

François HOULE

Automne 1987

“Réflexions sur
la restructuration de l’État
au Canada.”

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES
CHICOUTIMI, QUÉBEC
<http://classiques.uqac.ca/>



<http://classiques.uqac.ca/>

Les Classiques des sciences sociales est une bibliothèque numérique en libre accès développée en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.

UQAC

<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêteront leur 25^e anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.](#)

Un document produit en version numérique par Réjeanne Toussaint, bénévole,
Chomedey, Ville Laval, Qc. courriel: rtoussaint@aei.ca.
[Page web](#) dans Les Classiques des sciences sociales :
http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles_equipe/liste_toussaint_rejeanne.html
à partir du texte de :

François HOULE

“Réflexions sur la restructuration de l'État au Canada.”

In revue **Interventions économiques pour une alternative sociale**,
L'ÉTAT EN QUESTION #2, pp. 71-83. Montréal : Revue
Interventions économiques pour une alternative sociale, no 18,
automne 1987, 272 pp.



Courriel : Diane-Gabrielle Tremblay : Diane-Gabrielle.Tremblay@teluq.ca
Professeure^[SEP]École des sciences de l'administration
Université TÉLUQ
Tél :^[SEP]1 800 665-4333 poste : 2878

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008
pour Macintosh.

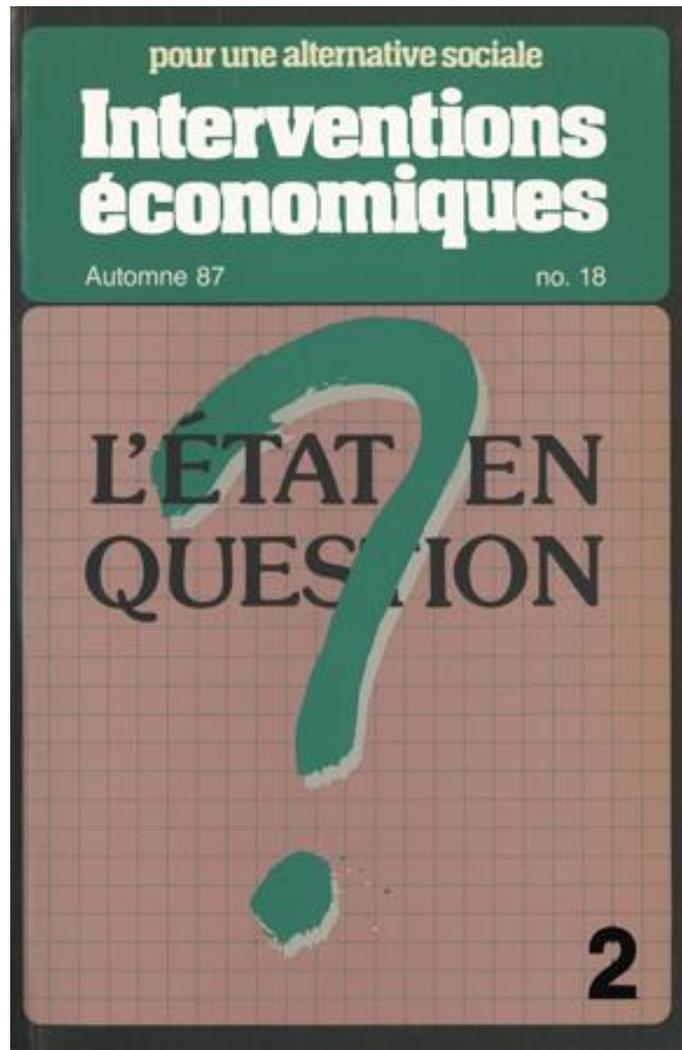
Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

Édition numérique réalisée le 18 mai 2022 à Chicoutimi, Québec.



François HOULE

**"Réflexions sur
la restructuration de l'État au Canada."**



In revue **Interventions économiques** *pour une alternative sociale*, **L'ÉTAT EN QUESTION #2**, pp. 71-83. Montréal : Revue *Interventions économiques pour une alternative sociale*, no 18, automne 1987, 272 pp.

Note pour la version numérique : La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[71]

No 18. **L'ÉTAT EN QUESTION #2**
DOSSIER

**“RÉFLEXIONS
SUR LA RESTRUCTURATION
DE L'ÉTAT AU CANADA.”**

François HOULE

Avec l'interdépendance croissante des économies nationales entre elles et l'émergence d'une économie mondialisée est apparu un phénomène nouveau : les États ne peuvent désormais plus penser leurs interventions en fonction uniquement du cadre national. La « contrainte extérieure » joue un rôle désormais incontournable dans les politiques économiques nationales. Quel est le poids réel de cette contrainte extérieure et surtout, à quel type d'État donnera naissance cette nouvelle conjoncture ? Les observations sont encore partielles et les essais de systématisation peu nombreux.

François Houle propose dans ce texte le concept d'« État concurrentiel » [72] pour décrire les transformations récentes, même futures, de l'État canadien. De l'État keynésien, qui « réfère essentiellement à la capacité étatique d'équilibrer la croissance intranationale en intervenant généralement à la périphérie du système productif mais au centre de la régulation », on passerait à l'État concurrentiel, qui « visera la mise en place d'une stratégie de développement économique qui permette l'expansion de secteurs ou de filières de production qui soient plus productifs, plus rentables et plus concurrentiels dans la nouvelle conjoncture économique mondiale ». Un État, dit-il, qui sera « plus interventionniste en rapport à la production privée de biens et de services » mais aussi qui sera encore « plus étroitement balisé par la logique des lois de l'accumulation ».

Après avoir présenté son cadre de référence, François Houle propose, dans une seconde partie, une interprétation conséquente du débat canadien sur le libre-échange et, dans une troisième, avance l'hypothèse que la remise en question des politiques sociales au Canada relève de ce même mouvement vers un État concurrentiel.

I.E.

La remise en question dans les démocraties libérales au cours de la dernière décennie des formes d'interventions étatiques dominantes dans la période d'après-guerre appelle un réexamen de la question de l'État capitaliste. Dans ce texte, deux types de questionnement nous intéressent. D'abord les transformations récentes des États capitalistes sont-elles des indices d'une restructuration majeure des pratiques étatiques, c'est-à-dire de même nature que le passage de sa forme libérale à sa forme interventionniste, ou ne s'agit-il que de réaménagements partiels dus à une conjoncture économique « difficile » et ne devant ouvrir la voie qu'à une stabilisation de l'État interventionniste ? Deuxièmement comment peut-on intégrer les dimensions économique, politique et idéologique dans une analyse qui vise à rendre compte des transformations de l'État contemporain ? Pour éviter de proposer une vision réductionniste il est essentiel non seulement de ne pas négliger l'importance de la sphère économique, mais aussi de ne pas oublier l'autonomie du politique, la spécificité du pouvoir politique, le rôle des idéologies et les particularités des multiples processus ayant présidé à la naissance de chaque État moderne.

Bien qu'une recherche sur les transformations de l'État nous ramène inéluctablement aux problèmes de la théorie de l'État, il ne saurait être question de tenter de proposer ici une théorie générale de l'État capitaliste. Notre effort de théorisation sera largement dépendant de l'analyse du niveau central de l'État canadien et de ce fait les conclusions de ce texte ne sauraient s'appliquer [73] *ipso facto* aux autres États capitalistes.

La première partie de ce texte sera consacrée à une présentation du concept d'« État concurrentiel » (terme emprunté à B. Scott) pour

qualifier ce qui pourrait être une nouvelle forme de l'État au Canada. Par la suite nous analyserons les transformations récentes des politiques de l'État fédéral en rapport avec l'insertion de l'économie canadienne dans l'économie mondiale. Et finalement nous proposons une interprétation de la remise en question des programmes sociaux.

I. Économie mondiale et État concurrentiel

Le questionnement actuel du rôle de l'État s'inscrit dans une tentative de prise en charge des contraintes que posent la mondialisation du marché capitaliste — qui correspond à la nouvelle réalité de l'internationalisation du capital productif et financier — et la nouvelle division internationale du travail. Cette intériorisation du marché mondial, qui n'est plus d'abord appréhendé comme un extérieur, n'est pas sans poser des problèmes majeurs aux États-nations, lesquels perdent de plus en plus leur capacité de régulation de leur économie nationale.

L'émergence, au sein de la crise actuelle, d'une économie mondiale capitaliste a modifié d'une façon fondamentale les rapports entre l'État-nation, « son » économie nationale et le marché mondial. L'action économique des États des pays industrialisés ne peut plus procéder sur les bases de la logique traditionnelle du dedans et du dehors.¹ Les États du centre eux-mêmes furent des agents actifs de la destruction de cette logique qui a fait le bonheur de l'État keynésien. En effet, la participation active des États du centre aux négociations du GATT et leurs politiques économiques ont contribué significativement à l'extraversion des économies nationales et au développement des firmes multinationales. Cette mondialisation de l'économie capitaliste a non seulement pour résultat de limiter grandement l'efficacité des outils traditionnels de régulation, à cause de l'érosion du concept même d'économie nationale, mais elle oblige aussi les États du centre à altérer leurs fonctions historiques, c'est-à-dire les fonctions reliées spécifiquement à la régulation monopoliste.

¹ Sur ce point, voir B. Rosier et P. Dockès (1983), *Rythmes économiques*, Paris, La Découverte.

Bien que la formation de l'État-nation comme mode d'organisation politique dominant soit un phénomène historique relativement récent,² sa remise en question ne signifie pas pour autant sa disparition. Bien au contraire, l'État capitaliste contemporain s'insère dans un processus d'adaptation/transformation, processus qui implique à moyen terme une restructuration radicale de ses fonctions historiques et qui n'est aucunement synonyme de son affaiblissement par rapport au capital multinational. Il n'est pas question de ramener l'État capitaliste à la périphérie de la sphère productive mais bien au contraire de l'inscrire davantage au coeur de celle-ci, sans que l'on puisse conclure mécaniquement à son renforcement. [74] L'ébauche de nouvelles configurations de l'État repose dans toute son ampleur la question de l'État-nation bien que ce soit en des termes autres que la traditionnelle dichotomie affaiblissement/renforcement.

De l'internationalisation du capital productif et financier et de la fusion des marchés se dégagent de nouvelles formes de concurrence qui sont d'emblée transnationales. L'impératif de compétitivité internationale incite les États des pays capitalistes avancés à accentuer ou, si ce n'est déjà le cas, à mettre en place une stratégie d'insertion dans l'économie mondiale souvent qualifiée de néo-interventionnisme, de néomercantilisme ou d'État « développemental ».

In all advanced capitalist economies (note J. K. Laux), it seems, the internationalization of capital has led to a crisis for the State. Faced with a relative loss of control over domestic economic developments in an increasingly interdependent world economy, government — having assumed political responsibility for overall economic performance — seeks to regain control through State intervention in production and exchange. Statism appears rather as an emergent mode of articulation between national and world economy.³

² Voir C.H. Tilley (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, et P. Birnbaum (1985), « États, idéologies et action collective en Europe occidentale », in A. Kazancigil (dir.), *L'État au pluriel*, Economica.

³ J.K. Laux (1983), « Expanding the State : the International Relations of State-Owned Enterprises in Canada », *Polity*, vol. 5, n° 3, pp. 340-341 et p. 350.

Une telle stratégie, contrairement à celle de reconquête du marché intérieur, ne vise pas le retour à une structure d'accumulation autonome ou intégrée nationalement mais s'inscrit dans les structures actuelles d'internationalisation du capital. Ou comme le dit G. Gagné, l'État ne peut plus penser l'économie nationale comme une totalité autocentrée mais comme une sous-région de l'économie mondiale.⁴ Bien que le néo-interventionnisme de l'État s'appuie souvent sur les théories économiques de l'offre, il se base en pratique sur la croyance que l'État capitaliste doit intervenir plus directement dans l'économie et qu'il est en mesure de le faire. En outre, comme l'ont démontré des chercheurs du CEREM, toute stratégie industrielle nationale explicite doit tenir compte des stratégies des firmes multinationales. Stratégies qui se sont modifiées dans la crise. « Le déplacement des facteurs de compétitivité de la capacité de fabriquer en grandes séries des produits standards à partir des technologies banalisées vers la maîtrise de grappes de technologies que l'on valorise sur des espaces les plus larges possibles bouleverse les axes de la politique industrielle. »⁵

Paradoxalement, les politiques néo-mercantilistes ou développementales impliquent un rôle accru pour l'État, lequel accorde une priorité au développement de l'économie nationale, celle-ci ayant un fort degré d'ouverture, de façon à assurer la croissance. Toute stratégie industrielle aura donc comme objectif le développement d'industries et de technologies qui peuvent rapidement se tailler un marché à l'échelle mondiale. Il ne s'agit pas d'une stratégie qui veut disloquer l'économie mondiale interdépendante mais bien davantage augmenter cette interdépendance sur la base de création d'avantages comparatifs et ce en intégrant les effets de la transnationalisation.

⁴ G. Gagné, « [L'État commercial ouvert](#) », *Conjonctures et Politique*, n° 7, automne 85.

⁵ CEP Étude, *Grappes technologiques et stratégies industrielles*. Étude du CEREM pour le Ministère du Redéploiement Industriel et du Commerce Extérieur, Paris, mai 1985, p. 52.

[75]

The government can accelerate the development of industries and projects that are too risky for the private sector. The eventual effect of a government's targeting is to alter the industrial mix and business portfolios faster and differently than would be the case if each company were allowed to follow its own investment plans. Government can assist companies to enter new areas more quickly because it can help reduce risk and mobilize resources that are beyond the capabilities of a single company ; for the same reason, it can abruptly quit areas that fail to meet expected returns. Since the external challenge is mostly in trade of manufacturing goods, a national strategy should be primarily concerned with the industrial sector. ⁶

L'État dans les pays capitalistes avancés semble devoir jouer un rôle plus actif et différent. Rôle qui visera la mise en place d'une stratégie de développement économique qui permette l'expansion de secteurs ou de filières de production qui soient plus productifs, plus rentables et plus concurrentiels dans la nouvelle conjoncture économique mondiale. Une telle stratégie peut très bien s'accommoder de certaines formes de néoprotectionnisme sans toutefois aller jusqu'à remettre en question le développement de l'économie mondiale. Ce rôle élargi de l'État implique qu'il est plus interventionniste en rapport à la production privée de biens et de services, mais on ne peut sur cette base conclure en son renforcement. En effet, le rôle de l'État, bien que très important, sera encore plus étroitement balisé par la logique des lois de l'accumulation. Si, l'adaptation/transformation des États-nations est cruciale pour le maintien et l'expansion des économies nationales, toutefois, les choix et la marge de manœuvre des États se sont grandement rétrécis à la suite de l'approfondissement de la double crise que traverse le capitalisme (crise du régime d'accumulation intensive et crise du capitalisme mondial) et de l'acceptation des lois du marché (interne et international).

La capacité des États-nations individuels à promouvoir la compétitivité de leur économie et plus spécifiquement celle de certaines industries, est non seulement limitée par les contraintes économiques intérieures et extérieures mais aussi par son rapport avec les autres États

⁶ B.R. Scott (1984), « National Strategy for a Stronger U.S. Competitiveness », *Harvard Business Review*, n° 2, p. 89.

qui eux aussi tentent de forger leur propre dynamique de développement d'avantages comparatifs. La stratégie économique d'un État s'inscrit dans un contexte de compétition avec celles des autres États. L'autonomie dont jouit un État pour développer une stratégie assurant « le renouveau économique national », pour reprendre une expression utilisée par les gouvernements libéral de P.E. Trudeau et conservateur de B. Mulroney, est donc limitée par 1) les contraintes internes et externes ; 2) la nécessité d'inscrire cette stratégie dans une logique de libéralisation des forces du marché et 3) par la nécessité que toute stratégie nationale ait un certain niveau de concordance avec celles des autres pays. L'exemple de l'échec de la stratégie des premières années du [76] gouvernement Mauroy en France est éloquent sur ce dernier point. Il en fut de même de la politique monétaire de la Banque du Canada de 1975 à 1978.

Une telle stratégie a peu de chances de succès, selon Scott, « si elle tente de maintenir les priorités et les politiques de l'État-providence ». ⁷ L'État a besoin de revenus pour Financer les programmes sociaux et les paiements de transfert, et en autant que la croissance de certaines taxes et impôts réduit les profits nets des entreprises et augmente leurs coûts ceci limite forcément les possibilités de restructuration du système productif national et la compétitivité des entreprises.

Pour ces raisons tout État-nation tentera d'être concurrentiel avec les autres États de trois différentes façons. Premièrement, la fiscalité et les règlements d'un État ne devront pas être tels qu'ils constitueront des obstacles à la compétitivité sur le marché mondial des entreprises produisant à l'intérieur des frontières nationales. Deuxièmement, les programmes sociaux, bien qu'ils peuvent différer d'un pays à un autre, ne devront pas voir leurs coûts devenir trop élevés pour permettre au secteur productif de fonctionner compétitivement. Finalement, les choix économiques de l'État devront permettre le développement d'un secteur manufacturier viable dans un environnement économique mondial moins favorable.

Les États des pays capitalistes avancés ont mis en place au cours du dernier demi-siècle de multiples mécanismes leur permettant un certain degré de contrôle sur la croissance de « leur » espace économique national. Quand on parle d'État keynésien, de régulation monopoliste

⁷ *Ibid.*, p. 81.

ou d'État interventionniste, on se réfère essentiellement à la capacité étatique d'équilibrer la croissance intra-nationale en intervenant généralement à la périphérie du système productif mais au centre de la régulation. Capacité réduite non seulement par l'émergence/développement du capitalisme mondial mais aussi par la mutation de l'État d'interventionniste à concurrentiel. Comme l'affirment Rosier et Dockès :

(...) derrière la fraction la plus transnationalisée des bourgeoisies nationales, se trouve un État qui doit lutter pour assurer à ses monopoles la position concurrentielle la plus forte possible. D'où le rôle crucial des nouvelles politiques industrielles. La coordination entre secteurs nationaux a cédé la place à une politique de soutien des fractions les plus transnationalisées (...) ⁸

Le concept d'État concurrentiel nous paraît qualifier adéquatement le processus d'adaptation/transformation dans lequel s'insèrent les États-nations des pays capitalistes avancés. En effet, ce concept peut permettre de prendre en compte 1) les effets de la restructuration en cours du régime d'accumulation et du procès de mondialisation du capitalisme, 2) les éléments centraux du nouveau rôle de l'État capitaliste par rapport à l'espace économique national et à l'accumulation du capital et 3) la nécessité de la permanence de l'État pour la reproduction du rapport salarial. Par contre, ce que ce concept ne permet pas de cerner [77] ce sont les configurations précises du rapport salarial qui se substituera au rapport salarial fordiste et dans quelle mesure la mise en place de ce nouveau rapport salarial amènera l'État capitaliste à dépendre de plus en plus sur la coercition et de moins en moins sur le consentement ; bien que, comme l'affirment Panitch et Swartz, l'emphase sur le caractère disciplinaire de l'État est déjà bien en place.

What we are witnessing today, in fact, is the end of the era of free collective bargaining in Canada. The era being closed is one in which the State and capital relied, more than before World War II, on obtaining the consent of workers generally, and unions in particular, to participating as subordinate actors in Canada's capitalist democracy. The era ahead marks a return, albeit in quite different conditions, to the State and capital relying

⁸ B. Rosier et P. Dockès (1983), *op. cit.*, p. 251.

more openly on coercion — on force and on fear — to secure that subordination.⁹

Bien sûr, l'idéologie de crise développée et véhiculée par les théories économiques et politiques néolibérales vise à pousser au nivellement par le bas les éléments composant le rapport salarial fordiste, le modèle idéal étant le rapport salarial des nouveaux pays industriels : compétitivité oblige. Toutefois, les travailleurs ne sont pas extérieurs à la structuration du rapport salarial et leurs luttes et résistances ont des effets pertinents sur son développement et ses transformations. Bien que le rétrécissement du rapport salarial existant dans les pays du centre puisse apparaître compatible avec les besoins de l'accumulation et essentiel au développement de l'État concurrentiel, en déduire mécaniquement que les éléments du rapport salarial devront être restructurés en conséquence afin d'en assurer la cohérence serait faire une lecture économiciste du changement social. Non seulement les luttes des classes populaires et de certains groupes sociaux peuvent limiter le degré de développement de l'État concurrentiel et bloquer la remise en question de certaines fonctions historiques de l'État capitaliste, altérant de la sorte le régime d'accumulation, mais le recentrage de l'économie mondiale pose à nouveau la question de la cohérence entre les conditions de la production de la valeur et celles de sa réalisation.

Cette contradiction s'exacerbera au fur et à mesure que le rapport salarial perdra son caractère extensif et que se développera un régime d'accumulation excluant dans certains pays du centre. La réduction du niveau de vie des classes populaires — du moins si on le mesure en terme d'intensité des rapports marchands dans lesquels s'insèrent quotidiennement ces classes — suite à la conversion des États capitalistes aux politiques de rigueur, comme moyen privilégié pour obtenir une part accrue d'un marché mondial en stagnation, a pour effet de réduire considérablement les possibilités de validation sociale des marchandises. Cette validation étant encore largement ancrée au centre, l'accentuation des politiques récessionnistes ne pourra conduire qu'à limiter davantage les demandes internes sans que ne se mettent en place

⁹ L. Panitch et D. Swartz (1985), *From Consent to Coercion : The Assault on Trade Union Freedoms*, Toronto, Garamond Press, p. 13.

les relais [78] nécessaires pour assurer une substitution à cette demande. Pour éviter un effondrement général, la décomposition du rapport salarial fordiste devrait aller de pair avec la recomposition d'un nouveau rapport salarial, c'est-à-dire la mise en place de nouvelles conditions permettant un développement cohérent du circuit du capital, assurant de la sorte des bases viables non seulement à la production mais aussi à la réalisation de la valeur.

II. L'économie canadienne et la contrainte externe

La crise dans laquelle s'enlise l'économie canadienne depuis le début des années 1970 a produit une certaine unanimité au sein des groupes dominants au Canada. L'économie canadienne pour se développer et ne pas faire face au spectre de la désindustrialisation doit reprendre une place importante sur le marché mondial. Pour ce faire une stratégie visant à assurer une insertion plus favorable de l'économie canadienne dans le marché mondial s'avère nécessaire. Une telle stratégie implique toutefois, que l'État canadien tienne compte des contraintes internes et externes : les premières résultant des spécificités du mode de développement économique canadien et les secondes posant des paramètres étroits à l'intérieur desquels doit s'inscrire la stratégie canadienne.

La période 1960-1980 a été marquée au Canada par le débat entre les tenants d'une stratégie industrielle active et de l'interventionnisme étatique, d'une part, et ceux qui ne croient qu'aux vertus de la non-intervention gouvernementale et du libre marché, d'autre part, pour assurer le développement économique. À l'heure actuelle il semble que ce soit le second groupe qui domine le débat politique. Bien que le gouvernement Trudeau n'a jamais pu admettre ouvertement l'échec de ses politiques de diversification des marchés¹⁰ et du Programme énergétique national, il accepta cependant en 1983 l'idée d'un libre-

¹⁰ Pour une analyse des efforts de diversification du gouvernement fédéral, voir G. Hervouet, R. Hudon et G. Mace, « La troisième option : la politique commerciale et au delà », in D. Cameron et F. Houle (dir.), *Le Canada et la NDIT*, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1985.

échange sectoriel avec les États-Unis car celui-ci, selon les termes d'un document de travail du ministère des Affaires extérieures, « ne poserait pas les problèmes plus complexes qui découleraient de l'option du libre-échange global et serait conforme à l'orientation progressive des gouvernements canadiens qui se sont succédés vers la libération du commerce ». ¹¹ Cette ouverture à un retour aux politiques continentalistes d'après-guerre allait être présenté avec le gouvernement Mulroney et malgré quelques tergiversations la seule politique réaliste. Ce choix de développement économique, largement influencé par le protectionnisme américain, est même considéré comme judicieux par la Commission Macdonald car « à longue échéance le Canada profiterait considérablement d'un accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis, notamment pour deux raisons : la première étant l'accès à un marché plus vaste et dépourvu d'entraves et, la seconde, la réalisation d'économies d'échelle ». ¹²

Cette quasi-unanimité autour [79] d'une politique de libre-échange, comme moteur de l'adaptation de l'économie canadienne aux contraintes de l'économie mondiale, a toutefois un caractère factice. En effet, si certains voient le libre-échange d'abord et avant tout dans le cadre d'un marché commun Canada — États-Unis, d'autres le voient en rapport à la libéralisation des échanges au niveau mondial, c'est-à-dire comme devant être poursuivi dans le cadre des accords multilatéraux du GATT. Malgré ce différend, tous les propagandistes du libre-échange sont certainement d'accord avec le constat de la Commission Macdonald : « (...) si nous voulons, nous Canadiens, résoudre avec succès les graves problèmes auxquels doit faire face notre secteur industriel, le développement économique futur doit s'accorder davantage aux conditions que crée la concurrence internationale (...) » ¹³ Le trait d'union entre ces deux courants, c'est la contrainte extérieure. « Des possibilités et des contraintes nouvelles

¹¹ Gouvernement du Canada, *La politique commerciale du Canada dans les années 80*, Ottawa, 1983, p. 50.

¹² Gouvernement du Canada (1985), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa, vol. I, p. 359. Pour une excellente analyse du rapport Macdonald, voir R. Hudon, « La Commission Macdonald : principes et préceptes », *Politique*, n° 9, Hiver.

¹³ *Ibid.*, p. 194.

commandent une modification parallèle des politiques canadiennes. Le statu quo n'est pas une option attrayante et nous avons des choix difficiles à faire. »¹⁴ Mais le libre-échange est-il la panacée miracle ? Il n'existe aucune preuve que les avantages d'une telle politique dépasseront les coûts, au contraire les choix économiques du Canada depuis le rapport Gordon en 1957 ont été marqués par les inquiétudes que soulève l'intégration continentale. De plus même la Commission Macdonald reconnaît que les coûts économiques du libre-échange seront lourds pour les Canadiens.

Selon les libre-échangistes les faiblesses du secteur secondaire au Canada ne peuvent être surmontées que par une plus grande libéralisation des échanges, ce serait le seul moyen acceptable d'assurer que le secteur manufacturier retrouve sa compétitivité, son efficacité et qu'il augmente sa productivité. Ce parti pris en faveur du libre-échange comme essence d'une stratégie industrielle s'enracine aussi, notons-le, dans un choix idéologique, dans la croyance que le libre jeu du marché est nettement préférable aux interventions étatiques pour assurer la croissance économique.

Une telle stratégie d'insertion ne fera qu'accélérer la nécessité de transformation de l'État canadien. Le poids de la contrainte extérieure sur les fonctions historique de l'État au Canada s'accroîtra de façon telle que les politiques canadiennes devront s'harmoniser rapidement avec celles de ses principaux concurrents.

III. L'État-providence au Canada : crise et déclin

Les réalités des années 1960 et 1970 imposaient de s'interroger sur les causes de la croissance des gouvernements et sur l'importance de plus en plus grande des décisions politiques dans le quotidien des citoyens. Les retournements des années 1975-1985 posent les questions des limites et de la décroissance de l'État dans les démocraties libérales. Bien que les processus [80] d'étatisation de la société civile soient

¹⁴ Ministère des Affaires extérieures. Compétitivité et sécurité : orientations pour les relations extérieures du Canada, Ottawa, 1985, p. 18.

fortement contestés au nom de l'autonomie de la société (Rosanvallon, Gorz, Maheu) ou de l'autonomie de l'individu (Friedman, Nozick, Lepage), ceci n'est pas la cause de la crise de l'État-providence.

Sur la base de la problématique exposée précédemment, la remise en question des politiques sociales au Canada nous apparaît être un des éléments du processus d'adaptation/transformation dans lequel est inséré l'État canadien. En effet, l'étendue de la contrainte extérieure est déterminée par la compétitivité des marchandises produites localement vis-à-vis des marchandises des concurrents extérieurs. Les systèmes productifs nationaux ne peuvent plus s'offrir le luxe de prix plus élevés sinon ils risquent de perdre non seulement leur part du marché mondial mais aussi leur contrôle sur le marché domestique. Si traditionnellement la division internationale du travail avait essentiellement des effets structurants négatifs sur les économies dominées, dorénavant elle aura de tels effets sur certaines économies développées.

L'échec et la contestation des formes d'intervention liées à l'État-providence n'augurent aucunement de la constitution d'un mytique État minimal mais plutôt d'un État concurrentiel. En effet, ce questionnement des capacités traditionnelles de l'État canadien à mettre en place des politiques sociales autonomes résulte de la revanche du marché. Pour renouer avec une croissance économique soutenue, l'État tente actuellement de soumettre l'économie canadienne au jeu des avantages comparatifs à l'intérieur duquel le rapport coût/productivité est de plus en plus déterminant et où l'importance des dotations factorielles est largement disparue.

La rationalité qui préside à la remise en question des programmes sociaux n'est pas seulement d'ordre budgétaire et celle du rapport coût/compétitivité, mais aussi celle de la soumission de la logique étatique à la logique du libre marché. Le développement des programmes sociaux s'est inscrit dans la foulée de la régulation monopoliste ce qui a eu pour effet de concevoir ce type d'intervention étatique comme ex ante par rapport à l'activité économique. En effet, les programmes sociaux se sont inscrits dans la recherche du bouclage du cycle production/consommation, offre/demande. Leur caractère vital pour la croissance a facilité l'acceptation du concept de droit social. Par contre, le retour de l'emphase sur la notion de marché impose à l'État une restructuration de plusieurs politiques sociales.

Celui-ci n'ayant plus le rôle de régulateur des cycles économiques, les politiques sociales ne peuvent plus être pensées comme *correction aux défauts* du marché mais simplement comme un *palliatif aux pires effets* sociaux du marché. Le salaire minimum brime la liberté d'entreprendre et la compétitivité de certains secteurs ; sa remise en question s'accroît. Mais on crée un revenu minimum garanti pour corriger les pires effets d'un marché du travail libéré. Une telle politique sociale s'inscrit dans une logique d'intervention de l'État conçue comme ex post par rapport à l'activité économique, comme extérieure [81] à la reproduction du cycle économique et comme ne venant qu'en corriger les effets qui menacent la stabilité sociale.

La mise en veilleuse de la recherche de l'égalité sociale est perceptible dans l'évolution des programmes sociaux au Canada. Aucun nouveau programme majeur n'a été instauré depuis plus de dix ans ¹⁵, la plupart des programmes existants ont été modifiés de façon à en réduire les coûts souvent en en réduisant le caractère universel et/ou la qualité (modifications à l'assurance chômage et au niveau du Financement des programmes établis, introduction du crédit impôt enfant et désindexation partielle des allocations familiales...). En fait les dépenses sociales au Canada ont été l'objet de nombreux contrôles et leur importance par rapport aux dépenses publiques a diminué depuis 1975. « En termes proportionnels, les gouvernements (canadiens) consacraient aux dépenses sociales en 1980 une plus petite part de leurs ressources qu'ils ne le faisaient à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix ». ¹⁶ Toute accélération de la libéralisation des échanges qu'elle soit bilatérale ou multilatérale ne fera qu'accroître les pressions des entreprises établies au Canada pour réduire les coûts sociaux et les taxes en autant qu'ils constituent des désavantages en terme de compétitivité. Comme le reconnaît le président de Canam Manac : « dans un régime de libre-échange il faudra que nos coûts de production, dans lesquels sont inclus les coûts sociaux, soient

¹⁵ La dernière réforme majeure visant l'extension des programmes sociaux fut la révision de la loi de l'assurance-chômage en 1971.

¹⁶ Conseil canadien de Développement social (1984), *Une société responsable... Pour défier l'avenir*, Ottawa, p. 77.

équivalents à ceux de nos compétiteurs américains, sinon il n'y a aucun espoir de survie pour nos entreprises ». ¹⁷

Toutefois les différents gouvernements qui se sont succédés à Ottawa au cours des dix dernières années n'ont pu que constater la force des résistances à toute remise en question radicale de l'État-providence. Que l'on se rappelle les tentatives de désindexation partielle des pensions aux personnes âgées et les modifications aux règles de l'assurance-chômage concernant les préretraites. En effet le filet de sécurité que constitue les programmes sociaux jouit d'une grande légitimité dans la population canadienne. Cette légitimité nous apparaissant liée directement à leur caractère universel, ce qui permet à la plupart des Canadiens de se considérer comme bénéficiaires réels ou potentiels de la plupart des programmes sociaux. Il est donc nécessaire pour le gouvernement canadien de réduire la légitimité de l'État-providence d'abord en répétant à satiété que les Canadiens doivent pouvoir réaccéder à l'autonomie individuelle et surtout en modifiant la fiscalité de façon à réduire les avantages qu'en retirent les classes moyennes — en rendant imposable les revenus de transfert, par exemple les allocations familiales et l'assurance-chômage — et en faisant une adéquation entre la non réduction des programmes sociaux et la hausse des impôts afin de réduire le déficit. L'accroissement de la ponction fiscale qui en résulte pour les personnes et familles ayant un revenu supérieur à la moyenne nationale conduira-t-il à l'érosion de la solidarité des Canadiens ? Voilà un des enjeux majeurs que posent les derniers choix budgétaires du gouvernement [82] fédéral.

L'adaptation de l'économie canadienne aux contraintes que posent les transformations au sein de l'économie mondiale et l'émergence d'un État de type concurrentiel au Canada risque fort bien d'accentuer le caractère dualiste de la société canadienne. La mise en place d'un procès de travail flexible, ¹⁸ le resserrement des modalités de gestion de la force de travail, l'émergence d'industries de bas salaire, de temps partiel, la réduction de la protection syndicale, la dégradation des services publics et des lois sociales auront pour résultat d'entraîner la détérioration des conditions de travail d'un nombre croissant de

¹⁷ *Le Devoir*, 19 février 1986, p. 11.

¹⁸ Sur ce point voir les textes de B. Kundig et de B. Coriat, dans *Critiques de l'économie politique*, n^{os} 26-27, 1984.

travailleurs ainsi que la réduction de leur salaire direct réel et ce au même moment où leur salaire indirect perd de son importance. Par contre, certains travailleurs pourront maintenir leurs conditions de travail et leur salaire à peu près à leur niveau actuel et seront de ce fait en mesure de compenser la réduction des avantages que leur procure l'État-providence par des cotisations à des régimes privés d'assurance.

C'est pourquoi la lutte idéologique qui se déroule dans la plupart des pays industrialisés est très importante. Cette lutte vise une réarticulation des sphères privée et publique de façon à modifier considérablement la perception des citoyens du rôle de l'État et de ce fait réduire leurs attentes. La société juste, la redistribution de revenu, l'égalité sont des slogans du passé, ce sont maintenant l'entrepreneurship, le développement autonome des individus, la désétatisation de la société et de l'économie qui structurent le discours politique. Le keynésianisme, le « post war settlement » et le corporatisme sont à bannir et refont alors surface les postulats à la base du libéralisme de Kant et de Locke et ceux à la base du conservatisme de Burke. Les théories pluralistes cèdent la place aux analyses de Hayek, Friedman, Buchanan, Nozick, Buckley... ¹⁹

L'enjeu de ces luttes est pour l'essentiel une modification du rapport de force à l'avantage du capital et au détriment des masses populaires et de certains groupes sociaux. Les « nouvelles » idéologies de la droite se veulent des instruments de lutte contre l'État, on oppose l'individu, conçu presque exclusivement comme « homo economicus », à l'État-providence. On ne cherche pas à concilier l'individu et l'État interventionniste mais au contraire à démontrer le caractère antinomique de ces deux termes. Les exigences imprescriptibles de l'individu sont violées par la centralisation du pouvoir et les visées égalitaristes. Pour éviter une telle issue à la crise il est essentiel, comme le dit très bien Alain Lipietz, de renforcer les solidarités de tous les groupes qui luttent pour le progrès. ²⁰ Car les présentes tentatives d'isolation/individualisation de l'activité économique par rapport au

¹⁹ Pour une analyse des sources philosophiques du néo-libéralisme et du néoconservatisme, voir F. Houle (1987), « Du libéralisme classique au néolibéralisme : la soumission de l'État aux lois du marché », à paraître dans un ouvrage sous la direction de Lizette Jalbert aux Presses de l'Université du Québec en 1987.

²⁰ A. Lipietz (1985), « Trois crises », CEPREMAP, doc. n° 8528, p. 38.

politique n'a pas pour finalité d'accorder un statut égal à ces deux sphères mais au contraire de postuler la primauté des lois économiques dans l'organisation sociale et de restreindre le rôle de l'État dans la recherche de la justice sociale. Une telle soumission du politique aux lois économiques conduit dans la présente conjoncture à l'imposition de la rationalité de [83] l'économie mondiale sur la structuration des interventions des États-nations. De plus, ceci contribue au balisage étroit des interventions égalitaristes de l'État et peut accélérer la mise en place d'un État concurrentiel.

La remise en question des politiques sociales au Canada depuis plus de dix ans nous apparaît être un aspect de la transformation de l'État interventionniste en État concurrentiel. Cette transformation accompagne dans une large mesure le processus de mondialisation de l'économie capitaliste et sera d'autant plus nécessaire que le libre-échange deviendra réalité.