteurs du rapport présentaient les services de garde comme une aide à l'emploi pour les familles dont les parents travaillaient.

Si les services de garde ont été reconnus comme une nécessité économique dans ce rapport, force est de constater la quasi-absence de références au contexte économique de la société ontarienne. Hormis les quelques mentions de contraintes budgétaires, notamment à l'effet que « *combler l'écart entre l'offre et la demande des services de garde d'enfants est évidemment un défi à long terme* », le rapport fait fi de l'environnement économique mondial en s'attardant davantage sur les besoins des acteurs sociaux dans la province de l'Ontario. Or, ce rapport fut publié au moment même où la rhétorique néo-conservatrice commençait à s'imposer, en Grande-Bretagne sous Margaret Thatcher et aux États-Unis sous Ronald Reagan, où des politiciens, politicologues et commentateurs répétaient sur toutes les tribunes que la crise budgétaire révélait l'incapacité de l'État à concilier son obligation d'atténuer les difficultés sociales et de soutenir l'accumulation du capital dans le contexte de la mondialisation des échanges économiques.

(ii) Représentation de la gestion publique

Si l'initiative d'établir un système de services de garde semblait jurer avec le nouveau discours néo-libéral, les termes utilisés dans ce document, notamment que la garde des enfants représentait une « *priorité* » et la meilleure option pour le « *développement, la sécurité et le bien-être* » des enfants, témoignent du fait que le gouvernement était conscient de l'envergure de la réforme de la garde d'enfants qu'il proposait. Autrement dit, le rapport énonce explicitement que le gouvernement de l'Ontario s'engageait à transformer les services de garde d'une forme « *d'aide sociale* » à un service « *public* ». De fait, cet engagement annonçait un changement important dans l'orientation des services de garde, à savoir le remplacement d'une conception résiduelle de ce service social par une vision universaliste.

Le document indique indirectement que l'expansion du réseau ne se réaliserait pas par l'entreprise privée, mais plutôt par le secteur à but non lucratif, puisque « *l'élargissement de ce secteur est conforme à la tendance qui reconnaît la garde d'enfants comme service public essentiel* ». Il est remarquable que cette nouvelle orientation rejetait l'idée d'une société dont le projet demeurerait entièrement, et même partiellement, influencé par le marché, préférant privilégier la place du secteur public en partenariat avec des organismes sans but lucratif.

Non seulement le gouvernement de l'Ontario s'engageait-il à offrir un service public, c'est-à-dire d'envergure universelle, mais il tenait également à élargir le concept même des services de garde. Aux programmes directs, soit les services de garde offerts en milieu familial et dans les garderies, le gouvernement ajoutait également les services de soutien pour les parents et les pourvoyeurs de services, soit les joujouthèques, les haltes-garderies, les ateliers sur l'art d'être parent et les services d'information. À cet effet, la nouvelle orientation se voulait un appui aux besoins de différentes clientèles au sein de la population, ce qui révèle en fait l'intention de l'État d'intervenir davantage dans plusieurs nouveaux secteurs.

De plus, le ministère des Services sociaux et communautaires s'engageait à répondre aux besoins liés aux réalités historiques et culturelles de la province de l'Ontario. Les auteurs du rapport estimaient que les services de garde devaient correspondre aux « *différences individuelles, régionales et culturelles* », ce qui signifiait que « *les communautés autochtone, francophone et ethniques* » allaient recevoir « *une attention spéciale* ». D'une part, on instaurait un système qui se voulait à l'échelle de la province; d'autre part, ce système devrait être « *flexible* » pour répondre aux besoins des parents et à ceux des localités et des communautés. Les auteurs prenaient soin de recentrer la définition du concept d'accessibilité, initialement fondée sur des services identiques à tous, vers une politique qui reflète le concept de la communauté.

Le gouvernement projetait comme priorité d'augmenter les salaires des employés en garderie. On retrouve donc ici une partie essentielle d'un discours providentialiste, à savoir la reconnaissance des travailleurs en services de garde comme employés de l'État et ce, à un niveau salarial plus élevé que dans le secteur à but non lucratif ou privé. Puis, le gouvernement annonçait qu'il financerait davantage les coûts d'immobilisations pour la construction de nouvelles garderies à but non lucratif, ainsi que pour la rénovation de garderies existantes, dont des locaux vacants dans les écoles. En ce sens, cette proposition s'inscrit dans un discours providentialiste qui insiste sur le financement de services à portée universaliste, c'est-à-dire de financer des garderies auxquelles pourront s'inscrire tous les enfants qui en auraient besoin, pas seulement ceux des familles démunies.

Comme nous avons pu le voir, le gouvernement de l'Ontario identifiait divers besoins dans le domaine de la garde d'enfants auxquels il entendait remédier. Or, dans la dernière section du document, les auteurs expliquaient que même si le gouvernement était prêt à dégager des ressources « *considérables* », il existait des contraintes, surtout budgétaires. On peut donc lire que l'écart entre l'offre et la demande des services de garde d'enfants est un « *défi à long terme* » qui doit être relevé « *dans le contexte d'une saine gestion des deniers publics* ». Ceci dit, le gouvernement réaffirmait son appui aux

subventions pour les familles à faible revenu. Aucune trace ici d'une quelconque référence directe à l'accès universel des services tant prônés comme objectif du gouvernement, sauf pour souligner qu'il a l'intention de substituer l'évaluation actuelle des besoins par une évaluation du revenu afin de déterminer l'admissibilité aux subventions. Il justifiait par ailleurs cette décision par le fait qu'elle « *supprime l'aspect "aide sociale"* » de l'évaluation des besoins. Par ailleurs, il devrait y avoir une plus grande uniformisation à l'échelle de la province puisque les besoins ne seraient plus déterminés « *au gré de la municipalité* ». Cependant, cette uniformisation de l'évaluation du revenu était bien loin du système « *public* », accessible à tous, tant prôné au début du document.

(iii) Représentation de la communauté et des acteurs sociaux

On constate que le rapport mentionne abondamment certains acteurs sociaux dans le domaine des services de garde, notamment les familles, les enfants, le secteur à but non lucratif, les écoles, les organismes communautaires et les différents paliers de gouvernement. Toutefois, même si les acteurs sociaux sont soulignés, on ne saurait trop insister sur le fait que la sémantique du discours occulte les conflits sociaux qui se produisent dans le domaine des services de garde. En effet, le rapport ne mentionne pas les entreprises à but lucratif ayant percé dans ce domaine depuis le début des années quatre-vingt, ni les revendications de services de garde par des groupes de femmes. Cette dépolitisation des acteurs sociaux fait en sorte que le gouvernement semblait prendre des décisions pragmatiques, voire bureaucratiques, à des problèmes qui sévissaient dans la société ontarienne.

Le rapport dénote également un changement de cap en ce qui a trait à la relation entre l'État et les citoyens. En effet, le document énonçait clairement que le gouvernement de l'Ontario tenait à élargir le concept même des services de garde pour appuyer différents types de garde d'enfant, ce qui permettrait de répondre aux besoins des clientèles variées au sein de la population. Dans ce discours, les besoins de certains

groupes d'individus étaient présentés comme des catégories aux prises avec des besoins spécifiques mais on y occulte complètement les liens sociaux et les rapports de pouvoir qui expliqueraient ces besoins. À titre d'exemple, le rapport mentionnait qu'ils serait nécessaire d'avoir des services de garde aux horaires flexibles pour répondre aux besoins, mais on y camouflait le phénomène de la précarisation des emplois et des emplois à temps partiel en raison de la restructuration de l'économie. Bref, le rapport posait la question des besoins selon une perspective bureaucratique, dans le sens que c'est à l'État de répondre à des problèmes administratifs.

Or, si le ministère des Services sociaux et communautaires dépolitisait les besoins des familles dont les parents sont sur le marché du travail, c'était également le cas pour les besoins liés aux réalités historiques et culturelles. Tel que nous l'avons déjà souligné, les auteurs du rapport estimaient que les services de garde devraient correspondre aux « *différences individuelles, régionales et culturelles* », ce qui signifie que « *les communautés autochtone, francophone et ethniques* » recevraient « *une attention spéciale* ». Dans ce traitement, le discours dénote un effacement de la définition politique de ces acteurs sociaux. Plus précisément, le rapport n'expliquait pas les raisons qui sous-tendent cette « *attention spéciale* », ne serait-ce que pour énoncer la nécessité de transmettre des valeurs culturelles et linguistiques à la base du développement des communautés minoritaires au sein de la société ontarienne. Le discours de ce rapport ne représente pas du tout l'espace politique du domaine des services de garde comme un lieu de conflits mais plutôt comme un espace pour résoudre des problèmes techniques, bureaucratiques.

En matière des ressources humaines oeuvrant dans les services de garde de la province, le ministère des Services sociaux et communautaires mettait l'accent non sur l'aspect de gardiennes ou de gardiens d'enfants mais sur le rôle d'éducation des travailleuses et des travailleurs dans les services de garde. En effet, les exigences en matière de formation étaient soulignées pour insister qu'en collaboration avec le ministère des Collèges et Universités et avec les établissements de formation et les associations

professionnelles, le ministère des Services sociaux et communautaires chercherait à « remédier à la pénurie actuelle de personnel qualifié pour l'enseignement des tout-petits » mais également à « répondre aux exigences futures en matière de main d'œuvre et de formation pour un système élargi de garde d'enfants ». En outre, le gouvernement misait sur l'augmentation des salaires et l'amélioration des avantages sociaux afin d'attirer et de garder les travailleurs. On expliquait par ailleurs que les salaires dans ce domaine étaient beaucoup trop bas, ayant été sous-évalués dans le passé.

Ces annonces témoignaient, de toute évidence, que le gouvernement ontarien visait à établir un équilibre entre les augmentations salariales des travailleuses et travailleurs en garderie, en majorité des femmes, ce qui représentait un effort d'équité salariale, et les services de garde abordables pour les parents ontariens. Il est à souligner toutefois que le gouvernement qualifiait le travail dans ce domaine de « sous-évalué » sans toutefois mentionner que la question correspondait à l'inéquité salariale pour les femmes. Or, la sémantique du rapport présente une définition a-politique des travailleuses en garderie, balayant complètement la notion de conflits sociaux par rapport à cette question.

Conclusion : rupture ou continuité?

Cette étude du rapport La garde d'enfants : Orientations nouvelles aura permis de faire ressortir les principaux aspects du discours du gouvernement libéral de l'Ontario en 1987. L'universalisme que prônait ce rapport dénote certainement un effort de rupture quant à la vision des services de garde dans le contexte des politiques sociales ontariennes, c'est-à-dire la tentative de dépasser le caractère d'aide sociale qui prévalait auparavant. Cependant, ce discours ne représente pas la fin des politiques sociales ni même la fin de l'État-providence. Au contraire, il est à tout le moins un effort pour annoncer que les services de garde se transformeront d'une forme d'aide sociale vers un

programme universel, bien qu'on y retrouve des références où le gouvernement semble se résigner à l'idée qu'il ne pourra l'implanter, faute de ressources.

Si le gouvernement provincial à cette époque mettait l'accent sur un système global des services de garde en favorisant le secteur à but lucratif, cela ne veut pas dire que le discours balayait complètement les pratiques antérieures. En réalité, le gouvernement concédait que les places dans des garderies sans but lucratif ne représenteraient pas l'ensemble des services de garde étant donné que la demande dépasserait largement la capacité financière du gouvernement. Autrement dit, malgré le changement de cap professé par le gouvernement, la réalité était tout autre : les services de garde en Ontario, malgré l'expansion prévue des pourvoyeurs sans but lucratif, allait demeurer essentiellement une forme d'aide sociale.

Réforme des services de garde d'enfants en Ontario : préparer l'avenir (1992)

Lorsque le Nouveau Parti démocratique est arrivé au pouvoir en 1990, il envisageait déjà de nombreuses réformes des services sociaux, dont les services de garde. En effet, il avait promis dans sa plate-forme électorale des fonds pour créer 10 000 nouvelles places dans les services de garde sans but lucratif au cours de ses deux premières années au pouvoir, au coût de 240 millions \$. Cette promesse électorale avait donné lieu à un rapport de consultation, Réforme des services de garde d'enfants en Ontario : préparer l'avenir en 1992. Tout comme pour le rapport de 1987, nous l'analyserons afin de mettre en valeur les traits dominants du discours politique privilégié par le gouvernement de l'Ontario cinq ans après la parution du premier rapport. Nous nous attarderons encore une fois sur la représentation de l'intervention gouvernementale qui s'articule autour de trois notions, soit sur la représentation de l'espace économique, de la gestion publique et de la communauté et des acteurs sociaux.

Représentation de l'intervention gouvernementale

(i) Représentation de l'espace économique

À la lecture du document Réforme des services de garde d'enfants en Ontario : préparer l'avenir, on note que le gouvernement de l'Ontario souhaitait établir un système de services de garde public tout comme l'éducation et la santé. Cependant, contrairement au rapport de 1987, on constate la l'apparition d'une sémantique directement liée à l'espace économique de l'Ontario. Les auteurs du rapport se disaient conscients que les réformes proposées pendant une « *crise* » économique constituaient un défi, faisant référence, de toute évidence, à la récession du début des années quatre-vingt-dix et à l'explosion du déficit.

Un regard plus attentif permet également de constater qu'un glissement s'était opéré depuis le premier rapport, à savoir que les services de garde ne représentaient plus simplement un appui aux parents qui se trouvaient sur le marché du travail, mais correspondaient dorénavant à un outil d'insertion dans le marché du travail. En ce sens, le gouvernement insistait sur les mesures qu'il envisageait pour « *restructurer* » l'économie de l'Ontario, pour créer des emplois et pour assurer la participation des Ontariens et Ontariennes à la formation et à un emploi rémunéré. Autrement dit, nous faisons face à un discours où l'on fait la promotion de l'insertion sociale au moyen de l'insertion économique, c'est-à-dire par de la formation ou un emploi rémunéré. Ainsi, le rapport fait appel à la rationalité économique pour justifier l'intervention étatique dans le domaine de la garde d'enfance.

En dépit du fait que le discours s'articulait davantage autour de notions économiques, le gouvernement de l'Ontario n'acceptait toujours pas le rôle des entreprises privées dans le domaine de la garde d'enfants. Bien qu'il reconnaissait l'existence des nombreuses garderies à but lucratif, il proposait d'affecter des fonds afin de transformer les entreprises en sociétés à but non lucratif. On voit ici un certain paradoxe, à savoir que l'on croit entendre que le gouvernement de l'Ontario doit tenir compte de la crise

économique, et par ce fait même, de la gestion judicieuse des dépenses publiques. Pourtant, à bien y regarder, le document annonce des changements importants en matière de services de garde qui n'ont rien à voir avec des augmentations quant au nombre de places en garderies, mais plutôt avec la transformation d'entreprises privées en organismes sans but lucratif.

(ii) Représentation de la gestion publique

Si certains aspects du discours gouvernemental témoignaient de nouvelles préoccupations par rapport à des dossiers économiques, notamment l'insertion des assistés sociaux dans des emplois rémunérés, le gouvernement ontarien réitérait essentiellement le même objectif qu'en 1987, à savoir l'établissement d'un véritable système public des services de garde à l'échelle de la province. Selon le gouvernement ontarien, les problèmes à résoudre dans le domaine des services de garde restaient principalement les mêmes : i) la demande continuait de dépasser l'offre; ii) les frais ne cessaient d'augmenter ; iii) de nombreux parents ne pouvaient se permettre la totalité des frais; iv) de nombreux programmes comptaient trop sur les subventions de l'État, étaient trop limités et n'étaient pas répartis équitablement; et enfin, v) les services étaient nettement insuffisants dans certaines collectivités.

Au-delà des ressemblances, avec le rapport sous le régime libéral, le discours du gouvernement de l'Ontario s'articulait autour des principes qui sous-tendaient la réforme, surtout la qualité, l'abordabilité, l'accessibilité et la gestion « *judicieuse* ». À noter que les trois premiers principes relèvent essentiellement d'un discours providentialiste, c'est-à-dire que les mesures de garde proposées ne sont pas perçues comme de la charité, mais comme une reconnaissance d'un droit social. Autrement dit, l'État estimait avoir un rôle à jouer dans l'éducation et le bien-être des jeunes enfants. Le rôle de soutien aux familles fait place à la reconnaissance d'une responsabilité sociale en ce qui a trait au secteur de la petite enfance. Malgré ces principes providentialistes, le rapport rappelait toutefois que les

réformes qui seraient entamées dans les services de garde devraient être « *judicieusement* » gérées, notamment à cause de « *l'obligation* » de rendre des comptes aux enfants, aux parents (donc à la clientèle) et aux « *contribuables* ». Même s'il n'est pas question d'écarter les principes universalistes qui sous-tendaient la réforme, du même souffle le rapport émettait un nouveau discours où le concept de citoyenneté côtoyait des notions de clientèle et de « *contribuables* ».

Tout comme en 1987, la responsabilité « *primordiale* » des services de garde ne revenait pas à l'État mais aux parents. Le gouvernement acceptait de s'occuper du bien-être des enfants en Ontario, mais se présentait plutôt comme facilitateur qui faisait la promotion des partenariats, notamment par le biais de son financement. En ce sens, le gouvernement ontarien ne proposait pas d'offrir des services en tant que tels, mais de s'assurer que d'autres entités, notamment les organismes à but non lucratif, s'assuraient de les offrir. Quoiqu'il annonçait un système public à l'échelle de la province, ce n'était que partiellement le cas : le financement proviendrait en partie des parents et du gouvernement, tant provincial que municipal, tandis que les organismes communautaires fourniraient les services.

Tout comme en 1987, le gouvernement ontarien considérait les services offerts en milieu à but non lucratif comme des services « *publics* », puisque ces organismes étaient tenus de rendre compte de leur gestion « *au public* », c'est-à-dire aux utilisateurs, aux contribuables et aux autorités gouvernementales. Toutefois, les autorités gouvernementales n'expliquaient point pourquoi elle ne proposaient pas un système « *public* » dont les services de garde seraient fournis par l'État.

Puisque le gouvernement de l'Ontario croyait à cette époque que le secteur à but non lucratif favoriserait des programmes de qualité, il proposait de financer directement les garderies à but non lucratif et les services réglementés en milieu familial afin d'assurer la « *stabilité* » des programmes. Comme nous l'avons indiqué au deuxième chapitre, le gouvernement proposait que des fonds soient également alloués aux entreprises privées

pour qu'elles puissent se transformer en organismes sans but lucratif et ce, dans le but de recevoir des subventions de places en garderies, du financement de base pour le personnel, des fonds pour l'élaboration de programmes et des subventions d'immobilisation. De toute évidence, le gouvernement entendait mousser le nombre de garderies sans but lucratif en Ontario et réduire le nombre d'entreprises privées dans ce domaine. Il réitérait également son engagement face à d'autres programmes reconnus lors du rapport de 1987, à savoir les centres de ressources pour l'enfance et la famille. À cet effet, non seulement le gouvernement déclarait-il ses intentions de favoriser les organismes sans but lucratif par opposition aux entreprises privées, mais il réitérait également son intervention dans plusieurs secteurs de la société.

Le discours que privilégiait le gouvernement indiquait clairement qu'il avait l'intention de transformer les services de garde d'endroits où les parents faisaient garder leurs enfants en des institutions qui favoriseraient le développement de l'enfant. D'ailleurs, le rapport soulignait la nécessité que les services de garde soient assumés par du personnel compétent et qualifié, d'où la nécessité de réviser les compétences professionnelles. Il est intéressant de noter que le gouvernement qualifiait les travailleuses et les travailleurs en garderie d' *« éducatrices et éducateurs »*, mettant donc l'accent sur le fait qu'ils et elles détenaient des compétences se rapprochant de celles des enseignants et enseignantes dans le domaine de l'éducation au niveau primaire. Si l'on ajoute à cela son intention d'accorder des subventions pour garantir l' *« équité en matière d'emploi »*, l'on peut conclure que le gouvernement indiquait tout vraisemblablement son intention de reclassifier les travailleuses et les travailleurs dans les services de garde en employés du secteur parapublic. Bref, on dénote ici une suggestion d'une réforme assez radicale des services de garde.

Force est de constater que le gouvernement de l'Ontario misait sur la participation des individus et des groupes au processus de consultation. Non seulement l'élaboration du document Réforme des services de garde d'enfants en Ontario : préparer l'avenir fut-elle effectuée avec des *« conseils »* de *« spécialistes de la garde d'enfants, les*

organismes, les parents et tous ceux et celles qui s'intéressent à ce domaine », mais le gouvernement invitait les individus et les groupes à assister au processus de consultation. De toute évidence, ce rapport privilégiait, dans son discours à tout le moins, les notions de participation et de consultation des diverses communautés dans la province, ainsi que des fournisseurs et des parents. Bref, le discours du gouvernement de l'Ontario en 1992 fait davantage de place aux acteurs sociaux dans la gestion des affaires publiques, ne serait-ce qu'au niveau des consultations.

(iii) Représentation de la communauté et des acteurs sociaux

Malgré le fait que les acteurs sociaux étaient au cœur du discours du gouvernement ontarien en 1992, notamment au chapitre des consultations, on constate, comme c'était le cas en 1987, que les rapports de force ne sont qu'effleurés à bien des égards.

À titre d'exemple, notons que le rapport souligne que les services de garde d'enfants sont essentiels au bien-être des enfants, des familles et des « *collectivités francophones* », cette dernière expression n'étant utilisée que dans la version française⁵. D'ailleurs, on relève plusieurs endroits dans la version française où l'on a simplement rajouté « *francophone* » sans expliquer la dimension politique de cette expression. On ne retrouve qu'un passage où le gouvernement indique quelque peu une notion politique reliée à la communauté francophone en Ontario : il soutient que le nombre de services de garde d'enfants en français demeure limité dans plusieurs communautés, notamment en raison de la faible concentration et de la dispersion géographique de la population francophone et que, depuis 1990, le développement communautaire a permis d'identifier des besoins spécifiques et de développer de nouveaux services de garde en français. Seule la lettre de la ministre qui accompagnait le rapport des intervenants de la

communauté franco-ontarienne soulignait un lien entre francophonie et politique. La ministre des Services sociaux et communautaires à l'époque, Marion Boyd, déclarait que « *tout en appuyant les parents et la collectivité, ces services permettront de réduire les conséquences de l'assimilation linguistique et culturelle au sein de la communauté franco-ontarienne* ». Ainsi, on a l'impression que ce discours semble varier en fonction des clientèles.

L'effacement des rapports de pouvoir avec la communauté franco-ontarienne se reproduit également au chapitre des autres acteurs sociaux. En effet, le gouvernement proposait l'équité en matière d'emploi « *en tant que moyen d'améliorer la capacité des programmes de répondre efficacement aux besoins de tous les enfants* »⁶ Tout comme c'était le cas avec le rapport de 1987, le discours du gouvernement ontarien semble masquer le rôle politique de l'équité en matière d'emploi, à savoir que l'équité s'appliquait à un groupe spécifique de travailleurs, les femmes. Le rapport s'attarde plutôt à un critère de l'administration publique, soit l'efficacité des programmes. De toute évidence, cette justification ne s'adressait pas aux femmes qui recevraient des augmentations de salaire, mais répondait davantage aux critiques de la décision d'accorder l'équité salariale.

Les problèmes reliés aux inégalités géographiques étaient également abordés par le ministère des Services sociaux et communautaires dans ce rapport, pour souligner que dans certains coins de la province, les services de garde se faisaient rares. Pourtant, ce manque à gagner ne s'inscrivait nullement dans une remise en question des inégalités qui s'appliquaient autant aux soins en santé ou aux emplois stables et payants, pour ne citer que quelques exemples, qu'aux services de garde. En effet, ce sont les grands centres urbains où l'on retrouvaient la plupart des services de garde, tandis que les régions rurales et du Nord éprouvaient des manques criants au chapitre de nombreux services sociaux et de santé.

⁵ En anglais, il est écrit : "*Child care is fundamental to the social well-being of children, families and communities.*"

⁶Dans le rapport, le mot *tous* est en italique.

Ceci dit, notons un exemple où les rapports de force de la société étaient beaucoup plus marqués, soit en matière d'un choix qui devait se faire entre les entreprises privées et les organismes à but non lucratif. Le gouvernement indiquait clairement qu'il favorisait les services de garde sans but lucratif, sans vraiment expliquer pourquoi le marché ne lui inspirait pas confiance. Ceci dit, cet acte de choisir entre le privé et le public était en soi très politique, car il posait des balises à l'intervention de l'État dans certains secteurs de la société.

Conclusion : rupture ou restructuration?

Le rapport Réforme des services de garde d'enfants en Ontario : préparer l'avenir, tout comme celui de 1987, proposait de transformer le système des services de garde d'un programme d'aide sociale en un service public essentiel. Il est intéressant de noter qu'en Ontario, deux rapports sur les services de garde mettaient l'accent sur l'objectif d'offrir des services publics et non de l'aide sociale, justement au cours de la même période où la « crise » de l'État-providence aurait dû s'amorcer dans les pays industrialisés. L'analyse des valeurs véhiculées dans le discours du gouvernement de l'Ontario en 1987 et en 1992 démontre que l'État visait l'universalisme des services de garde.

Toutefois, si l'on fait un rapide survol de ce rapport, on se rend compte que le discours du gouvernement en 1992 semble parfois contradictoire. D'un côté, on soulignait le caractère public et universel des réformes proposées tout en insistant sur des concepts économiques et administratifs. Ainsi, quelle que soit la réforme et peu importe le degré d'assurance qu'un service public soit la meilleure solution, les services de garde étaient soumis à certaines normes d'efficacité de la gestion des affaires publiques. Tout au long du rapport, le discours du gouvernement semblait répondre aux critiques d'un système universel : il se pose et s'organise en fonction de la présence dans la société de plusieurs discours concurrents, dont ceux qui proposent davantage d'interventions étatiques ou inversement la libéralisation des forces du marché.

En ce sens, le discours politique que l'on retrouve dans ce rapport est fort complexe, car il ne peut être assimilé à une idéologie particulière. Bien que la sociale-démocratie se situe au cœur du document, il ne s'agit pas ici d'un discours uniquement social-démocrate.

Si le discours ne relève pas uniquement d'une idéologie particulière, s'agit-il d'une rupture ou d'une transformation des politiques sociales au chapitre des services de gardes? Selon notre perspective, le discours du gouvernement ne se faisait pas en rupture avec ce qui précédait, mais se recomposait sous des formes reconnaissables, quoique différentes. Autrement dit, le gouvernement réitérait sa vision de cinq ans auparavant quant à la mise en place d'un système public et accessible à tous. Cependant, le gouvernement de l'Ontario démontrait également qu'une transformation s'opèrerait au niveau des pratiques d'intervention en matière des services de garde par rapport aux annonces antérieures, notamment que l'accent serait mis sur la réinsertion des assistés sociaux et des chômeurs au marché du travail. La transformation ne se faisait pas nécessairement dans le sens d'un recul de l'État-providence. Bien au contraire, ces modalités discursives traduisaient une vision particulière des politiques sociales dont se dotait la province de l'Ontario à partir des années quatre-vingt, à savoir l'espoir d'amorcer un État-providence composé de services de garde publics et non de services sous forme d'aide sociale.

Ceci dit, l'environnement économique est davantage souligné que ce n'était le cas en 1987. Les questions d'aide à l'emploi prennent plus d'importance, tout comme celles de l'administration efficace des services publics, comme si le gouvernement de l'Ontario répondait aux critiques de ces politiques. L'attention à la gestion de l'aide à l'emploi est également l'indication que l'environnement économique, notamment les difficultés éprouvées en matière de politiques budgétaires ainsi que la récession qui sévissait dans la société ontarienne, ne laissaient pas le gouvernement indifférent.

Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario (1996)

Le gouvernement ontarien sous le Parti progressiste conservateur s'est également attardé aux services de garde. On retrouve d'ailleurs deux références à ce sujet dans le programme électoral du Parti conservateur : d'une part, il affirmait vouloir appuyer les entreprises privées qui offraient des services de garde, d'autre part, il voulait éliminer les barrières à la croissance économique, ce qui permettrait le plus de choix possibles aux parents (Andrew, 1997). Dans ce contexte, le gouvernement s'embarquait dans une consultation qui aboutissait au rapport Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario présenté en août 1996. C'est sur ce rapport que nous nous pencherons afin d'évaluer le discours que privilégiait le gouvernement. Tout comme pour les rapports de 1987 et de 1992, Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario sera étudié sous trois thèmes de justification de l'intervention gouvernementale dans le domaine des services de garde, soit la représentation de l'espace économique, la représentation de la gestion publique ainsi que la représentation de la communauté et des acteurs sociaux.

Justification de l'intervention gouvernementale

(i) Représentation de l'espace économique

Le gouvernement sous les Conservateurs a souvent été décrit comme des néo-conservateurs ou des néo-libéraux (Régimbald, 1995; Leduc Brown; 1997). On aurait pu s'attendre à un hyper-économisme dans ce rapport, soulignant l'affirmation de la mondialisation des échanges économiques qui nécessiterait de réduire l'intervention de l'État. Toutefois, on constate que cet hyper-économisme est peu présent. Seul un paragraphe fait référence à l'espace économique et ce, dans la partie III du document portant sur les défis à relever. En effet, les auteurs du document soutenaient que « *vu la conjoncture économique dans laquelle se trouvent les provinces et les municipalités, si on ne change pas le système il finira par servir un segment de plus en plus limité de la population...de moins en moins*

bien ». À part cette référence, les thèmes de la mondialisation et de son incidence sur les programmes sociaux ne se retrouvent pas dans ce rapport.

Par contre, si les gouvernements précédents se révélaient frileux à l'égard du marché et des services de garde offerts par les entreprises privées dans les deux documents de 1987 et de 1992, il en est tout autrement dans ce rapport. De fait, le gouvernement insistait que ses décisions en matière de financement et de politiques « *doivent appuyer le traitement équitable du secteur privé et du secteur sans but lucratif* ». Ce que l'on constate, c'est que l'État espérait intervenir davantage dans l'espace économique de la province en élargissant le financement et les politiques vers les entreprises privées.

(ii) Représentation de la gestion publique

Si le document Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario faisait peu mention du contexte économique mondial, des expressions souscrivant à un pragmatisme administratif sont toutefois fort nombreuses. En effet, le gouvernement faisait amplement allusion au besoin de restructurer le système afin de rationaliser, de simplifier, d'utiliser plus efficacement les ressources et de vivre selon ses moyens. Toutes ces notions figuraient peu dans les deux rapports précédents. Il s'agit, selon ce discours, de répondre aux besoins des individus tout en gardant la préoccupation de l'État nettement au premier plan. L'État tenait à gérer les services de garde dans le contexte de contraintes budgétaires et de coupures budgétaires pour se permettre de réduire les impôts des contribuables en relevant plusieurs défis : de « *vivre selon ses moyens* » puisque le gouvernement ne pourrait « *tout simplement pas se permettre* » d'accroître ses dépenses au rythme des années précédentes; de rendre le système plus abordable non seulement pour les parents mais aussi pour les « *contribuables* »; d'éliminer tout « *obstacle* » à l'efficacité; d'accroître la « *souplesse* » du système et d'offrir plus d'options aux parents.

Il est frappant de constater que dans ce discours sur les défis, les notions de solidarité et d'équité sont complètement évacuées et sont remplacées par des expressions concernant l'efficacité. Ces expressions de la nécessité d'ancrer l'efficacité des services publics dans un contexte budgétaire ne constituent pas de simples formules d'argot technocratique. Elles annoncent plutôt une recomposition de l'administration des services de garde. En effet, le rapport de 1996 renforçait la notion de bien-être des services de garde dans le discours même du gouvernement. On y énonçait clairement les restrictions des droits sociaux universels au profit d'une intervention auprès d'une population cible, soit les familles à faible revenu qui ne peuvent pas se permettre de défrayer les coûts. Autrement dit, le système de services de garde universel et public tant prôné par les rapports précédents faisait plutôt place à des services sociaux ciblés vers des familles dans le besoin.

L'accent était également mis sur les responsabilités des individus aux dépens de celles de l'État. Tout comme en 1992, le rôle de l'État était davantage celui de courtier entre les contribuables et les organismes à but non lucratif ou à but lucratif que de pourvoyeur de services. À titre d'exemple, le rapport indiquait que les parents ont la responsabilité « principale » de s'occuper de leurs enfants et de décider à l'égard des services de garde; que les politiques gouvernementales devraient « appuyer » et « encourager » ce rôle des parents; et que la diversité des modes de services de garde qui existaient en Ontario (organismes à but non lucratif et entreprises privées) devrait être maintenue afin de répondre aux besoins variés des familles.

Il est pertinent de soulever que le gouvernement ontarien en 1996 reconnaissait le « secteur privé » et les « exploitants privés » comme un de ses partenaires, ce qui n'était pas le cas dans les autres rapports des années quatre-vingt. Même si des exploitants à but lucratif opéraient des services de garde à l'époque, le gouvernement ontarien avait clairement tranché, dans ses rapports de 1987 et 1992, en faveur du secteur sans but lucratif. En 1996, le gouvernement énonçait explicitement que le financement des immobilisations pour la construction de nouvelles installations ou la rénovation

d'installations déjà existantes, autrefois accordé uniquement aux garderies sans but lucratif, serait éliminé. En effet, le rapport indiquait que le gouvernement estimait que la « *responsabilité* » devrait être « *retournée* » aux secteurs privé, sans but lucratif et aux collectivités. Au nom de « *l'équité* », le gouvernement annonçait qu'il n'avantagerait plus un mode de service, il le faisait en éliminant presque complètement le financement d'immobilisation. La particularité de ce discours, c'est que la crainte à l'égard des entreprises disparaissait, pour être plutôt remplacée par l'acceptation de l'autorégulation du marché. Le rôle de l'État se limiterait à baliser les conditions générales de cette autorégulation.

L'effacement des services publics et l'affirmation de la place des entreprises privées cohabitaient avec une proposition du gouvernement ontarien de modifier l'évaluation de l'admissibilité à une place subventionnée, passant d'un examen de besoins à un examen de revenu. Le gouvernement justifiait ce changement car l'examen de besoins, « *complexe* » sur le plan administratif, « *empiét[ait] sur la vie des gens* ». Selon cette logique, les familles qui font l'objet d'un examen de besoins le percevraient comme une « *ingérence excessive dans leur vie* », puisqu'on recueillait des renseignements détaillés sur les dépenses et les dettes familiales. En ce sens, le soutien apporté aux familles semblait relever d'un droit et non comme une manifestation de charité publique, donc d'un soutien relevant de valeurs de l'État-providence. Ceci dit, pour remplacer l'examen de besoins, le gouvernement voulait établir une évaluation simplifiée fondée sur le revenu « *afin d'axer ses efforts sur les personnes qui en ont le plus besoin* » et afin que « *les familles ayant des revenus plus élevés contribuent davantage que celles ayant de faibles revenus* ». Bref, l'argument d'éliminer les examens de besoin sert à justifier le renforcement de services de garde ciblés aux familles à faible revenu, et par conséquent, entraîne l'enracinement d'un système à forme d'aide sociale. En ce sens, l'État-providence résiduel persiste et se durcit.

(iii) Représentation de la communauté et des acteurs sociaux

Dès le départ, on constate qu'un glissement sémantique s'était produit depuis le rapport précédent du gouvernement de l'Ontario. Bien que le gouvernement conservateur ait encore misé sur l'importance des services de garde pour les familles à faible revenu et jugeait impératif de garantir la souplesse dans le système, les notions managériales entrevues dans le dernier rapport étaient dorénavant fortement soulignées. On parlait d'appuyer un système « *abordable* » non seulement pour les parents tel que le gouvernement le mentionnait en 1987 et en 1992, mais également pour les « *contribuables* ». On entrevoyait, en effet, l'apport d'un nouvel acteur social d'une importance croissante, ce contribuable, abstrait, qui est celui qui défraie les coûts du système. À ne pas en douter, l'État était présenté comme pouvant agir mais se soumettant à un ordre qui le dépasse, soit les besoins de ces « *contribuables* » qui ne veulent que d'un système public bien géré.

En plus de l'importance naissante des contribuables, on retrouve dans ce rapport un rôle accru des parents dans le domaine des services de garde, ainsi que l'effacement de l'État. Dans ce discours, le soutien qu'apportait l'État au chapitre des services de garde était présenté comme permettant aux familles de réaliser pleinement leur potentiel. Tout comme dans les derniers rapports, l'accent sur la famille semble la situer comme un des aspects fondamentaux de la société. Axé partiellement sur la promotion de cette institution traditionnelle, le discours favorisait en même temps une politique sociale centrée sur l'aide à l'emploi. Il s'en dégageait que le gouvernement acceptait de prêter main forte aux familles dont les parents sont sur le marché du travail, mais en favorisant les choix de services qui leur seraient disponibles.

De plus, le gouvernement faisait abstraction des différentes minorités au sein de la société ontarienne, à l'exception des Premières nations qui exploitaient des services de garde subventionnés en partie par le gouvernement fédéral. Ainsi, les « *minorités* » des autres rapports font place aux « *contribuables* » et aux « *familles* » qui sont présentés sans

aucune attache à certaines communautés. Les disparités régionales étaient également peu abordées dans ce rapport, à l'exception d'une phrase au chapitre des municipalités : le rapport indiquait que le fait que les municipalités aient été libres de participer ou non à la prestation des services de garde *« a conduit à un important manque d'uniformité dans la façon dont les places subventionnées sont accordées d'un endroit à l'autre de la province ainsi que dans l'évolution des personnes admissibles à ces places »*. Cette référence, soulignons-le, présente le manque à gagner dans les services de garde comme étant uniquement rattaché aux décisions des municipalités, occultant par ce fait même les inégalités occasionnées par les ressources inégales, notamment les effets structurant de l'économie mondiale sur les communautés. Autrement dit, le rapport occultait complètement toute notion de conflits sociaux en aplatissant la société ontarienne pour que les inégalités ressortent simplement comme des circonstances dénuées de rapports de pouvoir.

Enfin, notons que la proposition de subventions salariales accordées aux travailleurs et travailleuses en garderies à l'issue du rapport de 1992 *« s'est avéré l'une des questions les plus difficiles et délicates »* lors de la consultation. Toutefois il n'avait jamais été explicitement annoncé que les subventions salariales seraient éliminées. On indiquait plutôt que les fonds qui servaient actuellement les subventions salariales *« devraient continuer d'être affectés au système des service de garde »*, c'est-à-dire d'augmenter le nombre de places subventionnées et que les organismes sans but lucratif et les entreprises privées recevraient *« une subvention de stabilisation des services équitable »*. L'élimination des subventions et les sacrifices que cela représentait de la part des travailleurs, la plupart étant des femmes, étaient évoqués comme une nécessité pour offrir plus de places subventionnées et pour financer plus équitablement les entreprises privées comparativement aux organismes sans but lucratif. On perçoit dans ce discours un déclassement d'une catégorie de travailleurs, en majorité des femmes, en faveur d'une restructuration du système des services de garde.

Conclusion : rupture ou restructuration?

L'analyse du rapport sur les services de garde de 1996 nous a montré que, sauf sur les questions de l'effacement de la sphère publique, le discours du gouvernement reflète plutôt un économisme technocrate. L'État se préoccupe de dispenser des services tout en tenant compte des contraintes budgétaires. En ce sens, les expressions telles la « *souplesse* », les « *choix* », « *l'efficacité* », dénotent une transformation des services de garde dorénavant façonnés par les demandes managérialistes du gouvernement. Ainsi, tout en reconnaissant le droit au soutien, le gouvernement renonce à l'idée même d'établir un système universel en faveur de services ciblés aux familles nécessiteuses.

Non seulement un système de garde universel s'estompe-t-il, mais on retrouve également la valorisation des entreprises privées et la libéralisation du marché. Il s'agit ici d'une légitimation récente, car on se rappelle que les entreprises privées dans le domaine des services de garde florissaient à partir des années quatre-vingt, mais que le gouvernement ne les reconnaissait pas lors des rapports de 1987 et 1992. La valorisation des lois du marché modifiait en ce sens l'univers des valeurs providentialistes que l'on entrevoyait dans les rapports précédents.

Si le plus récent rapport annonçait une transformation importante sur le plan de la représentation de la gestion des affaires publiques et de la société ontarienne, et dans une moindre mesure de l'espace économique, s'agit-il d'une rupture avec les rapports précédents? Non, car le gouvernement ne fait pas table rase des discours qui apparaissent dans les rapports de 1987 et 1992. Même si le projet du gouvernement est celui de la restructuration du système de services de garde, le document souscrit à l'importance de ce service social dans la vie des familles ontariennes. Le rapport se livre au tout début à une célébration non seulement des services de garde en tant que tels, mais de l'expansion qu'ils ont connu au cours des récentes années. On a l'impression que le rapport répond à certains groupes sociaux, ou à tout le moins, à des forces sociales, pour les rassurer qu'il répondra tout de même à leurs besoins, malgré les restructurations

et la place plus grande accordée aux entreprises privées. Néanmoins, si l'intervention étatique dans l'économie et les politiques demeure, elle est pour le moins modifiée en des pratiques de ciblage de populations précarisées.

Autrement dit, le discours du gouvernement, surtout à partir du dernier rapport, correspond à un discours néo-providentialiste qui ne fait pas une rupture complète avec le discours précédent. À cet égard, le discours néo-providentialiste reprend et modifie les grandes thématiques du discours providentialiste. Tout comme il y a une reconfiguration importante au niveau des services, il y a également une transformation des principes véhiculés dans les discours. Le discours néo-providentialiste témoigne du fait que l'État interviendra dans les politiques sociales, mais uniquement si le plein déploiement du marché et l'aide à la famille ne satisfont pas aux besoins fondamentaux de l'individu.

Conclusion : La restructuration des services de garde

Nous avons tenté de cerner la pratique discursive de l'État au chapitre des services de garde en analysant trois rapports gouvernementaux publiés en 1987, 1992 et 1996, afin de déterminer s'il y avait rupture ou transformation au niveau des valeurs véhiculées par l'État. À cet égard, on remarque que les années quatre-vingt ne représentent pas une période où les valeurs providentialistes sont mises de côté puisque les rapports en 1987 et en 1992 évoquent la nécessité d'instaurer un système de services de garde et de refuser de subventionner des garderies privées. Malgré cette profession de foi par rapport au système public, c'est-à-dire en finançant plus de places en garderies sans but lucratif, le gouvernement ne proposait pas pour autant l'abolition des services de garde offerts par l'entreprise privée ou par des individus en milieu familial. En ce sens, la contradiction s'étale ici de la façon la plus évidente entre, d'une part, un providentialisme qui chante les vertus du risque social et du rôle du secteur étatique et, d'autre part, un acquiescement, quoique implicite, du rôle de l'entreprise privée en Ontario.

Ceci dit, on dénote une transformation assez importante dans le discours étatique, comme en témoigne le rapport de 1996. Dans ce document, on retrouve une franche adhésion à la place de l'entreprise privée et un retour à l'idée que les services de garde devraient être offerts uniquement à titre d'aide sociale, c'est-à-dire aux familles nécessiteuses.

Bien qu'il s'agisse ici d'une transformation importante et certainement d'une érosion du principe de l'universalisme, il ne s'agit pas d'une rupture complète avec les pratiques discursives antérieures, et ce, pour deux raisons. D'une part, les rapports de 1987 et 1992 proposaient de se détacher de toute notion d'aide sociale au chapitre des services de garde qui était en fait, une valeur prédominante. Ainsi, le gouvernement visait en 1996 de retourner aux valeurs dominantes qui existaient avant les rapports de 1987 et 1992. D'autre part, le discours du gouvernement de 1996 se situe dans une certaine continuité car on y louange premièrement les acquis dans le domaine des services de garde jusqu'à ce jour tout en reconnaissant également explicitement le droit au soutien. En ce sens, le discours du gouvernement ne fait pas foi d'un économisme radical ou d'un délaissement de toute valeur quant au droit social.

Somme toute, le portrait du discours démontre que le domaine des services de garde est fort complexe et qu'il serait imprudent de qualifier la restructuration comme brusque et radicale. En effet, le discours néo-providentialiste du gouvernement reprend et modifie les grandes thématiques du discours providentialiste, soutenant que l'État interviendra dans les politiques sociales mais uniquement si le plein déploiement du marché et l'aide de la famille ne satisfont pas les besoins fondamentaux de l'individu.

CONCLUSION : LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE: LE CAS DES SERVICES DE GARDE EN ONTARIO

Les limites budgétaires et la croissance phénoménale des dettes encourues par les pays industrialisés sont à l'origine du débat sur la « crise » de l'État-providence. La perte de légitimité des politiques sociales, accompagnée des coûts occasionnés par les services sociaux, a entraîné une remise en question de la raison d'être de cette forme étatique. Bien que la critique à l'égard de l'État-providence se soit propagée au cours des vingt dernières années, le bilan n'est pas aussi clair au niveau de la pratique : on assiste à des compressions budgétaires importantes au niveau des services sociaux, ainsi qu'à un glissement des principes qui sous-tendent les politiques sociales, mais ces changements ne témoignent pas d'une régression massive des institutions politiques. En effet, ce texte a démontré qu'une « crise » de l'État-providence ne s'est pas produite dans le domaine des services de garde en Ontario comme le présageaient les analystes de la Nouvelle droite, de la gauche et de l'approche écologique.

D'entrée de jeu, nous avons mis en relief plusieurs interprétations de la « crise » de l'État-providence, à savoir les positions de la Nouvelle droite, qui soulignait l'incompatibilité de l'État et de l'économie du marché; d'une certaine partie de la gauche, qui soutenait que l'État-providence n'avait pas su remédier aux problèmes sociaux, économiques et politiques des sociétés modernes tout en opprimant ses citoyens en imposant des services édifiés selon des normes technocratiques; et de certains partisans de l'écologisme, qui annonçaient la fin de pratiques contemporaines à cause de l'approche des limites écologiques.

Cependant ces interprétations de la crise de l'État-providence ont été assujetties à des critiques à partir des années soixante-dix, car des auteurs entreprirent un examen de la rhétorique de la crise de l'État-providence, afin de démontrer que les sociétés industrialisées contemporaines demeuraient essentiellement mixtes. Autrement dit, ces auteurs estimaient que malgré des contraintes budgétaires, le marché et l'État jouaient

encore des rôles importants et complémentaires. Pour une nouvelle vague d'auteurs, l'enjeu réel consistait plutôt en la place *relative* du marché et de l'État dans nos sociétés. En effet, ces auteurs suggéraient que la transformation des sociétés capitalistes mènerait à une restructuration de l'État-providence et non à sa disparition. Malgré le discours populaire des dernières années, les compressions budgétaires et la réorientation des politiques sociales, ils proposaient que les systèmes de sécurité sociale ne seraient pas complètement démantelés, mais qu'ils seraient plutôt reconfigurés. Ces auteurs soulignaient la pérennité de l'État-providence malgré les transformations de la société, de l'économie et de l'État.

Le premier chapitre a permis de présenter le contexte dans lequel se situe le débat entre les auteurs qui perçoivent une crise dans les pratiques de l'État-providence et ceux qui soulignent plutôt sa transformation. Même si les sociétés industrialisées sont réorganisées, tant sur le plan des politiques sociales que les valeurs sur lesquelles s'appuyait l'État-providence, il y a une restructuration de la sphère politique plutôt qu'une crise. En ce sens, notre hypothèse de recherche, soit que l'Ontario restructure ses politiques sociales et intensifie les caractéristiques résiduelles de ses programmes sociaux, se situe dans la perspective qui souligne la transformation et non la crise de l'État-providence.

Or, l'évolution des services de garde en Ontario démontre qu'en effet, les politiques sociales sont fort complexes, notamment en raison des nombreux acteurs impliqués, des intérêts qu'ils défendent et des bouleversements sociaux. On constate que les structures de garde d'enfants en Ontario ont évolué dans un environnement complexe, où les institutions, les idées, ainsi que les intérêts de l'État et d'autres acteurs sociaux ont modelé le type de structures offertes aux enfants et aux parents. Les services de garde d'enfants ont évolué lentement en Ontario entre la fin du dix-neuvième siècle jusqu'aux années soixante, ce qui a entraîné un ensemble de modes hétéroclites. L'approche du gouvernement ontarien ne s'inspirait pas d'une idéologie dirigeante mais reflétait plutôt l'adaptation à des circonstances changeantes. Dans le contexte de la période d'après-

guerre, les politiques sociales ontariennes ont été édifiées alors que la famille traditionnelle était encore de mise. Puis, la composition des familles, les régimes de travail et les besoins des familles se sont diversifiés à la longue. Au fur et à mesure que les femmes rentraient sur le marché du travail, les gouvernements fédéral, ontarien et municipaux reconnaissaient qu'ils avaient un rôle à jouer en ce qui concerne les services de garde d'enfants.

Il est à noter cependant que l'on ne peut prétendre à une rupture en Ontario en matière des services de garde même au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, en période d'une importante récession et de réductions du financement fédéral. En continuité avec l'État-providence ontarien d'après guerre, un mélange unique de modes de services de garde s'est produit, un mélange parfois ambivalent et même contradictoire. Ainsi, l'Ontario hérite de politiques sur les services de garde à caractère résiduel bien qu'on y retrouve des éléments sociaux-démocrates même sous un gouvernement Progressiste conservateur des années soixante et soixante-dix. Si l'on note davantage d'influences sociales-démocrates au cours des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix comparativement aux dernières années, il n'en reste pas moins que l'Ontario n'a jamais pu instaurer des services de garde à conception universelle. Puis à partir de 1995, la conception résiduelle des services de garde se durcit bien que l'État-providence ontarien continue d'intervenir. Si le gouvernement de l'Ontario se retire des subventions directes aux garderies pour les transférer aux municipalités, il augmente son intervention par le biais de crédits d'impôts accordés aux familles à faible revenu.

La conception résiduelle a toujours existé en Ontario et se fait de plus en plus présente dans les politiques des services de garde à partir de 1995. Nous avons voulu illustrer ce fait en cernant la pratique discursive de l'État au chapitre des services de garde. Pour ce faire, nous avons analysé trois rapports gouvernementaux publiés en 1987, 1992 et 1996 afin de déterminer s'il y avait rupture ou transformation au niveau des valeurs véhiculées par l'État. À cet égard, on remarque que les années quatre-vingt ne représentent pas une période où les valeurs providentielles sont mises de côté en raison

de la crise budgétaire, puisque les rapports en 1987 et en 1992 évoquent la nécessité d'instaurer un système de services de garde et de refuser de subventionner des garderies privées. Ceci dit, jamais le gouvernement sous le parti libéral et sous le parti néo-démocrate n'a la prétention de pouvoir instaurer des services de garde publics à l'échelle de la province, étant donné les limites budgétaires auxquelles il doit faire face. À noter également que malgré les subventions accordées à des garderies sans but lucratif, le gouvernement maintenait sa priorité de défrayer les services de garde pour les familles à faible et moyen revenu. Bref, le caractère résiduel des services de garde demeure, malgré l'espoir du gouvernement d'instaurer un système universel.

Puis, à partir de l'arrivée au pouvoir des Progressistes conservateurs en 1995, on dénote une initiative pour subordonner les politiques sociales aux impératifs de la production et de la compétitivité. De fait, dans le rapport de 1996, on retrouve une franche adhésion à la place de l'entreprise privée et un retour à l'idée que les services de garde devraient être subventionnés par le gouvernement uniquement à titre d'aide sociale, c'est-à-dire aux familles à faible revenu. Bien que le gouvernement annonçait son intention de maintenir des services de garde à caractère résiduel, il ne s'agit pas d'une rupture avec des pratiques antérieures mais un renforcement du caractère résiduel et hétéroclite des services de garde – tout en reprenant à son compte l'idée de l'importance de ces services sociaux, présente dans le discours dit providentialiste des années précédentes. Autrement dit, le gouvernement depuis 1995 véhicule un discours néo-providentialiste qui reprend les grandes thématiques du discours providentialiste mais en modifiant ses problématiques.

En tenant compte du contenu des nouvelles politiques sociales et du discours étatique qui l'accompagne, on constate que les divers partis politiques intègrent, à leur manière, des éléments de continuité de l'État-providence d'après-guerre. Autrement dit, la reconfiguration des politiques sociales, et par le fait même, du discours qui l'accompagne, ne représente pas la disparition de l'État-providence en Ontario. Toutefois, la métamorphose des services de garde s'effectue par une logique fort complexe. Ces

services sociaux se recomposent, conservant des éléments reconnaissables et ajoutant des principes différents. Tout compte fait, la régulation étatique demeure importante.

Somme toute, ce texte permet de conclure que l'État-providence en Ontario existe toujours, bien qu'il continue d'être transformé et démontre que notre hypothèse est fondée. Il faut toutefois mettre en garde que toute lecture globalisante qui étendrait la portée de notre hypothèse à l'ensemble des politiques sociales en Ontario, de celles du Canada et des pays occidentaux. Une telle lecture globalisante serait précipitée. Il faudrait attendre l'analyse d'autres corpus avant de conclure que l'on n'assiste pas à une rupture mais plutôt à une restructuration des politiques sociales dans d'autres provinces canadiennes ou dans d'autres pays occidentaux. En effet, il serait fort intéressant d'appliquer la même méthode, soit l'évolution des services des services de garde et l'analyse des discours, au Québec puisque c'est une province environ de la même taille mais qui aurait connu des gouvernements sociaux-démocrates sous le Parti Québécois. Une synthèse à l'échelle canadienne permettrait également d'analyser le rôle des gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux et municipaux dans le domaine des services de garde.

Cette thèse n'a évidemment pas la prétention d'épuiser le vaste sujet de la transformation de l'intervention étatique, mais seulement d'indiquer que c'est à une autre analyse que celle d'une crise qui doit être considérée. Il reste que le portrait d'ensemble des politiques sur les services de garde en Ontario depuis le dix-neuvième siècle témoigne d'une continuité, malgré l'affermissement de la conception résiduelle.

BIBLIOGRAPHIE

- ABEL-SMITH, Brian, and Kay TITMUSS. 1987. "The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard M. Titmuss." Pp. 282 . London: Allen & Unwin.
- ALEXANDER, Alba. 1995. "Book review: Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?*" *The American Journal of Sociology* 101: 505-506.
- ANDREW, Caroline. 1997. *Le gouvernement Harris et la garde d'enfants: la privatisation, la municipalisation ou autre chose? (Texte révisé d'une présentation dans le cadre du colloque «Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000» au congrès annuel de l'ACFAS tenu à Trois-Rivières les 15 et 16 mai 1997.*
- ANDREW, Caroline. 1998. "Les femmes et l'État-providence: Question revue et corrigée." *Politique et Sociétés* 17: 171-182.
- ARMSTRONG, Pat. 1997. "The Welfare State as History." Pp. 52-73 in *The Welfare State in Canada: Past, Present and Future*, edited by Raymond B. Blake, Penny E. Bryden, and J. Frank Strain. Concord, Ontario: Irwin Publishing.
- ARMSTRONG, Pat, and Hugh ARMSTRONG. 1994. *The Double Ghetto: Canadian Women and Their Segregated Work*. Toronto, Ontario: McClelland & Stewart Inc.
- BAGGULEY, Paul. 1994. "Prisoners of the Beveridge Dream? The Political Mobilisation of the Poor Against Contemporary Welfare Regimes." Pp. 74-94 in *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, edited by Roger Burrows and Brian Loader. New York, NY: Routledge.
- BAKER, Maureen. 1992. "The Adequacy of Existing Social Programs for Canadian Families: Trends and Emerging Needs." Pp. 67-79 in *Social Policy in the Global Economy*, edited by Terrance M. Hunsley. Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.
- BAKER, Maureen. 1995a. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons*. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- BAKKER, Isabella. 1992. "Reviews: Beyond the Welfare State (Christopher Pierson)." *Canadian Journal of Political Science* 25: 609 (2).
- BAKKER, Isabella. 1996. *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada.*. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- BALDWIN, Peter. 1997. "State and Citizenship in the Age of Globalisation." Pp. 95-118 in *Restructuring the Welfare State: Theory and Reform of Social Policy*, edited by Peter Koslowski and Andreas Føllesdal. Berlin, Deutschland: Springer-Verlag.
- BANTING, Keith G. 1992a. "Economic Integration and Social Policy: Canada and the United States." Pp. 21-43 in *Social Policy in the Global Economy*, edited by Terrance M. Hunsley. Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.
- BANTING, Keith G. 1992b. "Neoconservatism in an Open Economy: The Social Role of the Canadian State." *International Political Science Review* 13 : 149-170.
- BATTLE, Ken. 1997. "National Child Benefit: Renewing the Federation Through Social Policy Reform." *Policy Options* 18 : 46-49.

BEAUCHEMIN, Jacques. 1997. "Les formes de l'État et la production de l'éthique sociale dans la perspective de la sociologie politique." *Politique et Sociétés* 16 : 67-89.

BEAUCHEMIN, Jacques, Gilles BOURQUE, et Jules DUCHASTEL. 1995. "Du providentialisme au néolibéralisme: de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale." *Cahiers de recherche sociologique* 24: L'État dans la tourmente:15-47.

BEAUCHEMIN, Jacques, Gilles BOURQUE, Jules DUCHASTEL, Gérard BOISMENU, et Alain NOËL. 1995. "Présentation: L'État dans la tourmente." *Cahiers de recherche sociologique*, 7-13.

BEAUJOT, Roderic .1997. "Parental Preferences for Work and Childcare" *Canadian Public Policy* Volume XXIII, no. 3, pp. 275-288.

BERGER, Peter L. 1985. "An Alternative Vision of the Welfare State." Pp. 71-79 in *Gaining Ground: New Approaches to Poverty and Dependency*, edited by Michael Cromartie. Washington, D.C.: Ethics and Public Policy Center.

BERKOK, U. , and L. McDonough. 1997. "Financing the Investment in Child Care." *Policy Options* 18 : 34-37.

BLAIS, André. 1994. "L'État a-t-il vraiment été réduit?" Pp. 425-432 dans *Un État réduit? A Down-Sized State?*, dirigé par Robert Bernier et James Iain Gow. Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec.

BLAKE, Raymond B., Penny E. BRYDEN, and J. Frank STRAIN. 1997. "The Welfare State in Canada: Past, Present and Future." Pp. 270 . Concord, Ontario: Irwin Publishing.

BOISMENU, Gérard, et Alain NOËL. 1995. "La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe." *Cahiers de recherche sociologique* : 49-85.

BOOKCHIN, Murray. 1987. *The Modern Crisis*. Montréal, Québec: Black Rose Books.

BOOTH, Alan. 1992. "Child Care in the 1990s: Trends and Consequences." Pp. 245 . Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

BOTHWELL, Robert. 1986. *A Short History of Ontario*. Edmonton, Alberta: Hurtig Publishers Ltd.

BOURQUE, Gilles, et Jacques BEAUCHEMIN. 1994. "La société à valeur ajoutée ou la religion pragmatique." *Sociologie et sociétés* XXVI : 33-56.

BOURQUE, Gilles, et Jules DUCHASTEL (avec la collaboration de Jacques BEAUCHEMIN et Pierre PLANTE). 1988. *Restons traditionnels et progressifs : Pour une nouvelle analyse du discours politique. Le cas du régime Duplessis au Québec*. Montréal, Québec: Boréal.

BRETON, Gilles, et Jane JENSON. 1992. "Globalisation et citoyenneté: quelques enjeux actuels." Pp. 35-55 in *L'ethnicité à l'heure de la mondialisation*. Ottawa, Ontario: ACFAS Outaouais.

BRODIE, Janine. 1995. *Politics on the Margins: Restructuring and the Canadian Women's Movement*. Halifax, Nova Scotia: Fernwood Publishing.

BURROWS, Roger, and Brian LOADER. 1994. "Towards a Post-Fordist Welfare State?" Pp. 263 in *The State of Welfare*, edited by Mary Langan. New York, NY: Routledge.

CAMPBELL, Bruce A. 1997. "From the Economics of Despair to the Economics of Hope: Reclaiming the Vision of a Just Society." Pp. 257-267 in *The Welfare State in Canada: Past, Present and Future*, edited by Raymond B. Blake, Penny E. Bryden, and J. Frank Strain. Concord, Ontario: Irwin Publishing.

CARDIN, Jean-François, Claude COUTURE, and Gratien ALLAIRE. 1996. *Histoire du Canada. Espace et différence*. Québec, QC: Les Presses de l'Université Laval.

CARELESS, J.M.S. 1974. "Some Aspects of Urbanization in Nineteenth-Century Ontario." Pp. 65-79 in *Aspects of Nineteenth-Century Ontario*, edited by F.H. Armstrong, H.A. Stevenson, and J.D. Wilson. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.

CHIASSEON, Guy. 1997. "The Crisis in the Welfare State and Democracy: A Discourse Analysis of ACOA." Pp. 74-87 in *The Welfare State in Canada: Past, Present and Future*, edited by Raymond B. Blake, Penny E. Bryden, and J. Frank Strain. Concord, Ontario: Irwin Publishing.

CHILDCARE RESOURCE AND RESEARCH UNIT. 1995. *Child Care in Canada: Provinces and Territories*. Toronto, Ontario: Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

CLEVELAND, Gordon, and Douglas HYATT. 1997. "Assessing Federal Child Care Policy: Does the Arrow Reach its Target." *Policy Options* 18 : 20-24.

COLEMAN, William D., and Grace SKOGSTAD. 1990. "Policy Communities and Policy Networks: A Structural Approach." Pp. 14-33 in *Organized Interests and Public Policy*, edited by William D. Coleman and Grace Skogstad. Toronto, Ontario: Copp-Clark.

COLLIER, Ken. 1997. *After the Welfare State*. Vancouver, British Columbia: New Star Books.

CONNELY, William E. 1993. *The Terms of Political Discourse*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

COURCHENE, Thomas J. 1997. "ChASTE and Chastened: Canada's New Social Contract." Pp. 9-35 in *The Welfare State in Canada: Past, Present and Future*, edited by Raymond B. Blake, Penny E. Bryden, and J. Frank Strain. Concord, Ontario: Irwin Publishing.

COURCHENE, Thomas J., and Arthur E. STEWART. 1992. "Financing Social Policy: Observations and Challenges." Pp. 129-154 in *Social Policy in the Global Economy*, edited by Terrance M. Hunsley. Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.

COURCHENE, Thomas J., and Colin R. TELMER. 1998. *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario. An Interpretive Essay*. Toronto, Ontario: Monograph Series on Public Policy, Centre for Public Management, Faculty of Management, University of Toronto.

CULPITT, Ian. 1992. *Welfare and Citizenship : Beyond the Crisis of the Welfare State?* London, England : SAGE publications,.

DEAKIN, Nicholas. 1994. *The Politics of Welfare : Continuities and Change*. Toronto, Canada : Harvester Leaf.

- DE SÈVE, M. 1988. "Pour une mise à jour des caractéristiques de l'emploi féminin de 1961 à 1986." *Interventions économiques* 20/21 : 59-102.
- DENIS, Claude. 1995. "The New Normal: Capitalist Discipline in Alberta in the 1990s." Pp. 86-100 in *The Trojan Horse*, edited by Trevor Harrison and Gordon Laxer. Montréal, Québec: Black Rose Books.
- DOBSON, Andrew. 1995. *Green Political Thought*. New York, NY: Routledge.
- DUNGAN, Peter. 1997. "Ontario's Economic Outlook." Pp. 125-138 in *Revolution at Queen's Park: Essays on Governing Ontario*, edited by Sid Noel. Toronto, Ontario: James Lorimer & Company.
- DYCK, Rand. 1996. "Chapter 7: Ontario." Pp. 299-371 in *Provincial Politics in Canada: Towards the Turn of the Century*. Scarborough, Ontario: Prentice Hall Canada Inc.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- FITZPATRICK, Tony. 1998. "The Implications of Ecological Thought for Social Welfare." *Critical Social Policy* 18 : 5-26.
- FORGET, Danielle. 1990, printemps. "Le discours politique: du plan linguistique au plan idéologique." *Protée* 18 : 141-147.
- FRASER, Nancy. 1989. *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press.
- FRENETTE, Normand. 1998. *Les francophones de l'Ontario et l'université à l'heure de la réforme scolaire*. Toronto, Ontario: Institut d'études pédagogiques de l'Université de Toronto.
- FRIEDMAN, Milton, and Rose Friedman. 1980. *La liberté du choix*. Paris, France: Éditions Pierre Belfond.
- FRIENDLY, Martha. 1997. "What is the Public Interest in Child Care?" *Policy Options* 18 : 3-6.
- FRIESEN, Bruce. 1995. *A Sociological Examination of the Child Care Auspice Debate*. Toronto, Ontario: The Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- GARWITZ, Madeleine. 1993. *Méthodes des sciences sociales*. Paris, France: Éditions Dalloz.
- GEORGE, Vic, and Stewart MILLER 1994. *Social Policy Towards 2000: Squaring the Welfare Circle*. New York, NY: Routledge.
- GEORGE, Vic, and Paul WILDING. 1994. *Welfare and Ideology*. Toronto, Ontario: Harvester Wheatsheaf.
- GERSON, Mark. 1996. "The Essential Neoconservative Reader." Pp. 467 . Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- GILDER, George. 1981. *Richesse et pauvreté*. Paris, France: Albin Michel.

GOUGH, Ian. 1979. *The Political Economy of the Welfare State*. London, UK: The MacMillan Press Limited.

GOUGH, Ian. 1983. "Thatcherism and the Welfare State", *The Politics of Thatcherism* edited by S. Hall and M. Jacques, London, UK. Lawrence and Wishart.

GOUGH, Ian. 1996. "Review: Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?*" *Journal of Social Policy* 25:575-576.

GRAHAM, Brad, and Ernie LIGHTMAN. 1992. "The Crunch: Financing Ontario's Social Programs." Pp. 81-103 in *Social Policy in the Global Economy*, edited by Terrance M. Hunsley. Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.

GRAHAM, Katherine A. and Susan D. PHILLIPS. 1999. " 'Who Does What' in Ontario : The Process of Provincial –Municipal Disentanglement", *Canadian Public Administration* : volume 41, no. 2 (Summer), pp. 175-209.

GUEST, Dennis. 1995. *Histoire de la sécurité sociale au Canada*. Beauceville, Québec: Éditions boréale.

HALE, Geoffrey E. 1997. "Changing Patterns of Party Support in Ontario." Pp. 107-124 in *Revolution at Queen's Park: Essays on Governing Ontario*, edited by Sid Noel. Toronto, Ontario: James Lorimer & Company.

HAMEL, Pierre. 1995. "La question du partenariat: de la crise institutionnelle à la redéfinition des rapports entre sphère publique et sphère privée." *Cahiers de recherche sociologique* : 87-126.

HARTMANN, Franz. 1998. "Towards a Social Ecological of Sustainability." Pp. 336-352 in *Political Ecology: Global and Local*, edited by Roger Keil, David V.J. Bell, Peter Penz, and Leesa Fawcett. New York, NY: Routledge.

HAYDEN, Jacqueline. 1997. *Neo-Conservatism and Child Care Services in Alberta: A Case Study*. Toronto, Ontario: Childare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

HOFFERTH, Sandra L. 1997. "Dramatic Changes in the U.S. Safety Net for Low Income Families." *Policy Options* 18 : 24-27.

HOGGETT, Paul. 1994. "The Politics of the Modernisation of the UK Welfare State." Pp. 38-48 in *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, edited by Roger Burrows and Brian Loader. New York, NY: Routledge.

HOWE, R. Brian, and Katherine COVELL. 1997. "Children's Rights in Hard Times." Pp. 230-245 in *The Welfare State in Canada: Past, Present and Future*, edited by Raymond B. Blake, Penny E. Bryden, and J. Frank Strain. Concord, Ontario: Irwin Publishing.

HUNSLEY, Terrance M. 1992. *Social Policy in the Global Economy*. Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.

JENNISSEN, Therese. 1997. "Implications for Women: The Canada Health and Social Transfer." Pp. 219-229 in *The Welfare State in Canada: Past, Present and Future*, edited by Raymond B. Blake, Penny E. Bryden, and J. Frank Strain. Concord, Ontario: Irwin Publishing.

JENSON, Jane. 1998. "Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec: une analyse historico-institutionnaliste." *Politique et sociétés* 17 : 183-216.

JENSON, Jane, and Susan D. PHILLIPS. 1996. "Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada." *International Journal of Canadian Studies* 14 : 111-135.

JENSON, Jane, et Mariette SINEAU. 1998. "Qui doit garder le jeune enfant? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise." Pp. 301 . Paris, France: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

JESSOP, Bob. 1994. "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State." Pp. 12-37 in *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, edited by Roger Burrows and Brian Loader. New York, NY: Routledge.

JOBERT, Bruno. 1995. "La fin de l'État tutélaire." *Cahiers de recherche sociologique* :107-126.

KEMPENEERS, Marianne. 1992. *Le travail au féminin: Analyse démographique de la discontinuité professionnelle des femmes au Canada*. Montréal, Québec: Les Presses de l'Université de Montréal.

KENT, Tom. 1997. "How to Strengthen the Welfare State." Pp. 246-256 in *The Welfare State in Canada: Past, Present and Future*, edited by Raymond B. Blake, Penny E. Bryden, and J. Frank Strain. Concord, Ontario: Irwin Publishing.

KERANS, Patrick. 1994. "Need and Welfare : "Thin" and "Thick" Approaches." Pp. 44-45 in *Continuities and Discontinuities : The Political Economy of Social Welfare and Labour Market Policy in Canada*, edited by Andrew F. Johnson, Stephen McBride, and Patrick J. Smith. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.

KLASSEN, Thomas R. (1997). "Getting It Backward ? Economy and Welfare in Ontario 1985-1995", *Canadian Public Policy*, VOL. XXIII, no. 3, pp. 333-338.

KOSLOWSKI, Peter, and Andreas Føllesdal. 1997. "Restructuring the Welfare State: Theory and Reform of Social Policy." Pp. 402 . New York, NY: Springer.

KRASHINSKY, Michael. 1977. *Day Care and Public Policy in Ontario*. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.

KRASHINSKY, Michael, and Gordon CLEVELAND. 1997. "Rethinking the Rationales for Public Funding of Child Care." *Policy Options* 18 : 16-19.

LANGAN, Mary. 1994. "Series Editor's Preface." Pp. xi-xiii in *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, edited by Roger Burrows and Brian Loader. New York, NY: Routledge.

LEE, Phil, and Colin RABAN. 1988. *Welfare Theory and Social Policy: Reform or Revolution?* London, UK: Sage Publications.

LEDUC BROWN, Paul. 1997. "Déjà Vu : Thatcherism in Ontario". Pp. 37-44. In *Open for Business, Closed to People: Mike Harris's Ontario*, edited by Diana S. Ralph, André Régimbald, Nérée St-Amand.

LERO, Donna S. 1997. "Principles for Sound Child Care Policy Development." *Policy Options* 18 : 38-41.

- LESLIE, Peter M. 1992. "Financing Canadian Social Programs: The End of the Line." Pp. 45-65 in *Social Policy in the Global Economy*, edited by Terrance M. Hunsley. Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.
- LÉTOURNEAU, Jocelyn. 1996. *Les Années sans guide: Le Canada à l'ère de l'économie migrante*. Montréal, PQ: Boréal.
- LÉVEILLÉ, J. 1993. "Le service public décentralisé: potentialités et limites." Pp. 309-315 in *La Crise des finances publiques et le désengagement de l'État*, dirigé par G. Paquet et J.-P. Voyer. Montréal, Québec: Association des économistes québécois.
- LOADER, Brian, and Roger BURROWS. 1994. "Towards a Post-Fordist Welfare State? The Restructuring of Britain, Social Policy and the Future of Welfare." Pp. 1-10 in *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, edited by Roger Burrows and Brian Loader. New York, NY: Routledge.
- MACDERMID, Robert. 1997. "TV Advertising Campaigns in the 1995 Ontario Election." Pp. 74-106 in *Revolution at Queen's Park: Essays on Governing Ontario*, edited by Sid Noel. Toronto, Ontario: James Lorimer & Company.
- MAIONI, Antonia. 1997, Fall. "The Canadian Welfare State at Century's End." *International Journal of Canadian Studies* 16 : 173-194.
- MARSLAND, David. 1996. *Welfare or Welfare State? Contradictions and Dilemmas in Social Policy*. New York, NY: St. Martin's Press.
- MARTIN, Patrice, and Patrick SAVIDAN. 1994. *La culture de la dette*. Québec, QC: Les Éditions du Boréal.
- MCCAIN, Margaret et J. Fraser Mustard. 1999. *Inverser la véritable fuite des cerveaux : Étude sur la petite enfance. Rapport final*. Secrétariat à l'enfance de l'Ontario.
- MCGILLY, Frank. 1990. *An Introduction to Canada's Public Social Services : Understanding Income and Health Programs*. Toronto, Ontario: McClelland & Stewart inc.
- MCKENZIE, Brad. 1994. "Decentralized Social Services : A Critique of Models of Service Delivery." Pp. 97-109 in *Continuities and Discontinuities : The Political Economy of Social Welfare and Labour Market Policy in Canada*, edited by Andrew F. Johnson, Stephen McBride, and Patrick J. Smith. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- MILES, Matthew B., and A. Michael HUBERMAN. 1984. *Qualitative Data Analysis: a Sourcebook of New Methods*. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- MISHRA, Ramesh. 1990. *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- MOSCOVITCH, Allan. 1997. "The Canada Health and Social Transfer." Pp. 105-119 in *The Welfare State in Canada: Past, Present and Future*, edited by Raymond B. Blake, Penny E. Bryden, and J. Frank Strain. Concord, Ontario: Irwin Publishing.
- MURRAY, Charles. 1985. "What Do We Want?" Pp. 1-23 in *Gaining Ground: New Approaches to Poverty and Dependency*, edited by Michael Cromartie. Washington, D.C.: Ethics and Public Policy Center.
- NOËL, Alain. 1996. "Enjeux démocratiques." *Politique et Sociétés* 30 : 3-27.

NOEL, Sid. 1997a. "Ontario's Tory Revolution." Pp. 1-17 in *Revolution at Queen's Park: Essays on Governing Ontario*, edited by Sid Noel. Toronto, Ontario: James Lorimer & Company.

NOEL, Sid. 1997b. "Revolution at Queen's Park: Essays on Governing Ontario." Pp. 172 . Toronto, Ontario: James Lorimer & Company.

O'CONNOR, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York, NY: Basic Books.

O'HIGGINS, Michael. 1992. "Social Policy in the Global Economy." Pp. 1-20 in *Social Policy in the Global Economy*, edited by Terrance M. Hunsley. Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.

OFFE, Claus. 1982. "Some Contradictions of the Modern Welfare State." *Critical Social Policy* 2 : 7-17.

OFFE, Claus. 1987. "Democracy Against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities." *Political Theory* 15 : 501-537.

OFFE, Claus. 1996a. "The Acceptance and Legitimacy of Strategic Options in Social Policy." Pp. 183-200 in *Modernity and the State: East, West*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

OFFE, Claus. 1996b. "Bindings, Shackles, Brakes: On Self-Limitation Strategies." Pp. 31-57 in *Modernity and the State: East, West*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

OFFE, Claus. 1996c. "Democracy Against the Welfare State?" Pp. 147-182 in *Modernity and the State: East, West*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

OFFE, Claus. 1996d. "Social-Scientific Aspects of the Regulation-Deregulation Debate." Pp. 72-88 in *Modernity and the State: East, West*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

OFFE, Claus. 1996e. "State Action and Structures of Collective Will Formation: Elements of a Social-Scientific Theory of the State." Pp. 105-120 in *Modernity and the State: East, West*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

OFFE, Claus. 1996f. "The Theory of the State in Search of its Subject Matter: Observations on Current Debates." Pp. 61-71 in *Modernity and the State: East, West*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

OPIELKA, Michael. 1997. "Does the Welfare State Destroy the Family." Pp. 238-274 in *Restructuring the Welfare State: Theory and Reform of Social Policy*, edited by Peter Koslowski and Andreas Føllesdal. Berlin, Deutschland: Springer-Verlag.

OSBERG, Lars and Kuan XU. 1999. "Poverty Intensity : How Well Do Canadian Provinces Compare? " *Canadian Public Policy* : volume XXV, no. 2, pp. 179-195

OSBORNE, David, and Ted GAEBLER. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Private Sector*. New York, NY: Plume.

PAL, Leslie. 1994. "Sizing up the State." Pp. 433-435 in *Un État réduit? A Down-Sized State?*, edited by Robert Bernier and James Iain Gow. Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec.

PENCE, Alan, Patricia CANNING and Sandra GRIFFIN. 1993. "Child Day Care in Canada : A Child and Youth Care Perspective." Pp. 135-161 in *Professional Child and*

Youth Care, edited by Roy Ferguson, Alan Pence and Carey Denholm. Vancouver, British Columbia : UBC Press.

PETRELLA, Riccardo. 1999. "But inavoué de la «troisième voie» sociale-libérale : La dépossession de l'État." *Le Monde*, no. 545 (août) p. 3.

PIERSON, Christopher. 1991. *Beyond The Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

PIERSON, Christopher. 1994. "Continuity and Discontinuity in the Emergence of the 'Post-Fordist' Welfare State." Pp. 95-113 in *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, edited by Roger Burrows and Brian Loader. New York, NY: Routledge.

PIERSON, Christopher. 1998a. *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

PIERSON, Christopher. 1998b. "Contemporary Challenges to Welfare State Development." *Political Studies* XLVI:777-794.

PIERSON, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

PIERSON, Paul. 1996, 25 septembre. "L'économie politique de la crise de l'État providence." *Problèmes économiques* : 12-19.

PINCH, Steven. 1994. "Labour Flexibility and the Changing Welfare State: Is There a Post-Fordist Model?" Pp. 203-222 in *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, edited by Roger Burrows and Brian Loader. New York, NY: Routledge.

PINCH, Steven. 1997. *Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*. New York, NY: Routledge.

POIRIER, Guy. 1994. "Neo-conservatism and Social Policy Responses to the AIDS Crisis." Pp. 126-147 in *Continuities and Discontinuities : The Political Economy of Social Welfare and Labour Market Policy in Canada*, edited by Andrew F. Johnson, Stephen McBride, and Patrick J. Smith. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.

POLANYI, Karl. 1970 [1957]. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*: Beacon Press.

POWELL, Lisa M. 1992. "Toward Child-Care Policy Development in Canada." Pp. 155-181 in *Social Policy in the Global Economy*, edited by Terrance M. Hunsley. Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.

POWELL, Lisa M. 1997. "Family Behaviour and Child Care Costs: Policy Implications." *Policy Options* 18 : 11-15.

PRENTICE, Susan. 1997. "The Deficiencies of Commercial Day Care." *Policy Options* 18:42-46.

PRÉVOST, P. 1993. "Le réseau municipal et la décentralisation du secteur public." Pp. 316-321 dans *La Crise des finances publiques et le désengagement de l'État*, dirigé par G. Paquet et J.-P. Voyer. Montréal, Québec: Association des économistes québécois.

- PRINCE, Michael J. 1994. "Canada's Public Finances Under Restraint: Has Ottawa Shrunk?" Pp. 15-33 in *Un État réduit? A Down-Sized State?*, edited by Robert Bernier and James Iain Gow. Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec.
- RALPH, Diana S., André RÉGIMBALD, and Nérée ST-AMAND. 1997. "Mike Harris's Ontario: Open for Business, Closed to People." Pp. 207 . Halifax, Nova Scotia: Fernwood Publishing.
- RAM, Bali. 1989. *La conjoncture démographique: Nouvelles tendances de la famille. Aspects démographiques*. Ottawa, Ontario: Ministre des Approvisionnements et Services Canada.
- RAMKHALAWANSINGH, Ceta. 1974. "Women During the Great War." Pp. 261-307 in *Women at Work: 1850-1930*. Toronto, Ontario: Canadian Women's Educational Press.
- RÉGIMBALD, André. 1995, le 30 novembre. *Harris, l'Ontario et le conservatisme: Pour comprendre les fondements idéologiques du présent gouvernement*. Ottawa, Ontario: Conseil de Planification sociale d'Ottawa-Carleton.
- RESNICK, Philip. 1994. "Neo-conservatism and Beyond." Pp. 25-43 in *Continuities and Discontinuities : The Political Economy of Social Welfare and Labour Market Policy in Canada*, edited by Andrew F. Johnson, Stephen McBride, and Patrick J. Smith. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- RICHARDS, John. 1997. *Retooling the Welfare State: What's Right, What's Wrong, What's to Be Done*. Toronto, Ontario: C.D. Howe Institute.
- ROBERTSON, D.B. 1992, March. "Review: Christopher Pierson. Beyond the Welfare State." *Choice* 29:1157.
- ROCHER, François. 1984. *La crise de l'État-providence : Éléments d'un débat théorique*. Montréal, Université de Montréal, Département de Science politique.
- ROCHER, François, et Christian ROUILLARD. 1988. "Décentralisation, subsidiarité et néolibéralisme au Canada: lorsque l'arbre cache la forêt." *Canadian Public Policy - Analyse de Politiques* XXIX : 233-258.
- ROSANVALLON, Pierre. 1992. "Chapitre 2: L'ébranlement intellectuel de l'État-providence." Pp. 20-32 dans *La crise de l'État-providence*. Paris, France: Éditions du Seuil.
- ROSE, Ruth. 1997. "For Direct Public Funding of Child Care." *Policy Options* 18:31-33.
- ROYAL, Robert. 1985. "Charles Murray and His Critics." Pp. 24-36 in *Gaining Ground: New Approaches to Poverty and Dependency*, edited by Michael Cromartie. Washington, D.C.: Ethics and Public Policy Center.
- SAMUELSON, Les. 1994. "Power and Resistance: Critical Thinking About Canadian Social Issues." Pp. 294 . Halifax, Nova Scotia: Fernwood Publishing.
- SIMEON, Richard. 1976, December. "Studying Public Policy." *Canadian Journal of Political Science* IX : 548-580.
- SKELTON, Ian. 1992. *Child Care Services in Ontario: Can There Be Equity in Access?* Toronto, Ontario: Institute for Social Research, York University.

- SKELTON, Ian. 1997, May. "Geographic Variation in Services under Different Providers: The Case of Formal Child Care in Ontario." *The Professional Geographer* 49 : 224-234.
- STRUTHERS, James. 1994. *The Limits of Affluence: Welfare in Ontario, 1920-1970*. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- TAFT, Kevin. 1997. *Shredding the Public Interest: Ralph Klein and 25 Years of One-Party Government*. Edmonton, Alberta: The University of Alberta Press and Parkland Institute.
- TANGUAY, A. Brian. 1997. "Not in Ontario!" From the Social Contract to the Common Sense Revolution." Pp. 18-37 in *Revolution at Queen's Park: Essays on Governing Ontario*, edited by Sid Noel. Toronto, Ontario: James Lorimer & Company.
- TAYLOR, Sandra. 1997. "Critical Policy Analysis: Exploring Contexts, Texts and Consequences." *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 18 : 23-35.
- TEEPLE, Gary. 1995. *Globalization and the Decline of Social Reform*. Toronto, Ontario: Garamond Press.
- TEGHTSOONIAN, Katherine. 1995. "Neo-Conservative Ideology and Opposition to Federal Regulation of Child Care Services in the United States and Canada." *Canadian Journal of Political Science* XXVI:97-121.
- TITMUSS, Richard M. 1987a. "Social Welfare and the Art of Giving." Pp. 113-127 in *The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard M. Titmuss*, edited by Brian Abel-Smith and Kay Titmuss. London UK: Allen & Unwin.
- TITMUSS, Richard M. 1987b. "Universal and Selective Social Services." Pp. 128-140 in *The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard M. Titmuss*, edited by Brian Abel-Smith and Kay Titmuss. London UK: Allen & Unwin.
- TITMUSS, Richard M. 1987c. "Welfare State and Welfare Society." Pp. 141-156 in *The Philosophy of Welfare: Selected Writings of Richard M. Titmuss*, edited by Brian Abel-Smith and Kay Titmuss. London UK: Allen & Unwin.
- TREMBLAY, Richard E., and Christa JAPPEL. 1997. "The Long-Term Impact of Quality Early Child Care." *Policy Options* 18 : 7-10.
- VALVERDE, Mariana. 1995. "The Mixed Social Economy as a Canadian Tradition." *Studies in Political Economy* 47:33-60.
- WARDE, Alan. 1994. "Consumers, Consumption and Post-Fordism." Pp. 223-238 in *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, edited by Roger Burrows and Brian Loader. New York, NY: Routledge.
- WHITE, Graham. 1997a. "Transition: The Tories Take Power." Pp. 139-150 in *Revolution at Queen's Park: Essays on Governing Ontario*, edited by Sid Noel. Toronto, Ontario: James Lorimer & Company.
- WHITE, Linda A. 1997b. "Partisanship or Politics of Austerity? Child Care Policy Development in Ontario and Alberta, 1980 to 1996." *Journal of Family Issues* 18 : 7-29.
- WILLIAMS, Clifford J. 1984. *A History of the Ontario Ministry of Community and Social Services : 1930 -1980 : Decades of Service*. Toronto, Ontario: Ministry of Community and Social Services.

WILLIAMS, Fiona. 1994. "Social Relations, Welfare and the Post-Fordism Debate." Pp. 49-73 in *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, edited by Roger Burrows and Brian Loader. New York, NY: Routledge.

WILSON, John. 1997. "The Ontario Political Culture at the End of the Century." Pp. 55-73 in *Revolution at Queen's Park: Essays on Governing Ontario*, edited by Sid Noel. Toronto, Ontario: James Lorimer & Company.

WOLFE, David A. 1997. "Queen's Park Policy-Making Systems." Pp. 151-164 in *Revolution at Queen's Park: Essays on Governing Ontario*, edited by Sid Noel. Toronto, Ontario: James Lorimer & Company.

WOOLSTENCROFT, Peter. 1997. "More than a Guard Change: Politics in the New Ontario." Pp. 38-54 in *Revolution at Queen's Park: Essays on Governing Ontario*, edited by Sid Noel. Toronto, Ontario: James Lorimer & Company.

YEATMAN, Anna. 1993, April. "Corporate Managerialism and the Shift from the Welfare to the Competition State." *Discourse* 13 : 3-9.

Documents gouvernementaux

CANADA. Développement des ressources humaines Canada. 1994. *La sécurité sociale dans le Canada de demain: Garde d'enfants et développement de l'enfant*. Hull, Québec: Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

ONTARIO. Ministère des Finances. 1998. *Comptes publics de l'Ontario 1997-1998 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère des Finances. 1997. *Comptes publics de l'Ontario 1996-1997 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère des Finances. 1996. *Comptes publics de l'Ontario 1995-1996 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère des Finances. 1995. *Comptes publics de l'Ontario 1994-1995 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère des Finances. 1994. *Comptes publics de l'Ontario 1993-1994 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère des Finances. 1993. *Comptes publics de l'Ontario 1992-1993 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère des Finances. 29 novembre 1995. *Perspectives financières de l'Ontario*. Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. 1996, mai. *Faire mieux avec moins : Présentation des plans d'activités de l'Ontario : Projet visant à protéger les services prioritaires d'un gouvernement plus innovateur et plus économe*. Toronto, Ontario: L'imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. 1997. *Codification administrative: Loi sur les garderies. Lois refondues de l'Ontario de 1990, Chapitre D.2*. Toronto, Ontario: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO, Ministère des services sociaux et communautaires. 1985. *Principaux aspects de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Toronto, Ontario: MSSC.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1992. *Comptes publics de l'Ontario 1991-1992 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1991. *Comptes publics de l'Ontario 1990-1991 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1990. *Comptes publics de l'Ontario 1989-1990 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1989. *Comptes publics de l'Ontario 1988-1989 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1988. *Comptes publics de l'Ontario 1987-1988 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1987. *Comptes publics de l'Ontario 1986-1987 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1986. *Comptes publics de l'Ontario 1985-1986 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1985. *Comptes publics de l'Ontario 1984-1985 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1984. *Comptes publics de l'Ontario 1983-1984 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1983. *Comptes publics de l'Ontario 1982-1983 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1982. *Comptes publics de l'Ontario 1981-1982 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères*. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

ONTARIO. Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario. 1981. Comptes publics de l'Ontario 1980-1981 : volume 1 : États Financiers, Annexes aux États Financiers, États divers, États des Ministères. Toronto, Ontario : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

Articles de journaux

MALLAN, Caroline and Richard BRENNAN. 1999. 11. 20. "Day-care cuts 'disastrous' for city's poor : 2,000 Toronto spaces at risk", *The Toronto Star*.

ORWEN, Patricia. 1999.10.04. "Workfare : Is it creating a 'social disaster'? Many mothers aren't getting the hand up from welfare that they need under province's plan, research finds", *The Toronto Star*.