

***L'ÉTAT INTERVENTIONNISTE
DE PROVIDENCE CANADIEN EN PERSPECTIVE***

LIZETTE JALBERT

UNIVERSITE DU QUEBEC A MONTREAL

COLLECTION CAHIERS DU GTRETSÉ

Nº 9

Février 1992

**L'ÉTAT INTERVENTIONNISTE DE PROVIDENCE CANADIEN
EN PERSPECTIVE**

Spécificité ou excentricité

Au Canada, on ne peut parler d'interventionnisme, d'État-providence ou de régulation de type fordiste, sans retenir le tournant des années 1960 comme période charnière (Blomqvist, 1985: 124) d'où partira un mouvement d'expansion de tous ces processus, d'abord entamés timidement avec l'entre-deux-guerres, puis poursuivis à une vitesse de croisière modérée après la Deuxième Guerre jusqu'à la fin des années 1950.

Période cruciale qui servira également de tremplin à la montée, au premier plan des enjeux politiques, du provincialisme et des États provinciaux. Jusque-là plutôt timorés dans l'ensemble et peu enclins à contester le leadership fédéral, les gouvernements provinciaux vont sortir de l'ornière pour amorcer leur procès d'autonomisation. Une telle entreprise sera menée au nom des intérêts provinciaux-régionaux qu'ils représentent ou croient représenter, mais aussi, en mettant de l'avant des objectifs propres d'appareil ou encore en véhiculant ceux des élites qui en sont issues. Mus par un volontarisme politique inusité, et nouvellement résolus à peser sur l'orientation économique et sociale de leur territoire, ces gouvernements provinciaux chercheront désormais à établir avec le gouvernement fédéral un nouveau rapport de force. De là, débordant le cadre de leur province, ils voudront élargir leur influence en participant de plain-pied, et à leur juste mesure, à l'exercice du pouvoir à l'échelle du pays tout entier.

La phase d'expansion de l'État interventionniste de providence, telle qu'elle se poursuit au même moment au sein de la plupart des pays industrialisés du centre (Heclou, 1981: 386-387), emprunte donc au Canada une forme particulière, voire paradoxale, qui contraste sous plusieurs aspects avec la dynamique centralisatrice observée ailleurs, y compris dans les systèmes fédéraux modernes. L'expression de plus en plus marquée du provincialisme aura ainsi eu l'heur de compliquer l'évolution anticipée par les experts, soit d'empêcher que ne s'impose un mouvement centripète irréversible, devant découler "logiquement" de l'orientation planificatrice des gouvernements d'après-guerre et de

l'interdépendance des nations. Dans le contexte canadien, une telle évolution aurait signifié l'hégémonie du gouvernement central et la réduction des gouvernements provinciaux à de simples administrations locales, comme l'avaient d'ailleurs jadis souhaitées les Pères de la Confédération canadienne.

Le modèle canadien de régulation étatique, si étroitement lié à son contexte de société régionalisée-provincialisée, apparaît dès lors, sinon exceptionnel, à tout le moins "distinct". Quelles sont donc la signification et la portée de ce mouvement centrifuge auquel on assiste depuis les années 1960, tant dans les provinces anglophones considérées individuellement, ou du moins certaines d'entre elles, que dans la province francophone du Québec où, il est vrai, le mouvement a pris une telle ampleur qu'on a pu parler à son sujet de "révolution tranquille"? Mouvement de polarisation avec le gouvernement fédéral dont la singularité, la vitalité et l'assurance, voire l'agressivité des gouvernements provinciaux, iront jusqu'à sous-tendre un risque d'éclatement du pays. En effet, le processus d'affirmation des provinces, qualifié de *province-building* par Black et Cairns (1966), semble bien cohabiter difficilement avec celui du *nation-building*. Alors qu'a sonné le glas le 23 juin 1990, après trois ans de négociation, de l'Accord du lac Meech, le Canada paraît plus soumis que jamais aux forces centrifuges que représentent ses différents régionalismes (provincialismes), combinés au nationalisme québécois. Cette nouvelle impasse, dont le Canada semble avoir le secret, mène certains éditorialistes à penser que "le sur-place constitutionnel [soit] la seule industrie en forte croissance au Canada" (Dubuc: 1990).

Ce morcellement des intérêts gouvernementaux, qui tiraillent la vie politique canadienne, trouve ses fondements non seulement dans la "multi-fragmentation de la société", mais également dans la "centrifugation de sa structure politique". Structure complexe d'un État à onze partenaires qui, une fois instituée, aura pour double conséquence d'alimenter les divisions qui la caractérisent déjà, en tant que structure fédérative, tout en entraînant dans son sillage de nouveaux effets de fragmentation sur la société (Cairns, 1986: 62 et 89). En d'autres termes, la nature balkanisée de la vie politique au Canada dépend à la fois des capacités dont dispose le système politique fédéral de fabriquer les conditions de cette balkanisation et des clivages sociologiques caractéristiques de cette société (Cairns, 1977; Smiley, 1984).

Dès lors, on peut conclure que l'analyse du fédéralisme et de la fragmentation politique est à ce prix qu'elle ne peut véritablement faire l'économie de l'une ou l'autre de ces perspectives, qu'elle soit centrée sur l'ascendant d'un substrat sociétal ou qu'elle privilégie plutôt une perspective institutionnelle. Cette seconde approche a sans doute d'autant plus sa raison d'être quand on considère l'autonomie relative d'action qu'a développée l'État dans le modelage des sociétés contemporaines. C'est dans cette même veine que Richard Simeon écrivait: "Federalism is not only a response to regionalism, but also ensures that it will continue... It provides an institutional focus for loyalty and identity... Cleavages which reinforce the territorial divisions [are] highlighted" (1975: 9).

Est-ce à dire que le fédéralisme au Canada revêtirait un rôle et une signification davantage stratégiques que dans d'autres fédérations comme les États-Unis, l'Allemagne ou l'Australie? (Leslie, 1987: préface). Ainsi, les arrangements socio-politiques qui s'y construisent, et par extension l'entreprise qui consiste dans l'établissement et le modelage de l'État interventionniste de providence, ne pourraient échapper à son influence structurante. Pour plusieurs auteurs, qui voient dans les régimes unitaires le terrain de prédilection de l'interventionnisme d'État, cette influence est partout considérée comme délétère et dysfonctionnelle (Birch, 1955; Heidenheimer, 1975; Wilensky, 1975; Cameron, 1978 et 1986; Castles et Mckinlay, 1979; Kudrle et Marmor, 1981; Castles, 1982; Irving, 1987). Pour ce qui concerne plus spécifiquement le Canada, la complexité des relations intergouvernementales et le rôle de contrepoids des provinces canadiennes aux tendances centralisatrices du gouvernement d'Ottawa sont le plus souvent perçus comme ayant contribué au développement d'un État interventionniste de providence, non seulement retardataire et modeste, mais de plus relativement peu progressiste, jugé à l'aune européenne. Dans cette perspective, l'idée de progrès demeure l'apanage d'un État central fort. Quelques auteurs, toutefois, évaluent moins sévèrement l'impact des structures fédérales sur l'évolution de l'État interventionniste de providence canadien ainsi, et surtout, que le rôle des provinces dans la dynamique de mise en place de cette nouvelle forme d'État. Ils montrent que sous certains aspects et dans certaines circonstances, cet impact peut être interprété positivement (Cairns, 1977 et 1979; Swartz, 1977; Jalbert, 1980; Swank et Hicks, 1985; Bella, 1979; Legaré et Morf, 1989; Bradford et Jenson, 1989).

Ces questions lancinantes de l'économie politique canadienne, qui concernent le rôle du fédéralisme au Canada et le caractère spécifique qu'il imprime au mode de régulation étatique, servent de toile de fond à l'analyse que nous proposons (I) des étapes de maturation de l'État interventionniste de providence au Canada (II) et de sa mise en perspective comparée. Notre démarche analytique s'inspire également de considérations théoriques générales que nous rappellerons brièvement et procède selon un plan en deux volets qui recoupe les approches diachronique et synchronique.

(I) Les étapes de maturation de l'État interventionniste de providence

Il est admis que c'est selon des rythmes variables et des modalités particulières que les pays occidentaux se sont tournés vers l'interventionnisme d'État et ont adopté des versions individualisées de l'État-providence en fonction à la fois de leur dynamique interne et de leur insertion dans le jeu des relations internationales. À cet égard, les traditions culturelles, le poids des institutions, l'évolution des équilibres entre forces sociales et politiques, ainsi que le rôle de l'environnement extérieur et des acteurs étrangers, sont des dimensions qui occupent une place importante dans la saisie des catalyseurs et des contraintes à l'émergence et à la durabilité des compromis politiques qui fondent l'institutionnalisation de chaque État interventionniste de providence. C'est en effet la combinaison de ces facteurs sociaux et politiques, endogènes et exogènes, inscrits dans l'histoire originale de chaque société, selon un agencement distinctif, qui conditionne la participation de l'État à la régulation d'ensemble.

Partant de là, notre analyse débutera par une étude diachronique nous permettant de tracer les différentes étapes de maturation de l'État interventionniste de providence canadien et de dresser un portrait de son rôle dans la dynamique intérieure du pays. Rôle dont l'analyse conduira à mettre en scène les forces et les espaces politiques qui, dans notre contexte de "double État" (État central/États provinciaux), se feront progressivement concurrence pour la direction de l'action publique (Jalbert, 1980). Concrètement, cette analyse procèdera en soulignant l'importance de l'un et l'autre paliers gouvernementaux pour chacune des quatre phases retenues: 1. L'émergence (avant 1940), les provinces et les municipalités disposent de plus de responsabilités que le gouvernement fédéral; 2. La construction (1940-1960), le gouvernement fédéral devient l'acteur principal de

l'interventionnisme de providence; 3. La consolidation et l'expansion (1960-1975), le gouvernement fédéral et les provinces se disputent le leadership et on assiste à l'émergence d'un *Bifurcated Welfare State* avec spécialisation des rôles (Banting, 1987: 54); 4. Le repli mesuré (1975-1991), reformulation du rôle du gouvernement central et réévaluation de la rentabilité du fédéralisme.

À partir de ce retour rapide sur la courte histoire de l'État interventionniste de providence canadien, nous soutiendrons que le fédéralisme n'a pas été un facteur de retardement systématique et que les provinces se sont montrées tout aussi capables d'initier que de bloquer des réformes, se révélant même parfois de véritables laboratoires de démocratie. Cela se vérifie déjà avec les phases de mise en oeuvre de l'État interventionniste de providence, mais qui plus est avec sa phase de consolidation et d'expansion qui voit l'apogée du provincialisme comme idéologie et pratique, nourries de la revalorisation des gouvernements provinciaux.

(II) Mise en perspective comparée

Après avoir caractérisé dans sa logique propre tel État interventionniste de providence, en insistant sur l'articulation de ses composantes sociales et institutionnelles, toute analyse devrait reconnaître la nécessité de contextualiser l'expérience de chaque pays. En effet, seule l'analyse comparative donne les moyens de mettre en relief le cas d'un pays en particulier présentant des traits hors du commun ou de relativiser l'importance de tel autre trait qui, considéré isolément, paraît déterminant. L'enjeu de cet exercice réside, soulignons-le, dans les possibilités qu'offre la méthode comparative de faire aussi ressortir, au-delà des idiosyncrasies, les points de convergence qui servent à définir des modèles ou des régimes d'État interventionniste de providence.

Ainsi, dans le deuxième volet de notre analyse, nous jetterons un regard synchronique sur la réalité étudiée et tenterons d'abord de situer l'État interventionniste de providence canadien à l'égard d'un environnement international approprié. En second lieu, nous chercherons à le caractériser sous quelques dimensions stratégiques, indicatives de son appartenance à un modèle de gouvernabilité spécifique, et à mesurer, en fonction de la conjoncture récente, sa fidélité à ce modèle.

Sur la base de cette comparaison internationale, nous nous proposons de réexaminer l'évolution, depuis les années 1960, de la position du Canada dans le concert des régimes d'État interventionniste de providence: trente années qui correspondent aux phases d'expansion et de reformulation de ces régimes (Heclou, 1981: 386-387). D'abord, on constate que le Canada a connu sa phase de consolidation et d'expansion au moment où s'annonce une poussée décentralisatrice, consécutive à la montée du provincialisme. Deuxièmement, il ressort que le Canada n'a pas pour l'essentiel adopté la trajectoire néo-conservatrice suivie par la Grande-Bretagne et les États-Unis dans les années 1980. Comment rendre compte de ces constats, compte tenu du comportement traditionnellement fort modérément interventionniste du Canada et de son appartenance au modèle nord-américain, "libéral à hégémonie centriste"? L'hypothèse de l'existence de deux voies poursuivies en relative autonomie par le Canada et les États-Unis et d'un tout aussi relatif détachement de l'un vis-à-vis de l'autre dans la décennie 1980, en dépit de nombreux points communs, semblerait donc être confortée. Face à ces nouvelles réalités, la question de l'intégration nationale jouerait, à notre avis, un rôle fondamental de catalyseur, soit comme force motrice au développement, soit comme facteur de retardement au démantèlement de l'État interventionniste de providence. C'est du moins la problématique qui nous sert de fil conducteur dans ce texte.

I. LES ETAPES DE MATURATION DE L'ÉTAT INTERVENTIONNISTE DE PROVIDENCE CANADIEN : PERSPECTIVE DIACHRONIQUE

L'émergence: avant 1940

C'est avec l'entre-deux-guerres que "le principe fondamental de l'intervention de l'État s'est affirmé" au Canada, sous le choc causé par la crise économique qui a mis crûment en lumière les insuffisances tant des mécanismes traditionnels d'assistance publique et privée que les timides mesures de sécurité du revenu adoptées jusque-là. Durant toute la période d'expérimentation jusqu'en 1940, la logique organisatrice de l'intervention de l'État exclut le principe d'un "droit" à la protection sociale. Les mesures et les programmes mis en oeuvre s'appliquent de manière catégorielle, impliquant un contrôle des moyens financiers des bénéficiaires, et ils sont loin de couvrir les besoins réels (Rapport Commission Macdonald, 1985: vol. 2, 605).

Les provinces, et surtout les municipalités, sont à cette époque les principaux maîtres d'oeuvre de ce "Welfare décentralisé", ce qui explique les variations relativement importantes que l'on peut observer d'une région à l'autre. Au compte des initiatives provinciales, mentionnons: le régime d'indemnité des accidents du travail, créé en Ontario en 1914, et l'introduction dans l'entre-deux-guerres de lois sur le salaire minimum. Notons également, les allocations aux mères nécessiteuses (veuves avec enfants à charge), mises en vigueur au Manitoba en 1916 et en Saskatchewan en 1917. Toutes ces mesures, d'abord introduites localement, furent adoptées progressivement par les autres provinces. Il n'est pas inutile de rappeler que seule la dernière de ces initiatives requérait un financement à même les revenus provinciaux, les deux premières relevant du domaine strictement réglementaire n'entraînaient aucun déboursé. Comme on le voit, les provinces ont tendance à éviter de s'engager dans des programmes sociaux coûteux eu égard à leurs maigres ressources (Banting, 1987: 60-61).

Pressé par le mouvement syndical et les forces progressistes en général, par les municipalités et les provinces elles-mêmes, le gouvernement fédéral effectuera, en 1927, sa première intervention permanente dans le domaine de la sécurité du revenu. C'est sous forme de subventions conditionnelles aux provinces et dans le cadre d'un financement à frais partagés que l'on procèdera alors à l'adoption de la Loi sur les pensions de vieillesse. Une telle démarche évitera la mise en cause de la constitutionnalité de la loi, inévitable dans le cas où le gouvernement fédéral aurait cherché à l'administrer directement. Neuf années seront pourtant nécessaires avant que le système ne s'étende à l'ensemble des provinces: la Colombie-Britannique ayant été la première à signer une entente avec le fédéral à cet effet. Bien que les pensions aient été l'objet d'un assentiment général à travers le pays, l'amorce de la crise économique fera hésiter les provinces les plus pauvres à s'engager financièrement, et cela en dépit de l'amendement de 1931 qui portait la contribution fédérale de 50 à 75% (Guest, 1985: 76-77). Soulignons de plus qu'au début des années 1920, et de nouveau dans les années 1930, le gouvernement fédéral s'était déjà manifesté sur le terrain du bien-être en adoptant des programmes temporaires d'aide aux chômeurs. Il s'agissait en réalité de subventions conditionnelles accordées aux provinces. Ces incursions furent alors justifiées en tant que mesures d'urgence.

Avec l'introduction de la Loi sur les pensions de vieillesse, une nouvelle approche est esquissée qui introduit timidement "the concept of pensions as a right and decreased the feelings of dependency on the part of the applicant" (Guest: 76-77; Banting: 48 et 62). Mais en somme, toutes ces initiatives demeuraient limitées et la prudence continuait de s'imposer à l'intervention fédérale pour des raisons tant idéologiques que constitutionnelles. Ce n'est qu'à l'étape suivante que le gouvernement fédéral canadien trouvera dans la conjoncture internationale l'occasion de se faire le protagoniste de l'État-providence.

Pour avoir un portrait de la situation qui prévaut à l'époque, constatons que les dépenses de tous les niveaux de gouvernement s'établissent, en 1926, à seulement 15,7% du PNB et que la part des dépenses brutes (avant transferts intergouvernementaux) des gouvernements locaux en regard de l'ensemble des dépenses publiques représente autant que celle du gouvernement fédéral (39,9% contre 39,6%), laissant ainsi aux provinces une portion congrue de 20,5% (Howard et Stanbury, 1984: 132 et 140) (Tableau I).

La construction : 1940-1960

D'une étape d'émergence qui laisse aux provinces et aux municipalités le soin d'assurer un minimum de bien-être des collectivités et de redistribution des ressources entre les individus, on passe à une seconde étape qui a pour catalyseur la Seconde Guerre mondiale. En effet, les années de guerre annoncent d'importantes transformations du régime fédéral canadien, en étant les témoins d'une tentative de mainmise du pouvoir central sur l'ensemble du système politique et de la société civile. Un nouveau paradigme sociétal cherche alors à s'imposer, conférant à l'État fédéral un rôle en forte croissance, qui s'exprime par "the need for a strong state to provide guidance in a large, dispersed and fragmented country" (Jenson, 1989: 83). Ce paradigme n'est pas nouveau au sens d'accorder le rôle principal au gouvernement central en matière d'organisation-reproduction de la société canadienne, il l'est plutôt au sens d'inclure l'interventionnisme à l'action de l'État. Le paradigme de l'État fort relaie en effet la proposition historique de Durham après l'échec des troubles de 1837-1838 dans le Bas-Canada.

Suivant cette optique, l'adoption du plan de mesures d'après-guerre, allant de la législation sociale à la libéralisation de la politique commerciale internationale canadienne, semble répondre à un enjeu prioritaire, celui de contrer le potentiel de tensions politiques dont les disparités interrégionales sont manifestement porteuses (Simeon et Robinson, 1990: 144). À ce titre, on peut invoquer les résultats des élections de 1945, qui en furent révélatrices à leur façon, manifestant, selon les observateurs de l'époque: "A pronounced lack of national unity. The Conservatives remained an Ontario Party; the C.C.F. drew its support mainly from Saskatchewan, Manitoba, and British Columbia". Québec, de son côté, restant en retrait de la politique nationale dans une posture que d'aucuns se plairont à comparer au bloc sudiste de la politique américaine (Beck, 1968: 254).

Élevés au rang de dimension déterminante de la politique, les clivages régionaux ne vont-ils pas surpasser en importance les clivages classistes, pourtant très présents au sortir de la guerre, ou encore y être si intimement interreliés qu'ils auront tendance à les recouvrir partiellement? À ce moment, deux situations sont envisageables: soit que les identités dans lesquelles ces clivages s'enracinent se renforcent mutuellement pour produire un effet de tension maximale, soit qu'elles se fassent concurrence au point de se paralyser, laissant alors au pouvoir une marge de manoeuvre suffisante pour l'exempter de procéder à de trop larges concessions. Cette dernière hypothèse pourrait servir à expliquer la démarche gradualiste poursuivie au cours de toute la période, dite de construction.

Quoi qu'il en soit de la manière dont s'articulent conjonctuellement les identités qui définissent les forces sociales, l'intention que l'on peut lire derrière le paradigme de l'État fort s'exprime dans la volonté d'utiliser la nouvelle forme d'État comme un outil de redistribution de la richesse. Certes, cette redistribution est conçue aux fins de réduire les inégalités entre les individus et les classes, mais surtout elle vise le partage entre les provinces riches et les provinces pauvres par le biais des transferts et de la péréquation. Ambition ou nécessité qui se révélera, au plan du discours à tout le moins, un moteur décisif de l'action politique. Une action que seul d'ailleurs l'État central paraît disposé et préparé à entreprendre au moment de la guerre, et à poursuivre par la suite (Jenson, 1990: 681-682). Il est donc facile de comprendre que la période qui recouvre "l'édification du fédéralisme moderne" puisse être considérée comme "l'âge d'or du fédéralisme"

pour les adeptes d'un régime de type centralisateur sous le leadership fédéral (Simeon et Robinson, 1990: 144-151).

Cette évolution est reflétée, d'une part, par la croissance des dépenses publiques au Canada en pourcentage du PNB qui atteignent un sommet de 50% à la fin de la guerre, en 1944, (Cameron, 1986: 37), mais surtout par le fait que, d'autre part, l'on assiste à leur centralisation au niveau du gouvernement fédéral. Ce dernier devient alors responsable non plus de 41,4% des dépenses, comme en 1935, mais bel et bien de 83,9%, ne laissant pratiquement que des miettes aux administrations provinciales (8,9%) et locales (7,3%) (Howard et Stanbury: 140). Cette intense activité publique sera toutefois considérablement réduite au cours des années d'après-guerre (1947 à 1960), qui verront l'ensemble des dépenses gouvernementales osciller autour d'une moyenne annuelle de 26% du PNB (Bird, 1979: 9 et Howard et Stanbury: 129). Pendant ce temps, la part du fédéral, comparativement aux deux autres paliers de gouvernement, redescendra à son tour pour se situer, en fin de période, à un niveau toujours élevé de près de 60% (Howard et Stanbury: 140) (Tableau I).

Mais au-delà du ralentissement observé dans la progression des dépenses après 1945, l'importance des effets à long terme de la guerre sur la dynamique de la politique intérieure ne laisse aucun doute. L'héritage le plus tangible qui subsiste de cette période cruciale consiste dans la légitimité que le gouvernement fédéral y a alors acquise, l'autorisant à étendre son champ d'intervention dans les domaines de la redistribution économique et de la sécurité sociale. Malgré tout, cette légitimité dut se frotter aux contraintes constitutionnelles et ne l'a pas pour autant épargné de l'obligation d'obtenir l'accord des provinces, soit par amendements à la Constitution ou à la faveur de compromis obtenus par le moyen des programmes cofinancés, qui deviendront un trait caractéristique de la période d'après-guerre.

C'est grâce, entre autres, à l'impressionnante bureaucratie qu'il a su bâtir que le gouvernement fédéral a réussi, en quelques années, à développer les compétences et les capacités décisionnelles nécessaires pour convaincre les gouvernements "inférieurs" de lui céder certaines de leurs responsabilités reconnues (Cameron, 1986: 45). Le développement du militantisme syndical et l'influence de la CCF sur l'échiquier politique auront aussi contribué à justifier la prise en charge de responsabilités accrues par l'État et leur centralisation au sein de l'administration fédérale (Jenson, 1990: 681).

L'atténuation des conflits entre régions, liée qu'elle est, entre autres, aux effets redistributeurs des nouveaux programmes sociaux d'Ottawa, sera un facteur de plus contribuant à la faible résistance du Canada anglais aux initiatives fédérales, voire à ses "ingérences" (Simeon et Robinson, 1990: 144). En effet, si l'on écarte l'approche des tenants du provincialisme que furent l'Alberta et la Saskatchewan, de moins en moins virulents à mesure que l'on s'approche de la fin des années 1940, il n'y a plus guère qu'au Québec duplessiste que les résistances continueront de se manifester.

Soumise aux aléas du régionalisme et du nationalisme, également portée, au sortir de la guerre surtout, par les forces sociales progressistes, l'évolution des politiques sociales d'après-guerre suivra un cours centralisateur et gradualiste. Concrètement, c'est avec l'adoption, en 1940, de la Loi sur l'assurance-chômage que l'on assiste aux premiers changements dans la conception et la pratique de la politique de la protection sociale. D'abord, cette mesure marque véritablement l'entrée de la notion de droit social dans la conception de la politique (Rapport Commission Macdonald, 1985: vol.2, 605). En même temps, elle est l'occasion pour le gouvernement fédéral d'amorcer son intervention centralisatrice. C'est ainsi que, suite à un amendement constitutionnel, il se voit reconnaître, à l'unanimité des provinces, l'autorité exclusive d'intervenir en matière d'assurance-chômage. D'autres amendements seront également nécessaires au cours des années qui vont suivre (1951: Sécurité de la vieillesse; 1965: Régime de Pensions du Canada et Régie des rentes du Québec) pour assurer au fédéral sinon l'exclusivité du moins une présence dominante dans le champ de la sécurité du revenu. Ce tournant centralisateur, pris au début de la guerre, dans un domaine que la Constitution lui déniait au départ, ne se démentira pas jusqu'à aujourd'hui, à preuve le fait qu'environ les 3/4 des dépenses consacrées à la sécurité du revenu, entre 1964 et 1984, demeure l'apanage du gouvernement fédéral (Banting: 54 et 201).

Bien que réfractaires à une action fédérale unilatérale, les provinces anglophones ont, comme nous l'avons vu, opposé une résistance minimale à la présence du fédéral dans le champ de la sécurité sociale. Dans les provinces pauvres particulièrement, cet apport financier du gouvernement central fut, plus que bienvenu, réclamé. Les désaccords juridictionnels ont ainsi été davantage le lot de la province de Québec. Dans les années 1950, les auteurs de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay, 1956), de concert avec le gouvernement

conservateur de Maurice Duplessis, dénonçaient "l'unitarisme" fédéral en matière de politiques sociales (Vaillancourt: 1988, 133-136). C'est toutefois, à partir des années 1960 que son opposition s'affirmera réellement, au-delà de la rhétorique cette fois et de quelques actions coûteuses où le Québec dut renoncer aux subventions fédérales pour rester fidèle à ses principes autonomistes. Avec la Révolution tranquille, l'attitude du gouvernement du Québec ne sera plus confinée à la défensive, désormais il se donnera les moyens d'avancer des solutions effectives de son propre cru en matière d'État-providence. Qui plus est, les préoccupations réformistes remplaceront à ce moment-là les positions passéistes et antiétatistes propres à l'idéologie "petite-bourgeoise traditionnelle cléricale" longtemps véhiculée par les élites québécoises.

Mis à part cet envahissement par le gouvernement fédéral d'une portion substantielle de la sécurité du revenu, dans les domaines représentés par l'assistance sociale, la santé et l'éducation, les provinces sont demeurées davantage présentes, cédant moins facilement de terrain. Le gouvernement fédéral a donc eu tendance à y circonscrire son intervention dans le cadre des programmes à frais partagés. Toutefois, selon certains analystes, cette politique de cofinancement lui aurait tout simplement servi d'arme pour contourner le problème constitutionnel et envahir en sourdine les champs de compétences des provinces (Bellemare, 1981: 422).

Le gouvernement fédéral a justifié son implication financière et réglementaire dans les champs de compétence provinciale, où s'appliquent les principaux programmes d'État-providence cofinancés (l'assurance-hospitalisation, l'assurance-santé, l'assistance sociale et l'éducation post-secondaire), en invoquant deux arguments complémentaires. C'est ainsi qu'à la nécessité d'assurer l'équité au plan interrégional s'est ajouté l'argument concernant la difficulté d'obtenir simultanément l'unanimité des provinces: ils auront ainsi pour but d'appuyer sa prétention à disposer d'un pouvoir constitutionnel de dépenser dans tous les domaines. Comme, en effet, les ressources et les besoins des différentes régions canadiennes ne correspondent pas nécessairement, compte tenu de l'asymétrie de leurs structures économiques et des disparités importantes des effets de la conjoncture sur chacune d'elles, l'élaboration de consensus pour mettre en route des programmes sociaux nationaux a souvent été laborieuse. En rendant possible des ententes séparées avec les provinces, les programmes cofinancés se sont avérés habiles à contourner bien des obstacles.

Dressant le bilan des interventions fédérales d'après-guerre, ponctuées des résistances inégales des provinces, Keith Banting constate le développement d'un État-providence bicéphale: "The result is that Canada has an increasingly bifurcated welfare state. Health and social services are provincial in theory, and increasingly so in practice. Income security is steadfastly federal, with concessions to provincial assertiveness taking the form of provincial involvement in national programs rather than explicit decentralisation" (58).

Par ailleurs, les conditions invoquées pour rendre compte de la nature et de l'organisation de l'État interventionniste de providence au Canada auront également influencé le rythme de son introduction. Certains, comme Galbraith, soutiennent que le Canada fut l'un des premiers gouvernements à s'être engagés clairement en faveur d'une économie politique keynésienne (Galbraith, 1975) et vont même jusqu'à prétendre qu'il montra la voie au reste du monde occidental dans l'application de politiques particulières (Drummond, 1972). D'autres, par contre, réservent l'avènement du keynésianisme et de l'État-providence au Canada à la période qui marque le tournant des années 1960 (Legaré et Morf, 1989; Campbell, 1987).

Si on ne s'en tenait qu'aux discours officiels, on pourrait croire, en effet, que l'inspiration keynésienne a dominé la politique canadienne assez tôt. La célèbre Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (Rowell-Sirois, 1937-1941), par exemple, a reconnu s'être fondée sur les recommandations de Keynes pour proposer une orientation interventionniste et centralisatrice, où se combinent politique fiscale, politique de protection sociale et politique de plein emploi (Orban: 415). La publication, en 1943, du Rapport sur la sécurité sociale au Canada (Rapport Marsh) confirme cette tendance, en endossant une proposition de régime complet de sécurité du revenu, basée prioritairement sur le principe de l'assurance plutôt que de l'assistance et sur le plein emploi. Il s'inspire des rapports Burns (États-Unis) et Beveridge (Angleterre) qui le précèdent d'une année seulement (Guest, 1980 et Vaillancourt, 1988). Comme la Commission Rowell-Sirois, le Rapport Marsh accorde à l'instance fédérale un rôle de premier plan dans les mesures à entreprendre (Bellemare, 1981: 407).

En 1943 également, le Rapport Heagerty met de l'avant une recommandation de régime d'assurance-santé fédéral-provincial, suivi l'année suivante du Rapport Curtis qui prône de son côté une

intervention fédérale en matière de logement et de planification urbaine (Rice, 1986). Deux autres documents officiels confirment l'influence de la perspective keynésienne et centralisatrice parmi les experts, tant au sein qu'à l'extérieur de l'administration publique, de même que chez un certain nombre de ministres libéraux et de parlementaires des différents partis (Vaillancourt, 1988). Il s'agit du Livre blanc sur l'emploi et le revenu, déposé à la Chambre des communes, et du document de base (Livre vert) présenté à la conférence fédérale-provinciale, datant l'un et l'autre de 1945. Ces interventions tentent en effet d'apporter une synthèse des différentes propositions de réforme avancées jusque-là en faveur d'une politique axée sur le plein emploi et la stabilité économique (Simeon et Robinson, 1990: 115-123). Elles marquent une étape où le gouvernement reconnaît le rôle que peut jouer la sécurité du revenu pour stimuler le développement économique par le soutien à la consommation.

Dans la pratique cependant, on a pu constater l'écart existant entre les intentions et les politiques effectives. Version conservatrice et bâtarde du keynésianisme, conversion superficielle, incohérence des politiques anticycliques, résultats inefficaces et tardifs, qualifièrent bien souvent la démarche du Canada d'après-guerre (Wolfe, 1984; Noël, 1987; Campbell, 1987). Il est manifeste que furent nombreux les obstacles à l'application d'une approche intégrée de politiques, comme l'aurait supposé la théorie de Keynes. Parmi ceux-là, le cadre fédératif a certes joué un rôle non négligeable.

On peut bien admettre qu'en tant que forme de fragmentation institutionnelle, le fédéralisme ait pu contrarier la propension de l'État à introduire et à coordonner un secteur public d'importance. En théorie, les régimes fédéraux auraient en général plus de chance de s'orienter vers l'adoption d'un modèle incrémentaliste, bref vers une stratégie des petits pas, dans la mise en place des mesures ou des politiques d'ensemble. Tout changement brusque, tout saut qualitatif, le heurterait. La continuité y serait une valeur prisee infiniment plus que l'introduction de grappes d'innovations (Cameron, 1986: 33).

De fait, au Canada, selon Banting, les structures politiques fédérales auraient eu un impact sur le développement de la protection sociale au cours de l'après-guerre, mais celui-ci aurait consisté en retardement plutôt qu'en blocage systématique (69). On note, en effet, qu'au plan relativement ambitieux de réformes sociales initialement conçu, on a préféré une démarche gradualiste. Pourtant,

en dépit du fait qu'une telle stratégie ait pu avoir une portée défavorable en termes d'agencement systématique des diverses mesures, il n'en reste pas moins que l'on peut considérer qu'en définitive la construction de l'État interventionniste de providence fut globalement réalisée ici comme ailleurs (Vaillancourt, 1988: 116-118).

Au compte des facteurs régressifs et de retardement, signalons la méfiance des provinces face à l'empiètement de juridiction et à l'épineuse question du partage du financement des programmes. Rappelons à cet égard le peu de réceptivité manifestée par les deux provinces les plus industrialisées envers les propositions fédérales, formulées dans le cadre de la reconstruction: non seulement Ottawa y proposait de grignoter les compétences reconnues aux provinces par la Constitution, mais il liait ses offres à leur retrait de l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations (Bellemare, 1981: 419). À ces réticences admissibles, se combine la présence de partis conservateurs à la tête de ces deux importants gouvernements provinciaux. C'est ainsi que le front commun des premiers ministres de l'Ontario, George Drew, et du Québec, Maurice Duplessis, révèle une opposition qui relève tout autant d'une attitude antiréformiste qu'anticentralisatrice (Vaillancourt: 115). À porter au compte des résistances à un engagement étatique plus consistant, on peut aussi mentionner le conservatisme du milieu des affaires, en général peu enclin à approuver l'interventionnisme d'État, ainsi que le nouveau confort politico-intellectuel dans lequel va se mouvoir une classe politique fédérale bien installée aux commandes d'un gouvernement dominé par le Parti libéral, qui profite il va sans dire de la croissance économique soutenue d'après-guerre. Ajoutons à cela des valeurs individualistes bien enracinées, cherchant à faire échec aux valeurs collectives, et nous avons les ingrédients qui ont orienté "notre régime d'aide sociale tant au plan de son optique générale que des programmes particuliers" (Rapport Commission Macdonald, 1985: vol.2, 604).

Parmi les principales initiatives introduites à la pièce au cours des années 1940, outre le programme d'assurance-chômage (1940) et la création du Service national de l'emploi (1941), précurseur du ministère de la Main-d'oeuvre, retenons le régime d'allocations familiales de 1944, de même que les politiques sociales concernant les anciens combattants et la question du logement (1944-46). Ajoutons, à partir de 1948, l'instauration de subventions nationales spéciales dans le domaine de la santé en appui aux efforts des

gouvernements provinciaux pour la construction du réseau hospitalier, la formation et la recherche médicales, ainsi que la création du ministère de la Santé et du Bien-être social qui remonte à 1944. Terminons en rappelant la mise sur pied, en 1944 également, du ministère de la Reconstruction qui, sous la direction de C.D. Howe, aura une influence déterminante, sinon avant-gardiste, dans l'établissement de tous les programmes de sécurité sociale au Canada. C'est d'ailleurs en fonction de l'intégration de ces derniers à une stratégie globale, susceptible de rassurer le patronat face aux concessions consenties aux travailleurs, que cette influence s'exercera (Granatstein, 1975: 278).

À leur tour les années 1950 verront l'adoption de la Loi sur la sécurité de la vieillesse (1951) et de plusieurs programmes cofinancés dans le secteur de l'assistance: aux personnes âgées dans le besoin (1951), aux aveugles (1951), aux invalides (1954) et, surtout, aux chômeurs (1956). Enfin, en 1957, la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques est introduite, bien longtemps après que les provinces de la Saskatchewan (1947), de la Colombie-Britannique (1949) et de l'Alberta (1952), en aient pris elles-mêmes l'initiative, et peu après que le premier ministre conservateur de l'Ontario, Lester Frost, en ait endossé le principe en 1955 (Rapport Commission Macdonald, 1985: 604-605; Armitage, 1988: 273-275; Cameron, 1986: 38; Vaillancourt, 1988: 108-110).

On peut maintenant finir de broser ce tableau en soulignant que le train de mesures adoptées au cours de l'après-guerre, bien qu'il le fut de manière étalée, a tout de même accompagné une croissance continue des dépenses publiques qui passent, entre 1947 et 1960, d'un niveau de 22,9% à 28,8%, en dollars courants, ou un peu plus modestement de 28,8% à 32,8%, en dollars constants, mesurées en proportion du PIB (Tableau II).

Tout compte fait, malgré la relative réserve, en termes comparatifs, dont a fait preuve l'État interventionniste de providence canadien au plan du financement durant ces quelques vingt années, il n'en reste pas moins que les gouvernements d'alors, des premiers ministres Mackenzie King (1935-1948) et Louis Saint-Laurent (1948-1957), ont véritablement amorcé la construction d'une nouvelle forme d'État, de plus en plus perméable à l'interventionnisme et au providentialisme. Si on accepte de penser l'État interventionniste de providence comme un processus plutôt que comme un système, d'y reconnaître les tensions entre des principes et des forces opposés, qui le fondent et le

tirailent à la fois, alors la question de son commencement, au sens d'une coupure radicale ou purement chronologique du terme, n'a plus l'importance qu'on y accorderait autrement. Historiquement, les deux premières périodes que nous venons de rappeler devraient être analysées en tant qu'étapes préparatoires à une consolidation et à une expansion parallèles de l'interventionnisme de providence au Canada.

La consolidation et l'expansion combinées: 1960-1975

La période qui s'enclenche avec les années 1960 correspond sous plusieurs aspects à l'éclosion d'une contre-tendance, dite expansionniste, contraire à la dynamique conservatrice, à laquelle plusieurs spécialistes se réfèrent pour juger de l'impact du fédéralisme sur l'évolution de l'État interventionniste de providence (Banting, 1987: 81-82). Depuis 1960, en effet, des tensions nombreuses entourent les relations intergouvernementales canadiennes et manifestent la volonté des provinces de participer à l'élaboration et à l'application des programmes sociaux. Critiquant l'unilatéralisme d'Ottawa et sa conception de la politique nationale, supposée devoir s'appliquer partout de la même manière, les administrations provinciales soutiendront une constante émulation avec le gouvernement central et, de fait, réussiront à se ménager un rôle plus actif dans les enjeux affectant l'État interventionniste de providence. On va donc être témoins de la période d'apogée de l'interventionnisme de providence au moment même où s'affirmera la maturité des administrations provinciales.

On peut déjà avoir un aperçu de la nouvelle tendance qui se dessine en observant l'augmentation des dépenses consenties par les gouvernements provinciaux en comparaison des deux autres ordres de gouvernement et, principalement, la rapidité avec laquelle cette croissance s'est poursuivie: entre 1960 et 1975, l'augmentation des dépenses en pourcentage du PNB (avant transferts intergouvernementaux) aura été de 67% pour le provincial, de 36% pour le fédéral et de seulement 21% pour le local. Si on prolonge l'observation jusqu'au milieu de la décennie suivante, on constate qu'en 25 ans, soit de 1960 à 1985, le rythme d'augmentation des dépenses pour les trois niveaux de gouvernement se confirme, il est dans le même ordre de 111%, 36% et de 8% (Doern, Maslove et Prince, 1988: 9-10). On pourrait poursuivre l'explicitation de cette tendance à l'expansion sans précédent des gouvernements provinciaux en choisissant d'autres critères tels que le degré de

réglementation de l'entreprise privée, la multiplication des sociétés d'État ou la croissance de l'emploi dans la fonction publique (Simeon et Robinson, 1990: 207).

Dès lors, la question à l'ordre du jour des années 1960 et 1970 ne sera plus tellement celle de l'accord au sujet de la pertinence et de la nature des politiques sociales et de sécurité du revenu, mais bien plutôt celle de mesurer quelle part de responsabilité prendra chacun des paliers de gouvernement dans l'élaboration et l'application de ces politiques. À cet égard, les revendications provinciales et les prises de position offensives seront l'apanage de quelques provinces, celles dont les ressources économiques, mais surtout politiques, les rendront capables non seulement de résister à la dynamique du centre mais de peser sur le cours du processus de décision en impulsant d'elles-mêmes des politiques. Parmi les conditions qui déterminent les potentialités d'intervention différentes de chaque province, il est crucial de prendre en compte ce qui relève de la logique non économique. Par exemple, dans la montée des aspirations des provinces à jouer un plus grand rôle, les élites politique et administrative, comme les classes moyennes dont elles sont généralement issues, sont susceptibles d'exercer une influence prépondérante, en s'identifiant au développement par le biais de leurs États provinciaux. En tentant de construire une nouvelle dynamique au sein de la fédération canadienne, ces agents présideront, au sein de larges coalitions, au procès de *province-building* inauguré avec le tournant des années 1960.

C'est sous les gouvernements libéraux de Lester Pearson (1962-1968) et, en partie, de Pierre Elliott Trudeau (1968-1979) que s'annonce la période de consolidation et d'expansion de l'État interventionniste de providence au Canada, au cours de laquelle l'infrastructure du régime de protection sociale sera complétée et sensiblement élargie. On vise alors surtout une meilleure intégration des différentes mesures au sein de politiques d'ensemble. Un saut qualitatif est vraisemblablement recherché sans qu'encore une fois les hypothèses les plus ambitieuses puissent être réalisées: le projet de revenu minimum garanti en est un exemple. La conjoncture, il est vrai, après 1974-1975, ne se prête guère aux actions d'envergure.

Dans le domaine des réalisations, retenons l'extension des allocations familiales aux jeunes de 16 à 18 ans (1964) et l'implantation du Régime de pensions du Canada (1965), parallèlement à celle de la Régie des rentes du Québec. Cette province est alors la seule à se

prévaloir de l'option de retrait prévue au régime canadien de pensions, s'affirmant dans ce dossier comme acteur majeur au point d'influencer de manière décisive la formule retenue au plan national (Simeon, 1972). D'ailleurs, dans le cadre de la Loi sur les programmes établis de 1965, qui introduit l'option de retrait pour les provinces qui le désirent, le Québec choisit de se retirer de 28 d'entre eux, incluant, comme on va le voir, le Régime d'assistance publique du Canada (Banting: 199; Simeon et Robinson, 1990: 214-215). Selon le premier ministre du Québec d'alors, Jean Lesage, ces actions préfigurent l'acquisition d'un statut particulier pour la province (Simeon et Robinson, 1990). En 1966, suite aux recommandations de la Commission sur les services de santé (Commission Hall), le gouvernement fédéral adopte le régime national et universel d'assurance-maladie et en fait un programme à frais partagés. Son application sera pourtant retardée de deux ans, en raison des risques inflationnistes qu'il serait sensé comporter et de l'opposition de certaines provinces, dont l'Ontario où les lobbies médicaux et d'assureurs privés s'opposent à ce qu'ils appellent l'étatisation de la santé. Malgré ces résistances, trois ans suffiront, entre 1968 et 1971, pour que chacune des provinces se dote d'une telle législation. Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici que le premier programme universel d'assurance-maladie en Amérique du Nord fut mis en route par la province canadienne de la Saskatchewan, dès 1962 (Armitage, 1988: 276).

D'ailleurs, on note dans l'ensemble que certains gouvernements provinciaux, bien loin de ralentir le processus d'intervention de l'État, ont au contraire manifesté des velléités d'élargir leur champ d'action, quand ils n'ont pas indiqué la voie à suivre au plan national par l'introduction de mesures innovatrices. C'est certainement le cas de la Saskatchewan qui a si souvent exercé le leadership dans le domaine des réformes sociales. Cette province, la plus agraire du Canada, est sans conteste un cas d'espèce en Amérique du Nord puisqu'elle a élu, en 1944, le premier gouvernement "de gauche" et qu'elle l'a réélu jusqu'en 1982. Depuis 1960, le Québec est à son tour la province de référence pour ce qui concerne de nombreuses initiatives originales, de nature autonomiste et progressiste. Cette nouvelle assurance du Québec tient à la conception développementaliste du rôle de l'État qui fut proposée dans la foulée de la Révolution tranquille et confirmée par l'arrivée au pouvoir du Parti québécois en 1976. À la faveur de l'élection surprise, le 6 septembre 1990, d'un gouvernement social-démocrate en Ontario, on peut s'attendre à voir cette province

adopter à son tour une attitude avant-gardiste qui tranche tant avec son passé qu'avec le climat de conservatisme modéré ambiant.

Un certain nombre de mesures concrètes seront également introduites sous le gouvernement Pearson dans le prolongement des préoccupations suscitées par la Guerre à la pauvreté, lancée par l'Unesco en 1964, et qui sera suivie par plusieurs pays européens de même que par les États-Unis sous la présidence de L.B. Johnson. Il s'agit premièrement de la création du Régime d'assistance du Canada (1965), programme à frais partagés qui réoriente et chapeaute, à l'intérieur d'un plan global, une série de programmes éparpillés sous la responsabilité des provinces. Réclamée par ces dernières, cette réforme sera bien accueillie dans l'ensemble; le Québec choisissant une nouvelle fois la solution de *l'opting out*. Une seconde mesure vise l'introduction du Supplément de revenu garanti pour les personnes âgées dans le besoin (1966). Enfin, suite au rapport annuel du Conseil d'orientation économique du Canada, reconnaissant qu'un Canadien sur cinq vit sous le seuil de la pauvreté, est institué, en 1968, un Comité spécial du Sénat pour étudier cette question cruciale (Comité Croll): trois ans plus tard ce comité remettra un important rapport *Poverty in Canada*. Dans la même ligne de préoccupation, suivra la mise en place du Conseil national du bien-être (Armitage: 277-278). À cette panoplie d'expériences, on peut finalement ajouter la campagne électorale de Pierre Elliott Trudeau en 1968, menée sous l'étendard de la société juste, qui rappelle à sa manière que la guerre à la pauvreté est encore loin d'être gagnée.

Au début de la décennie 1970, les programmes d'assurance-chômage et d'allocations familiales se libéralisent et deviennent plus généreux. En plus de reconnaître certains droits sociaux comme les congés de maternité, la refonte de 1971 de la Loi de l'assurance-chômage élargit les conditions d'admissibilité (par exemple aux pêcheurs) et améliore le niveau des prestations des bénéficiaires. Selon l'opinion d'un spécialiste et intervenant dans le domaine des politiques sociales, ces différents acquis, combinés à la mise en place du Régime de pensions, procurent dorénavant au Canada: "a full range of social insurance coverage for the major insurable life contingencies foreseen by March and Beveridge in the 1940s" (Armitage: 278). Dans la même veine, des initiatives provinciales exemplaires sont entreprises dans le domaine des services sociaux. Au Québec, soulignons l'adoption de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (Loi 165) remontant à 1972, considérée par plusieurs comme "a major attempt in Canada to create a Seebom-type comprehensive reorganization of

social service" (Armitage: 217). En Colombie-Britannique, des restructurations importantes sont également apportées sous le règne des sociaux-démocrates dans le but de coordonner et d'intégrer les services sociaux: mentionnons le *BC Community Resource Board Act* (1973) et la *Royal Commission on Family and Children's Law* (1976) (Armitage: 218 et 279).

En 1973 enfin, avec la publication du Document de travail sur la sécurité sociale au Canada (Livre Orange), s'amorce un long débat concernant la révision de l'ensemble de cette politique, incluant l'hypothèse d'un régime de revenu annuel garanti. Notons qu'une telle proposition avait déjà été introduite par le Conseil économique du Canada (1968), reprise par le ministre John Munro dans le Livre Blanc sur la sécurité du revenu au Canada (1970), et accréditée politiquement par le Comité du Sénat sur la pauvreté (1971) (Boivin, 1987: 170-173). Comme en fait foi le rapport de la Commission québécoise d'enquête sur la Santé et le Bien-être (Castonguay-Nepveu, 1971), les provinces sont elles aussi préoccupées par le problème de coordination que soulève l'existence dans le champ de la sécurité du revenu d'une surabondance de politiques et de programmes fédéraux, qui s'opposent souvent à certaines de leurs initiatives (Chapin, 1982: 212). Elles auraient donc été les premières à demander que l'on procède à une réévaluation globale de la politique (Bellemare, 1981: 606-607). Trois années de discussions n'auront pourtant pas suffi pour venir à bout du projet de révision de la politique de sécurité du revenu, en l'absence d'un consensus sur les enjeux financiers et le partage des juridictions (Leman: 1980,137): les contraintes de la nouvelle conjoncture économique auront fait le reste. Néanmoins, l'approche du revenu minimum n'est pas abandonnée et certaines provinces chercheront à assurer un supplément de revenu aux travailleurs les moins bien rémunérés. Mentionnons à cet effet le Family Income Plan implanté en Saskatchewan en 1974, le programme québécois de Supplément au revenu du travail en 1979, ainsi que le Child Related Income Support Program introduit par le Manitoba en 1981 (Fortin, 1986: 174).

Le repli mesuré: depuis 1975

L'échec des discussions fédérales-provinciales concernant la modification en profondeur de la politique de sécurité du revenu et l'introduction d'un régime de revenu minimum garanti coïncide en quelque sorte avec la fin d'un cycle de réformisme libéral ainsi que

d'expansion des dépenses publiques et sociales, du moins jusqu'à la crise de 1981-1982. Cette pause (1975-81) annonce une ère nouvelle plus restrictive de la politique sociale. Malgré cela, pour l'heure, le Canada n'a pas osé aller aussi loin dans cette voie que ses partenaires des États-Unis ou de Grande-Bretagne, pourtant pays phares dans notre contexte anglo-saxon. Il est plutôt resté sur la défensive, effectuant un repli mesuré, sans démantèlement ni réformes radicales, se contentant plus ou moins de mettre un frein à toute nouvelle initiative et de soumettre les programmes existants à différentes modifications.

Ces tentatives de révision à la baisse des programmes sociaux, en ce qui concerne ici principalement le gouvernement fédéral, ont pris des formes variées: 1. introduction de sous-programmes sélectifs à côté des programmes universels existants (la réduction des allocations familiales au profit du crédit d'impôt pour enfants, adopté en 1978, en est un exemple); 2. restrictions des conditions d'admission à certains programmes (particulièrement celles apportées à l'assurance-chômage à partir de 1975); 3. rationalisation des coûts, privatisation et promotion de solutions privées (dans le secteur hospitalier et le logement social tout spécialement, REÉR, etc.); 4. limitation ou gel du support financier consenti à différents programmes (limitation de l'indexation, en 1983 et 1984, puis désindexation partielle des allocations familiales à partir de 1985; fin de la contribution fédérale au financement du régime contributif d'assurance-chômage depuis 1990 et hausse des cotisations des partenaires sociaux en 1991; contraintes imposées aux taux de croissance des transferts aux provinces dans les domaines des programmes établis en santé et éducation post-secondaire à partir de 1977 et, plus récemment, en 1989, dans celui de l'assistance sociale) (Houle, 1990: 222-226; Banting, 1990: 16-20; Presse canadienne, juin 1991; Moscovitch, 1986).

Dans la plupart des provinces également, les réformes qui avaient été envisagées dans les services sociaux, entre autres, sont plus ou moins mises en veilleuse. Au Québec et en Ontario toutefois, on continue d'aller de l'avant. Au Québec, la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (Commission Rochon, 1985-1987) est mise sur pied; elle contribuera sans doute à ralentir l'ardeur du gouvernement Bourassa dans sa volonté de mettre sous surveillance les assistés sociaux. Cela n'a pas empêché certaines coupures, moins draconiennes toutefois que les réductions décrétées par les gouvernements créditistes de la Colombie-Britannique (1983)

et conservateur de la Saskatchewan (1987). À la fin des années 1980, l'Ontario entreprend, elle aussi, une révision de son programme d'assistance qui conduira à des améliorations significatives. Par contre, cette province sera au nombre de celles qui mettront en usage les frais modérateurs et la surfacturation dans les services de santé, pratiques qui seront contenues par la Loi canadienne de la santé de 1984.

Pour résumer, l'image qui se dégage des trente dernières années écoulées depuis le tournant des années 1960 est celle d'une période à double scansion. D'abord l'apogée, avant 1975, et, par la suite, une période de repli où les autorités publiques tentent de ralentir l'impulsion donnée précédemment à l'intervention étatique, bref de mettre l'économie publique en retrait de l'économie privée. Le programme anti-inflation mis en route à partir de 1975 par le gouvernement Trudeau marque en quelque sorte le passage entre ces deux périodes. Il aura justement pour objectif la réduction des dépenses publiques afin qu'elles n'augmentent pas plus rapidement que le PIB. Selon Banting, l'attitude adoptée à partir de la seconde moitié des années 1970, d'abord par les libéraux et ensuite par les conservateurs jusqu'au milieu des années 1980, peut être qualifiée d'ambivalence centriste, tandis que la suite de la décennie serait plutôt mieux décrite sous le vocable de conservatisme modéré (Banting, 1990: 16-20; Lesemann, 1985: 201-203; Mishra, 1990: 76-79).

Si on emprunte quelques données chiffrées pour nous aider à mieux rendre compte de cette périodisation, on peut facilement constater qu'après avoir atteint, en 1960, une proportion d'environ 30% du PIB, les dépenses publiques totales se maintiennent à peu de choses près à ce niveau jusqu'au début de la seconde moitié de cette décennie. À partir de là, la croissance est très rapide jusqu'en 1975, alors que le niveau des dépenses se situe à 41,3%, en prix constants (Tableau II). C'est manifestement ces quelques dix années (1966-1975) qui voient la progression des dépenses se confirmer. Les taux annuels moyens de croissance des dépenses réelles le démontrent largement, s'établissant à 6,6%, entre 1966-70, et à 7,8%, entre 1971-75, taux de croissance fortement en hausse lorsque comparés aux dix années précédentes ou subséquentes et se situant largement au-dessus du niveau de croissance du PIB (Tableau III). Les années 1966 à 1975 sont d'ailleurs considérées comme "l'âge d'or de la sécurité du revenu" (Fortin, 1986: 173).

Après 1975, attestant le coup de barre de la politique anti-inflation, le ralentissement de la progression des dépenses se fait sentir: la moyenne des taux annuels de croissance des dépenses n'est plus que de 3,0%, entre 1976-80, de 3,2%, entre 1981-85, et de 1,8% seulement, entre 1986-88 (Tableau III). Plus particulièrement, le rythme de croissance des dépenses, proprement dites d'État-providence (sécurité du revenu, santé et éducation), semble jugulé momentanément, ce qui permet de ne pas augmenter le pourcentage d'engagement de l'État dans l'économie pendant quelques années. En effet, l'objectif d'une progression des dépenses publiques inférieure à celle du PIB est atteint de 1976 à 1980. À tous les postes de l'État-providence, la chute des dépenses se révèle extrêmement sérieuse, si on compare la période faste (1966-1975) avec ce qui se passe en plein creux de la vague (1976-1980).

Mais voilà que la plus grave récession depuis la crise des années 1930 frappe l'économie mondiale. Cette conjoncture, en contraignant les administrations publiques à intervenir pour faire face à la multiplication des problèmes sociaux, alors qu'elles sont déjà aux prises avec un endettement, récent mais en progression rapide, fera en sorte que tout contrôle des dépenses publiques va s'avérer impossible. C'est ainsi que, contrairement aux appels néo-conservateurs et aux prédictions généralement formulées, tant par les experts que par les hommes politiques, les années 1980 ne verront pas la poursuite du repli des dépenses, tel qu'observé pendant la pause coïncidant avec la seconde moitié de la décennie 1970. Comme on peut le remarquer, ces dépenses, qui étaient demeurées en 1980 sensiblement du même ordre (40,8%) qu'en 1975 (41,3%), n'ont pu faire autrement que de recommencer à croître après 1980, atteignant des sommets en 1982 (45,5%), pour redescendre ensuite, tout en se maintenant à des niveaux élevés jusqu'en 1986, et revenir finalement se situer, en 1988, à 42,2% (Tableau II).

Cette remontée des dépenses publiques, durant la majeure partie des années 1980, ne peut toutefois être assimilée à une seconde relance de l'expansion de l'État-providence ou de l'activisme d'État en général, qui serait attribuable à une expansion des programmes. Elle ressemble bien davantage à une période de "croissance entraînée" sous l'effet conjoncturel de la crise économique. On peut voir en effet que les postes des services sociaux, de la santé et de l'éducation rendaient compte de 71% de l'augmentation du poids des gouvernements dans le PIB entre 1960 et 1975. Pour la période 1975-88, si l'on ne considère que les postes qui ont contribué à l'augmentation des

dépenses (5,8% du PIB), on constate que les services sociaux et la santé sont responsables de 32% de cette augmentation tandis que 68% sont attribuables au service de la dette. Les autres dépenses, dont l'éducation, ont connu un recul de 4% du PIB, ce qui ramène l'augmentation globale à 1,8% (tableau IV). La part du service de la dette dans l'augmentation est donc environ huit fois plus considérable que pour la période précédente. Soulignons que les tendances qui viennent d'être décrites, collent tout particulièrement à la réalité de la sous-période 1980-1988, stigmatisée qu'elle fut par la récession de 1981-1982. En effet, cette dernière période voit la part des dépenses de santé et des services sociaux reprendre de l'importance comparativement à la sous-période précédente (1975-1980), tandis que le service de la dette continue d'occuper une place stratégique dans l'augmentation des dépenses publiques (Tableau IV). Notamment, pour la première fois, en 1981, le service de la dette dépasse les dépenses consacrées à la santé et, en 1984, également, celles consacrées à l'éducation.

Quels sont les facteurs qui se combinent pour rendre compte de cette remontée des dépenses publiques au cours de la décennie 1980? Ils tiennent certes d'abord à la contraction des rythmes de croissance de l'économie, responsable de la forte augmentation des taux de chômage depuis 1982 jusqu'à la fin des années 1980. Les sommes consacrées aux prestations d'assurance-chômage et d'assistance publique ont donc grimpé en fonction de l'accroissement des clientèles. Ils relèvent aussi de la logique interne de croissance des programmes sociaux, dont l'incompressibilité des coûts dans le domaine de la santé est un exemple. Le poids des engagements antérieurs des gouvernements pèse également de manière significative sur les budgets publics; mentionnons l'indexation de certains programmes sociaux (pensions de vieillesse et allocations familiales) et celle, partielle, de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui remontent au tournant des années 1970 (Doern, Maslove et Prince, 1988: 24; Fortin, 1986: 175).

À la propension des dépenses publiques à poursuivre leur essor, s'est ajoutée une réduction des revenus gouvernementaux, spécialement de l'impôt personnel et des corporations, que la détérioration de la conjoncture n'a pas épargnées (Doern, Maslove et Prince, 1988: 24). Ce décalage entre les revenus et les dépenses va forcer les gouvernements, principalement le gouvernement central, à avoir de plus en plus recours au financement par l'emprunt, conséquemment à l'accumulation des déficits depuis 1974-75, qui font d'ailleurs un

bond spectaculaire, passant brutalement, entre 1981 et 1982, d'un niveau de 5.2 à 22.2 milliards de dollars. Pourtant, le fait que le service de la dette pèse de plus en plus lourd dans la gestion des budgets publics et dans l'économie en général n'est pas lié uniquement à l'accumulation des déficits gouvernementaux en soi, mais à l'imposition par la Banque du Canada de taux d'intérêt élevés qui ont eu pour effet d'alourdir la charge financière des gouvernements. En sorte que, selon les comptes nationaux, l'intérêt sur la dette de l'ensemble des administrations publiques au Canada représentait, en 1989, 20% de leurs dépenses totales (Revue économique trimestrielle, 1990: 89) et constituait donc la cause principale de l'augmentation de la dette publique (Deblock, 1990). Dans ce dernier cas, ce sont les décisions récentes concernant les stratégies financières qui sont à l'origine de la situation décrite. Enfin, comme la capacité de payer des gouvernements s'est vue amputer par les frais du service de la dette d'une part, et, d'autre part, par l'impossibilité de sabrer dans l'État-providence, les gouvernements ont donc dû encore là procéder à des choix d'orientation de politiques et se résigner à réduire sensiblement dans les dépenses de programmes autres que sociaux: cette réduction a d'ailleurs atteint - 248% entre 1980 et 1988 (Tableau IV).

Pourtant, si jusqu'à maintenant, le consensus s'est maintenu parmi la population canadienne autour des principaux acquis de la politique sociale, le débat concernant l'universalité sans restriction de certains programmes et le caractère justifié du niveau des dépenses consacrées à l'aide sociale, pourrait encore être ravivé, compte tenu de la liaison que cherchent à établir les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux entre la non-réduction des programmes sociaux, le maintien des déficits et, en conséquence, la nécessité d'augmenter les impôts. L'Accord de libre-échange qui vient d'être conclu en janvier 1989 avec les États-Unis pourrait bien à son tour, soit impliquer de nouvelles exigences américaines pour forcer le Canada à aligner ses programmes sociaux sur ceux de ses voisins, soit simplement servir d'excuse à la volonté des gouvernements canadiens de freiner les coûts de tels programmes pour être en mesure de rencontrer les nouvelles priorités qui sont de faire face à la compétitivité internationale (Houle, 1990: 219 et 231).

Prenant en considération l'ensemble de ces facteurs conjoncturels, on peut se demander si le gouvernement fédéral, en particulier, ne sera pas finalement forcé de réduire son engagement dans le domaine de la politique sociale, soit directement en adoptant une politique sévère

de coupures et de sélectivité, soit indirectement, en tentant de faire porter une partie du fardeau financier au palier provincial, comme d'ailleurs les coupures dans les transferts aux provinces depuis 1989 le laissent présager. Mais il est clair qu'en poursuivant jusqu'au bout une telle stratégie, le gouvernement fédéral risque à la longue d'y perdre une part de sa légitimité; l'affirmation de son rôle dans la redistribution et la réduction des tensions au plan interrégional se voyant mis en cause.

On voit donc encore une fois que la question de l'intégration nationale continue à jouer un rôle fondamental dans le fonctionnement de l'interventionnisme d'État, particulièrement dans le domaine social. Cette fois pourtant, c'est en tant que facteur de retardement au démantèlement, même partiel, de l'État interventionniste de providence, plutôt qu'à son expansion, que son influence agira. Toute érosion ou décentralisation des politiques sociales comporte en effet le risque d'un affaiblissement de l'État central ou du moins celui d'être perçue comme tel, dans la mesure où les politiques sociales servent à justifier sa propre survie, en sont en quelque sorte la raison d'être. Le contexte actuel de crise de l'unité nationale expliquerait donc en bonne partie la détermination du gouvernement fédéral à conserver par différents moyens la gouverne du système de protection sociale (déconcentration avec maintien du pouvoir d'orienter les politiques), bref ses tentatives de combattre le provincialisme sur ce terrain comme sur les autres. Cette nécessité expliquerait finalement la poursuite des dépenses et l'endettement qui s'en est suivi. On peut alors mieux comprendre que l'approche de la réconciliation nationale choisie par les Conservateurs, à leur arrivée au pouvoir en 1984, les privait dans une large mesure de la possibilité d'emprunter la voie néo-conservatrice, parce que ce faisant, ils auraient aiguisé les divisions régionales et ethniques déjà à leur comble d'exaspération (Banting, 1990: 9 et 14-15; Mishra, 1990: 77-78).

Mais aujourd'hui, le Canada est face à des difficultés particulièrement aiguës qui pourraient inciter le gouvernement fédéral à revenir sur ses positions antérieures, soit celle de reculer le plus tard possible le moment de sabrer dans l'État-providence, soit celle de résister à la décentralisation. En effet, la segmentation du pays en différents particularismes semble plus forte que jamais, tandis que l'État fédéral donne l'impression d'être plus faible que jamais. Il pourrait donc ne plus avoir les moyens de la centralisation, non plus que ceux d'assurer l'intégration sociale-régionale. Cette perte d'autorité

morale, combinée à un affaiblissement des ressources financières du gouvernement fédéral, ne peuvent qu'entraîner une réévaluation du rôle de mandataire de l'unité nationale qu'il s'est octroyé, tout comme de la rentabilité du fédéralisme. C'est d'ailleurs le scénario qui semble en voie de réalisation et que révèlent avec acuité, aussi bien le déclin de sa capacité à résoudre les problèmes ou les conflits, particulièrement depuis l'échec de l'Accord du lac Meech, que les difficultés rencontrées par les trois partis nationaux dans la formulation des compromis: tout cela constituant à la fois la cause et la conséquence de la revalorisation actuelle des partis régionaux.

II. Mise en perspective comparée: regard synchronique

Bilan comparatif global

Après avoir tracé dans ses grandes lignes un portrait des principales étapes qui ont marqué la transformation de l'État interventionniste de providence au Canada, essayons maintenant de replacer celui-ci dans la galerie de portraits internationaux. Pour ce faire, nous restreindrons la mise en perspective aux deux dernières phases de ce parcours, dites d'expansion (1960-1975) et de reformulation (1975-1990) (Hecló, 1981: 387). Comment le Canada se situe-t-il dans le concert des nations les plus industrialisées au titre de l'économie publique et, plus particulièrement, de la politique sociale? Cette question est essentielle si on veut prendre l'heure juste de l'évolution du rôle de l'État dans la dynamique interne du pays, telle que nous l'avons décrite.

Un premier constat s'impose de toute évidence: le Canada, tout en participant à la tendance commune à la croissance des dépenses publiques et au développement de l'État-providence, principalement depuis la Deuxième Guerre, a fait preuve dans l'ensemble d'un expansionnisme plutôt modéré en regard de la norme générale des nations industrialisées occidentales. Ce constat reste valable pour la période d'expansion, mais semble s'altérer jusqu'à un certain point dans le courant de la décennie 1980. En effet, la moyenne annuelle des dépenses publiques totales en proportion du PIB, pour la longue période qui va de 1960 à 1988, s'est établie à 37,4%, situant le Canada au 12^e rang sur une liste de 20 pays de l'OCDE. Cette performance relativement modeste le mène loin derrière la plupart des pays européens du nord et du centre, mais tout de même devant

les États-Unis (32,1%) et les pays réputés peu interventionnistes comme l'Australie (30,0%), le Japon (25,6%) ou la Suisse (25,2%) (OCDE, 1990: 68).

Par contre, si on regarde le taux d'accroissement de ces dépenses entre les sous-périodes (1960-1967) et (1980-1988), on constate qu'il a été plus élevé au Canada que dans les autres pays du Groupe des 7 - hormis le Japon qui a effectué un rattrapage singulièrement prononcé après 1975. Dans l'ordre, les taux d'accroissement sont les suivants: Japon: 77%; Canada: 54%; Italie: 52%; RFA, France et G-B: environ 35%; É-U: 27% (Tableau V). En conséquence, le Canada a donc vu son classement s'améliorer légèrement au cours des années 1980 pour osciller entre la 10^e et la 12^e position. On le retrouve même, en 1987, avec un niveau de dépenses passablement élevé (45,5%), devançant la Grande-Bretagne (43,2%) - depuis 1985 d'ailleurs -, et talonnant l'Allemagne (46,9%) avec qui il s'est même disputé la 9^e place au classement des pays de l'OCDE, en 1985 et 1986 (OCDE, 1990: 68). Dès lors, la distance qui le séparait de ces deux pays européens en 1981, comme vingt ans plus tôt, paraît s'être rétrécie depuis. L'Allemagne et la Grande-Bretagne, ayant fait plus ou moins du surplace en ce qui concerne l'expansion de leurs dépenses publiques, se sont pour ainsi dire rapprochées de la position comparativement inférieure du Canada, tandis que ce dernier a eu tendance à se faufiler vers le peloton du centre (OCDE, 1990: 68).

Mais il est surtout notable que le Canada, qui se tenait en étroite compagnie des États-Unis depuis fort longtemps (1953: É.-U.: 27,4%; Can.: 26,8%) (Kohl, 1982: 338), a commencé à s'en éloigner depuis la fin des années 1960. La position des deux pays s'est donc démarquée à chaque période un peu davantage pour présenter, en 1980-1988, un écart substantiel de neuf points: É.-U.: 36,0%; Can.: 45,1% (Tableau V) (OCDE, 1990: 68).

On peut tenter de rendre compte de la situation récente par des explications qui tiennent à des facteurs conjoncturels. Mais on doit préciser également pour en donner une image juste que, de manière générale, le niveau d'engagement du Canada apparaît toujours moins nettement en retrait de ce qui se pratique ailleurs, quand on le compare du point de vue du développement de son économie publique, plutôt que du seul point de vue de la taille de son État-providence. Cela, à son tour, est explicable, mais cette fois plutôt par des facteurs structurels qui relèvent de son mode d'organisation étatique interne.

Au titre de la conjoncture, mentionnons des raisons qui découlent de la crise fiscale ayant affecté le gouvernement canadien ces dernières années. Bien que le problème de l'endettement ne soit pas le lot exclusif du Canada, sa situation se serait détériorée, entre 1981 et 1990, relativement aux pays du Groupe des 7: de quatrième pays le plus endetté, le Canada serait passé en seconde position, après l'Italie (Perspectives économiques de l'OCDE, 1990: 131). À l'endettement, causé par une "croissance entraînée" des dépenses faisant suite à la récession, s'est ajouté le problème du manque de ressources, découlant de la relative retenue des autorités canadiennes en ce qui concerne l'imposition fiscale (Schmidt, 1982). Bien évidemment, cette attitude restrictive a, à son tour, contribué à pousser le Canada vers la solution des déficits et du cercle vicieux de l'endettement. Par comparaison, les deux pays européens, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, dont il tendait à se rapprocher, disposaient, en 1989, de revenus supérieurs de taxation, en proportion du PIB: All.: 41,7%; G.-B.: 36,0%; Can.: 33,2% (Revue économique trimestrielle, 1990: 144). De telles circonstances et conditions de fonctionnement contribuent à expliquer la spirale des dépenses publiques qu'a connue le Canada au cours de la décennie 1980, évolution qui fait encore mieux ressortir sa coutumière modestie. En effet, lorsque l'on confronte la moyenne des dépenses publiques par rapport au PIB, entre les sous-périodes (1974-1979) et (1980-1988), on découvre que le Canada est passé d'une moyenne de 39,2% à une moyenne de 45,1%, tandis qu'en Allemagne et en Grande-Bretagne, on observe plutôt une tendance à la stabilisation d'une sous-période à l'autre (All.: 47,5% à 47,9% et G.B.: 44,6% à 46,1%) (Tableau V).

Un autre élément d'analyse, relevant de l'organisation interne de l'État, peut aussi apporter une part d'explication à ce qu'en dépit de la réserve manifestée par l'État-providence, l'envergure des dépenses publiques du Canada le situe tout de même un peu moins à l'écart d'une certaine norme européenne qu'on serait porté à le croire, exception faite bien sûr des leaders reconnus que demeurent la Suède, les Pays-Bas, l'Autriche ou la Belgique. Ainsi, pendant la période 1960-1988, la moyenne canadienne des dépenses publiques sur le PIB était de 37,4%, ce qui n'est pas si éloignée de celle des 16 pays européens retenus pour les fins de notre démonstration (40,0%), du moins si on met ces moyennes en perspective avec celles des États-Unis (32,1%), du Japon (25,6%) et de l'Australie (30,0%) (Tableau V et OCDE, 1990: 68). La période récente des années 1980 tendrait d'ailleurs à confirmer cette image de pays moyennement intervention-

niste. Pour tenter d'en comprendre la cause, on peut invoquer le fait que les administrations publiques canadiennes, tout en n'ayant consacré en moyenne, entre 1960 et 1988, que quelque 9% de leur PIB aux transferts de prestations de sécurité sociale et d'allocations d'assistance, dépensaient pourtant le double (18,0%) pour la consommation directe et finale de biens et services. C'est vraisemblablement une des dimensions que l'on peut considérer comme une donnée quasi structurelle de la croissance des administrations publiques au Canada, et qui lui mérite de se situer dans une position intermédiaire à l'échelle des comparaisons internationales. D'ailleurs, au titre de la consommation finale, le Canada est le pays du Groupe des 7 où la croissance a été la plus forte entre les périodes (1960-67) et (1980-88), soit 35,4%, suivi de l'Allemagne (34,2%) et de la France (32%) (OCDE, 1990: 66-67).

De plus, on remarque que ce type de composition des dépenses publiques, qui privilégie la prestation de services sur le soutien du revenu des particuliers, suppose l'embauche d'une abondante main-d'oeuvre que le secteur public doit rémunérer. En effet, il est connu que les dépenses publiques de consommation directe et finale dans la plupart des pays sont constituées pour les 2/3 ou les 3/4 par les salaires et traitements des employés de l'État (Cameron, 1986: 27). On peut donc en déduire qu'avec environ 1/5 de sa population active employée dans le fonctionariat, la bureaucratie canadienne a pesé d'un poids lourd dans la croissance des budgets des administrations publiques. En termes comparatifs, en 1982, le Canada venait second, après la Grande-Bretagne, parmi les pays du Groupe des 7 pour l'emploi des administrations publiques en proportion de l'emploi total (en excluant les effectifs des entreprises publiques) (Cameron: 26-30; OCDE, 1985: 63). Cela est congruent avec l'idée qu'au Canada, le secteur public vient à la rescousse d'un marché du travail chroniquement en difficulté.

On voit également qu'en ce qui concerne l'importance de la consommation directe et finale de biens et services, il existe, depuis 1974, une convergence entre le Canada, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, qui affectent en moyenne quelque 20% de leur PIB à ce type de dépenses. Notons que, selon David Cameron, ce critère constituerait "une meilleure mesure de l'importance "réelle" de l'intervention des pouvoirs publics que les mesures qui reposent entièrement ou en grande partie sur les paiements de transferts aux particuliers" (28). Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître qu'en ce qui a trait aux transferts, le Canada maintient, entre 1960 et 1988,

l'attitude de réserve qu'il partage avec les États-Unis, le Japon et la Grande-Bretagne. Notons pourtant qu'à ce titre également, le taux de croissance des dépenses a été parmi les plus forts des pays du Groupe des 7, le situant juste derrière les pays, sans doute comme lui en rattrapage, que sont le Japon, les États-Unis et la Grande-Bretagne (Tableau VI).

Enfin, pour ce qui est des dépenses liées à l'État-providence (sécurité du revenu, santé, éducation), le Canada se range plus nettement dans le camp des pays conservateurs, et son appartenance au modèle nord-américain n'a pas fait défaut durant toute la période 1960-1981. Les dépenses sociales par rapport au PIB au Canada (21,5%), en 1981, étaient très semblables à celles des États-Unis (20,8%), les deux pays se situant dans le dernier tiers parmi les principaux pays de l'OCDE (moyenne 25,6%). D'ailleurs, le Canada et les États-Unis ont conservé la même position marginale au cours de ces quelque vingt années. Cela s'est produit bien que la progression de leurs dépenses sociales ait été "à peu près identique à la moyenne de l'OCDE, mais décalée dans le temps par rapport à plusieurs pays", se manifestant plutôt "vers le milieu des années 1960" qu'au début de cette décennie (Commission Macdonald, 1985, vol.2: 612-613). Par secteur, en 1981, les dépenses sociales canadiennes se comparaient à la moyenne des pays de l'OCDE comme suit: dépenses consacrées à l'éducation (6,2%) et aux services de santé (5,6%): proches de la moyenne (6,1%); dépenses pour les pensions (4,6%): très inférieures à la moyenne (8,8%); dépenses pour les prestations d'assurance-chômage (2,3%): très supérieures à la moyenne (1,25%), le Canada se classant second juste après le Danemark (Idem.: 613-616; OCDE, 1985: 22,36-42).

Pourtant la conjoncture des années 1980 donne à voir là également une image quelque peu transformée de la situation canadienne. En effet, en 1986, les dépenses sociales (22,3%) y sont plus proches de la moyenne des pays de l'OCDE (22,5%) que de la position des États-Unis (18,2%), généralement suivie de près. Surtout, on constate qu'elles ont progressé de 14,4% entre 1980 et 1986, ce qui constitue un record parmi les 7 grands pays industrialisés, tout autant qu'une surprise quand on considère que même la Suède et les Pays-Bas ont plutôt connu une régression de leurs dépenses sociales publiques, comme d'ailleurs l'Allemagne, tandis que la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Japon faisaient du surplace (OCDE, 1989: 16-17).

Certes un taux de chômage élevé (près de 11% en moyenne entre 1981 et 1986), mais aussi une plus large admissibilité à l'assurance-chômage peuvent expliquer partiellement ce phénomène. Mais outre les indemnités de chômage, l'augmentation des dépenses a été relativement marquée au Canada tant au plan des pensions qu'à celui des services de santé. Il en résulte donc que le profil du Canada dans le domaine des dépenses sociales, comme dans celui des dépenses publiques en général, n'a pas suivi la trajectoire régressive néo-conservatrice, à laquelle on se serait peut-être plus attendu étant donné ses antécédents et son rattachement à l'Amérique du Nord. Alors, si on ne saurait prétendre à l'apparition d'une nouvelle attitude plus favorable et plus ouverte du Canada face à l'interventionnisme d'État dans les années 1980, il n'en demeure pas moins que son particularisme à l'égard des États-Unis, non seulement se maintient depuis la fin des années 1960, mais paraît même se renforcer dans la période 1980-1990, ce qui conforte l'idée de l'existence de deux voies spécifiques malgré l'appartenance à un modèle commun de type anglo-saxon ou libéral. En sorte que, temporairement du moins, les États-Unis paraissent être demeurés derrière, ancrés dans leur exceptionnalisme exacerbé.

Le relatif détachement du Canada vis-à-vis des États-Unis et la tendance constatée au rapprochement avec certains pays européens pourraient-ils être interprétés comme une nouvelle association du Canada avec d'autres modèles existants ou en train d'émerger? Ne signifieraient-ils pas plutôt que, en plus de la série de facteurs explicatifs invoqués, une bonne part de l'interprétation soit à rechercher moins du côté de la dynamique propre et exclusive du Canada que du côté de celle des autres pays, comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne pour l'Europe et, bien sûr, les États-Unis notre voisin qui, ou bien se contentaient de modérer leurs dépenses, ou bien s'engageaient résolument sur la voie néo-conservatrice. Tandis que les États-Unis, sous l'ère Reagan, réduisaient les impôts des riches en même temps que les dépenses pour les programmes sociaux, ne consacrant que 0,5% en moyenne de leur PIB aux prestations d'assurance-chômage entre 1980 et 1986 (OCDE, 1989: 16-17), la version canadienne du néo-conservatisme, symbolisée par l'arrivée au pouvoir du gouvernement Mulroney en 1984, a tout au plus signifié un repli feutré, d'ailleurs perceptible seulement après deux ou trois ans d'exercice du pouvoir. Résumant avec une économie de mots la manière Mulroney, les auteurs de *Budgeting in Canada* écrivent: "[It] was much milder than his fellow practitioners of the "new right" version of politics and budgeting. It spoke of fostering economic

renewal through removing government obstacles to growth. It sought to gradually reduce and better manage the deficit and government programs. It said it would pursue some deregulation but also practice "smarter" regulation" (Doern, Maslove and Prince, 1988: 7).

Le modèle nord-américain de gouvernabilité

Dans cette dernière partie de l'analyse, nous tenterons de dégager les principaux critères qui président à l'élaboration d'un modèle nord-américain de régulation étatique et plus largement de régulation socio-politique. Un tel modèle est construit sur la base de l'articulation de normes, de mécanismes, de formes institutionnelles qui contribuent à la fois à dessiner l'équilibre des rapports État/société civile/marché, à établir la forme des compromis nécessaires au fonctionnement de la société, à organiser l'agencement des mesures de contraintes et de persuasion ainsi que des valeurs sur lesquelles elles s'appuient. Conjuguant société civile, État, marché, valeurs et idéologies, ce modèle recouvre en fait un certain type de gestion des conflits sociaux ou d'organisation de l'intégration sociale. On pourrait chercher à le définir par l'expression "*mode de gouvernabilité*", en évitant de l'associer de trop près à la sphère strictement politique et en en faisant plutôt un *agencement de modes de régulations partielles*:

- Société civile*: mode d'agrégation, de représentation et de mobilisation;
- État*: mode de redistribution du surplus social et de légalisation des statuts des groupes et des individus;
- Marché*: mode de développement et de croissance;
- Valeurs et idéologies*: mode de cimentation du tissu social.

En général, la construction de modèles ou de typologies fait ressortir les points communs entre pays que l'on regroupe sous un dénominateur commun. Cependant, malgré un point d'arrivée semblable, des variations d'accent ou des différences plus substantielles subsistent, qui indiquent que chacun des pays a emprunté une voie spécifique. Ainsi en est-il des États-Unis et du Canada. Il paraît donc particulièrement utile, dans un contexte socio-historique où sont d'ores et déjà observables et prévisibles des

tendances développementales opposées, de faire ressortir à la fois les convergences multiples, que d'aucuns ont constitué en modèle-type, ainsi que les caractéristiques propres à chacun d'eux. En effet, alors qu'une des tendances observées voit s'installer une certaine distance entre les deux pays, perceptible depuis la fin des années 1960, une autre pressent plus que jamais la possibilité d'un renforcement des pressions à "l'harmonisation" des deux sociétés, en lien avec l'élargissement et l'institutionnalisation du marché commun nord-américain.

Commençons comme il se doit par caractériser le modèle nord-américain. Nous retiendrons pour ce faire les éléments où le Canada et les États-Unis manifestent une parenté certaine en regard des grandes dimensions étatique, sociétale, économique et idéologique. Les similitudes mises en évidence définissent un modèle commun: le modèle libéral à hégémonie centriste. Ce dernier, soulignons-le, recoupe forcément les typologies établies au plan international pour caractériser soit l'État-providence, les politiques sociales, les trajectoires fordistes et post-fordistes: ils ont pour noms, modèle libéral, résiduel, anglo-saxon, dual, décentralisé.

Dimensions communes

A. Rôle pivotale dans la régulation d'ensemble assumé par les agents de l'économie privée.

Dans ce cadre, les mécanismes et contraintes du marché dominant ceux de l'État et les processus d'intégration sociale relèvent également surtout de l'initiative privée et de la concurrence.

L'entreprise privée y est bel et bien le lieu privilégié des enjeux de la répartition sociale de la plus-value (salaire et conditions de travail). Les travailleurs y sont pratiquement exclus de toute participation significative au processus de prise de décisions. La faiblesse des formes de corporatisme social et de concertation sectorielle ou nationale est généralisée. Par conséquent, l'entreprise devient aussi forcément le terrain de prédilection de la montée de nombreux conflits de travail (forte activité de grève) et de la résolution de ces conflits par la voie de la négociation collective décentralisée au plan de chaque entreprise.

B. Rôle circonscrit de l'économie publique et de l'État-providence en particulier.

Bien que l'État contribue là comme ailleurs à la régulation sociale d'ensemble, principalement à travers l'importance accrue du salaire indirect, sur une base comparative son rôle peut être qualifié de résiduel. En effet, son interventionnisme se garde bien de contredire les principes libéraux et sa gestion de déroger d'une direction centriste. L'État tempère les effets de la démarchandisation de diverses façons: 1) en maintenant un niveau modeste de dépenses publiques et sociales ainsi qu'une couverture et un éventail étroits de mesures de redistribution; 2) en attribuant une reconnaissance des droits sociaux tardive et incomplète; 3) en ménageant aux régimes privés d'assurance une place à côté des régimes publics; 4) en imprimant aux régimes publics une logique actuarielle (bénéfices en fonction de la contribution); 5) en s'abstenant de pratiquer une politique de plein emploi; 6) en jouant un rôle supplétif dans l'encadrement juridique des relations de travail.

C. Rôle modéré de la demande sociale et des forces sociales organisées.

En Amérique du Nord, le mouvement syndical se cantonne en général dans des revendications corporatives et renonce à l'engagement politique. La tradition du syndicalisme d'affaires est bien établie. L'appartenance syndicale est relativement restreinte et le mouvement n'a pas de rôle institutionnel en tant que partenaire social.

Les mouvements sociaux extra-parlementaires sont éparpillés et leur mobilisation le plus souvent ponctuelle, bien qu'elle puisse être efficace (mouvement des contribuables ou des personnes âgées).

Les partis politiques sont des rassemblements d'intérêts (économiques, régionaux, ethniques, etc.) et non des partis idéologiques. Ils s'insèrent dans un mode de représentation qui favorise une approche pragmatique et électoraliste. Ils cherchent à éviter de se retrouver en rupture de sensibilité avec l'opinion publique, en jouant les équilibristes entre les demandes souvent contradictoires des groupes, d'où leur connotation de partis de courtiers (brokerage).

D. Rôle majeur du code centriste.

Les deux pays partagent un même code de conduites ancré dans les valeurs libérales où l'individu prime sur le citoyen. Responsabilité individuelle, éthique du travail, centralité des intérêts et des opinions de la classe moyenne composent les éléments de l'hégémonie centriste.

L'alignement sur la vision centriste conditionne l'orientation des politiques publiques et des partis politiques en les tenant le plus souvent éloignés des innovations sociales d'envergure. Il existe peu de clivages idéologiques entre les partis dominants et le spectre de gauche reste marginalement représenté et relativement peu influent. Au Canada, par exemple, qu'il s'agisse du Parti progressiste conservateur ou du NPD, chacun y va de l'addition d'une certaine dose de libéralisme, tandis que le Parti libéral de son côté puise chez ses concurrents quelques idées innovatrices (Horowitz, 1968: 39; Christian et Campbell, 1990).

Le gradimètre socio-politique de ce qui est considéré comme acceptable se confine aux attitudes et comportements modérés: culte de l'accommodement et hantise du démarquage idéologique.

Soulignons tout de même qu'autour de ces quelques dimensions communes, des différences d'accent et de degré subsistent. Il est évident, par exemple, qu'au Canada, le courant politique social-démocrate, représenté au parlement fédéral par la CCF/NPD depuis le début des années 1930, a disposé d'une influence dépassant sa relative marginalité électorale. Même exercée indirectement, surtout à l'occasion de la mise en minorité des gouvernements libéraux fédéraux, cette influence demeure plus marquée que celle de l'aile réformiste du Parti démocrate américain. On peut en dire autant du mouvement syndical canadien qui a toujours maintenu une tendance réformiste agissante dont la capacité de peser sur certains choix politiques a su se manifester malgré la domination du syndicalisme d'affaires dans toute l'Amérique du Nord. Toujours par comparaison, la présence de l'État dans l'économie paraît plus importante au Canada, si on la mesure par le degré de réglementation de l'entreprise privée et le développement des sociétés d'État fédérales et provinciales. C'est d'ailleurs sur ce plan tout particulièrement, par le moyen des privatisations et de la dérèglementation, que le néo-conservatisme a sévi dans les années 1980, beaucoup plus que sur celui du démantèlement de l'État-providence (Mishra, 1990: 78).

Par delà la constatation de profondes similitudes qui rapprochent les sociétés d'Amérique du Nord et les constituent en modèle-type de société, il est essentiel de faire ressortir par contraste, ce qui appartient en propre au mode d'organisation et de régulation du Canada. On pourra ainsi mieux cerner ce qui, au sein de sa dynamique de singularisation, ressortit à la nature des compromis sociaux qui le caractérisent. Ce second aspect de la mise en perspective donne des clés pour saisir le rôle particulier qu'y joue l'État interventionniste de providence et la réponse différente qui y fut apportée à la crise des années 1980. Spécifions d'entrée de jeu qu'alors que les dimensions communes favorisent la présence d'un État minimal, les dimensions spécifiques possèdent un caractère plus complexe. Par certains côtés, elles favorisent toujours l'existence d'un État faible, par d'autres, au contraire, elles conduisent au développement d'un État fort.

Dimensions spécifiques

A. Rôle du régionalisme dans le centrage des enjeux politiques.

Le Canada est une société régionalisée, au sens sociologique, comprenant des divisions internes complexes qui déterminent profondément la problématique identitaire. D'où la tendance au recouvrement de l'identité classiste par l'identité nationalitaire-régionale, soit qu'elle lui procure un supplément de puissance, soit qu'elle l'absorbe, voire la nie. C'est notre hypothèse que la dimension classiste s'exprime plus directement dans l'arène provinciale, où disparaissent les divisions régionales, que dans l'arène fédérale: cette dernière paraissant davantage se définir comme un rassemblement de régions hétéroclites (Jalbert, 1980: 70; Simeon, 1990: 12). En situation de tensions sociales, l'État central serait mieux protégé de telles pressions, et donc davantage en mesure de prendre ses distances: "Caisses de résonance des conflits sociaux, les États provinciaux servent d'avertisseurs de danger pour assourdir les premiers chocs de la lutte des classes, avant que l'État central ne soit atteint" (Jalbert, *idem*). Cette hypothèse semblerait se vérifier avec le tournant néo-conservateur des années 1980 qui a atteint précocement les gouvernements provinciaux.

En raison des pouvoirs spécifiques dévolus aux provinces, qui les constituent en espaces relativement homogènes de reproduction des différences régionales-sociétales, le rôle du régionalisme possède, politiquement et idéologiquement, un plus sérieux impact au Canada

qu'aux États-Unis. La question de l'intégration sociale s'y pose donc prioritairement en termes régionaux et le procès de régulation y est également indexé en ces termes. Par conséquent, son fondement repose sur la négociation d'un nécessaire compromis dans la redistribution entre régions. Les partis politiques traduisent bien cet enjeu. En effet, l'influence des grands partis se mesurera à leur capacité d'assurer l'équilibre entre les régions du pays, celle des tiers partis à leur capacité de représenter leurs intérêts particuliers. De telle sorte que la pression exercée par les provinces sur le gouvernement fédéral sera souvent médiatisée par les partis régionaux ou les syndicats implantés régionalement qui, soit appuient des initiatives provinciales, soit se font les porteurs de leurs revendications (Swartz, 1977: 323). Aux États-Unis, les mouvements régionaux trouvent plus facilement expression à travers les caucus ou les fractions au sein même des grands partis (Leman, 1980: 18).

B. Rôle structurant des institutions politiques fédérales dans l'édification de l'interventionnisme de providence.

Bien que le Canada et les États-Unis soient deux "sociétés fédérales", leurs structures politiques reflètent différemment la diversité régionale. En effet, au Canada, la décentralisation politique s'exerce du centre vers la périphérie (provinces), tandis qu'aux États-Unis, elle concerne la division et la dispersion de l'autorité au sein même du gouvernement central. Constitutionnellement, les localités et les États américains participent "not as sovereign entities but as an outside lobby", ce qui est à mille lieues de la situation canadienne (Leman, 1980: 17). Le type de fédéralisme canadien imprime un développement étalé aux politiques d'État-providence, contrastant avec le rythme d'introduction en saccades, adopté en fonction de contextes de crise sociale, propre aux États-Unis. Ici, les programmes sont généralement plus généreux en termes de couverture et de bénéfiques. Ils sont aussi largement financés par le Trésor public alors qu'aux États-Unis, ils sont massivement autofinancés et contributifs. L'assurance-chômage constitue la priorité de la politique canadienne de sécurité du revenu, les Américains préfèrent de loin les pensions de vieillesse. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral est l'autorité incontestée tandis qu'au Canada, la responsabilité de la politique sociale est partagée. Le Canada a opté en faveur de l'universalité de certains programmes importants comme celui de la santé, les États-Unis ont favorisé les programmes ciblés et modulés en fonction des ressources des bénéficiaires (Leman, 1980 et Kudrle et Marmor, 1981) .

C. Importance du rôle de l'élite politico-administrative.

L'importance des pouvoirs provinciaux face au pouvoir fédéral sollicite des débats quasi permanents qui rendent les relations fédérales-provinciales souvent conflictuelles, de plus en plus d'ailleurs à mesure que les provinces, gagnant en assurance, soulèvent de fréquents problèmes de juridiction et de partage des coûts. Encore une fois, ce type de conflits s'avère infiniment plus sérieux au Canada qu'aux États-Unis (Leman, 1980: 22). Un tel contexte, qualifié de crise permanente ou latente, se révèle un terrain propice à l'institutionnalisation de structures intergouvernementales de négociation/conciliation en vue d'en arriver à la formulation de compromis. Cette préoccupation pour le *consensus-building*, sur lequel repose la survie du système fédéral lui-même, favorise le développement de la haute administration aux deux paliers de gouvernement ainsi que le renforcement de l'influence de l'élite politico-administrative: la technostructure qui règne au sommet de cette "fabrique d'accommodements" (Leman, 1977: 280-282). L'environnement institutionnel ainsi mis en place (fédéralisme exécutif, de coopération, conférences fédérales-provinciales, commissions d'enquête) aura pour conséquence d'accentuer la faible orientation classiste qui préside à la formulation des arrangements politiques en deux sens: 1. en privilégiant la fixation des enjeux sur les luttes intergouvernementales; 2. en élevant des barrières à la participation et à la pression des acteurs non gouvernementaux (Leman, 1980: 158-160). En conséquence, on a pu soutenir que l'État-providence canadien résultait de politiques initiées d'en haut par l'État (la technostructure) plutôt que d'un compromis politique entre le Capital et le Travail (Miles, 1988; Bradford et Jenson, 1989).

D. Rôle du fordisme perméable.

Le fordisme canadien a emprunté une forme différente de ce que l'on retrouve ailleurs dans les pays industriels avancés, très perméable aux contraintes imposées par une intégration continentale croissante (Bradford et Jenson, 1989: 5). Depuis l'après-guerre, son modèle de développement a reposé sur l'exportation de ressources naturelles et l'importation de produits finis, de même que d'une masse de capitaux ayant servi à la mise en place d'un mode d'industrialisation lié, fondé sur une économie de filiales. Au sein du monde du travail, les liens avec les États-Unis ont encore été renforcés par la présence des unions internationales (américaines) en sol canadien. Cette réalité a

eu l'heur de limiter toute démarcation trop sensible dans l'organisation des formes institutionnelles de régulation sociale et plus particulièrement du rapport salarial entre le Canada et les États-Unis. D'une part, la diffusion d'une norme salariale s'est imposée dans le secteur privé, dominé par les filiales américaines, à la faveur de la décentralisation des négociations collectives et de la toute discrète supervision étatique des relations patronales-ouvrières. D'autre part, la formulation de politiques, en particulier dans le domaine social, a subi l'influence conservatrice de la subordination relative vis-à-vis des États-Unis: absence de politique de plein emploi et État-providence modeste. Finalement, cette impulsion extérieure sur la dynamique de la société canadienne, combinée à ses propres conditions intérieures, ont concouru à institutionnaliser un compromis fordiste ancré dans le discours de l'unité nationale. Un discours donc moins axé sur le paradigme classiste, dont l'enjeu serait la négociation d'une paix sociale entre le Capital et le Travail, que sur la résolution pacifique des conflits fédéraux-provinciaux, impliquant la préservation des conditions du *nation-building* au sein d'une société politiquement segmentée (Jenson, 1989: 69-71).

E. Rôle de la culture politique.

À côté des différences qui concernent le cadre institutionnel (constitutionnel et partisan), celles qui relèvent du contexte idéologique ont également marqué de manière notable l'orientation particulière de l'État interventionniste de providence au Canada et aux États-Unis. Peu évidentes sur la base d'une comparaison internationale, ces spécificités prennent davantage de relief dans la confrontation des systèmes de valeurs nord-américains (Kudrle et Marmor, 1981: 112). La mentalité politique des Canadiens, tant du côté des élites que de l'opinion publique en général, repose jusqu'à maintenant sur un large consensus concernant les programmes sociaux, l'application de standards nationaux pour faire face aux disparités régionales et la volonté d'utiliser l'État pour compenser le marché (Lipset, 1990: 141). Cette acceptation de la nécessité de l'intervention de l'État s'enracine dans des traditions nationales anciennes ou plus récentes, qui tempèrent l'individualisme ambiant, telles que le catholicisme social, le conservatisme toryste, la social-démocratie et peut-être l'attraction développementaliste caractéristique de certaines provinces. Considérées comme des variantes du collectivisme ou du communautarisme, ces idéologies prennent jusqu'à un certain point le contre-pied de l'éthos amé-

ricaine, fondée davantage sur la méritocratie, la préférence pour l'effort individuel privé, l'État minimal et le laisser-faire (Lipset, 1990). Demeure également fondamental, cet autre trait, souvent relevé, qui réside dans l'absence au Canada d'une identité nationale forte; ce qui contraste bien entendu avec la place centrale occupée par l'idéologie américaine du *melting pot*. Paradoxalement toutefois, alors que l'américanisme paraît triompher, en tant qu'idéologie assimilatrice par excellence, les politiques sociales dans ce pays sont caractérisées par une approche catégorielle de la citoyenneté, leur conférant des effets désintégrateurs et isolationnistes importants. Le conflit ethnique et racial serait à la source d'un tel développement qui renforce l'incompréhension et la méfiance (Klass, 1985). Dans la mosaïque canadienne, où dominent les identités régionales et ethniques, on fait peu appel à une véritable idéologie nationale canadienne, comme principe de cohésion, puisque le canadianisme n'existe pas, du moins pas au même titre que l'américanisme. Face à ce dilemme, les programmes sociaux se sont avérés des antidotes aux divisions existantes, et en ce sens ils ont eu un effet intégrateur certain.

En guise de conclusion: quelques éléments de synthèse et pistes de réflexion

Sur la base de l'analyse politico-historique qui retrace les principales étapes de maturation de l'État interventionniste de providence canadien et de la synthèse qui précède, exposant les principales dimensions communes et les spécificités nationales observables entre le Canada et les États-Unis, on peut maintenant conclure sur quelques questions jugées ici pertinentes.

Premièrement, en partant de ces acquis, on est en meilleure position pour évaluer quels sont les facteurs décisifs à l'oeuvre dans les processus de formulation et de concrétisation des politiques publiques et, plus particulièrement, des politiques sociales d'État-providence au Canada. Certes, on le sait aujourd'hui, la tentation de rechercher le facteur déterminant en dernière instance, explicatif de construction historique aussi complexe que celle d'une forme particulière d'État et des politiques qui lui sont assorties, est une entreprise vaine. Cela dit, quand il s'agit d'analyser telle société ou telle période déterminée de son histoire, on ne doit pas abandonner la tâche de discerner l'importance relative des facteurs ni celle d'étudier la manière singulière dont ils sont agencés. Qu'il s'agisse du rôle des

acteurs politico-administratifs ou sociaux, de la structure socio-économique, des configurations institutionnelles, des contraintes extérieures et des modes de diffusion, des paradigmes sociétaux, l'influence et la nature de ces divers éléments ne sont pas en tous lieux et en toutes circonstances les mêmes. Variables dans chaque cas, ces dimensions présentent une combinaison spécifique, d'où l'explication des solutions nationales aux problèmes posés. Ainsi pour le Canada, nous avons pu délimiter les contours particuliers et souligner l'impact de facteurs spécifiques tels que le régionalisme, la dépendance face au voisin du Sud, le poids des élites politico-administratives et la concurrence qu'elles se livrent, la fragilité d'une idéologie nationale intégratrice, l'institutionnalisation d'un type particulier de fédéralisme.

Deuxièmement, à la question de savoir à quoi sont dues les convergences et les différences (spécificités nationales), retracées à travers l'histoire du développement des États-providence en Amérique du Nord, nous avons procédé en regroupant les facteurs déterminants sous un modèle de gouvernabilité, au sein duquel furent mises en relief les convergences, associées au modèle-type de société nord-américaine, ainsi que les divergences, correspondant au caractère distinct de la voie canadienne. L'observation attentive de ce modèle fait surtout ressortir deux phénomènes essentiels, qui rejoignent d'ailleurs les nouvelles approches empruntées par la recherche en sociologie comparée des politiques sociales (Merrien, 1990; Skocpol, 1985; Jenson;1989). On observe d'abord, d'une part, un degré variable d'étatisation, repérable lorsque l'on compare le Canada avec les États-Unis, d'autre part, chacune des dimensions spécifiques composant le mode de gouvernabilité au Canada, peut aussi fort pertinemment être analysée sous cet angle. En second lieu, on peut retracer l'existence d'une dimension permanente et structurelle qui traverse et moule les différentes étapes de mise en place de l'État interventionniste de providence au Canada. Elle se traduit par l'existence d'un paradigme dominant qui inspire l'élaboration des politiques concrètes et la vie politique en général. Ce paradigme est celui de la citoyenneté régionalisée-provincialisée-ethnalisée qui découle de l'échec relatif de l'intégration nationale. Regardons de plus près chacun de ces phénomènes.

L'hypothèse de l'étatisation

Sans entrer dans des élaborations théoriques sophistiquées, prenons pour critère qu'un degré d'étatisation fort est synonyme de plus grandes capacités de la part de l'État, lesquelles contribuent à leur tour à augmenter son autonomie. Un État fort sera donc celui qui dispose (sur un plan offensif) ou met en branle (sur un plan défensif) de fortes ressources, soit pour prendre distance vis-à-vis des groupes ou des intérêts sociaux, soit pour mobiliser les énergies dispersées à l'extérieur comme au sein de l'appareil d'État et tenter de les cimenter, etc.

Si on considère les modes de régulations partielles qui constituent les principaux éléments de parenté entre le Canada et les États-Unis, on constate que chacun d'eux appelle la présence d'un État faible, peu interventionniste, ne mobilisant que relativement peu de ressources, laissant au marché ou aux initiatives privées le soin d'assurer la régulation sociale d'ensemble tout comme les régulations partielles. Par contre, toutes les dimensions caractéristiques de la voie distincte empruntée par le Canada présentent une nature complexe face à l'étatisation. Ainsi, si par certains côtés, ces régulations partielles propres appellent un État fort, c'est toujours en vue de combattre une faiblesse ressentie comme un danger. Bref, l'étatisation au Canada, lorsqu'elle se renforce, s'élabore sur le mode défensif, ce qui ajoute ironiquement à cette tendance un supplément de spécificité. Prenons quelques exemples pour illustrer cette interprétation.

Considérons d'abord la dépendance du Canada vis-à-vis des États-Unis. Elle a contribué au maintien d'un État faible au profit d'un secteur privé comparativement fort. À certaines périodes de regain du nationalisme canadien pourtant, on a assisté à une poussée de l'interventionnisme, que ce soit dans le but de tamiser les investissements étrangers ou de favoriser une canadianisation de certains secteurs de l'économie, entre autres. De manière plus permanente, les administrations publiques ont aussi cherché à concentrer des ressources pour tenter de protéger les travailleurs canadiens des effets cycliques de la dépendance au moyen du développement de la sécurité du revenu, en particulier de l'assurance-chômage. Cette dynamique d'autodéfense a alors contribué au renforcement de l'étatisation. La différenciation régionale, de son côté, et les décalages de tous ordres qu'elle implique entre les espaces sociaux-provinciaux, ont sans doute, à certains moments du moins sinon systématiquement, influencé négativement la progression rapide de l'interventionnisme en matière sociale ou autre. Parce que

ces divergences sont toujours médiatisées à travers des conflits intergouvernementaux, que ces conflits risquent de retarder le processus de décision, et que cela concourt à éviter les innovations, un État faible en est la conséquence. Pourtant, l'existence du régionalisme et la prise de conscience du risque inhérent que fait peser cette fragmentation sur la survie du système politique ont un effet contraire, celui de l'institutionnalisation de segments d'État fort pour venir à bout de souder les différentes sections du pays. Un dernier exemple, emprunté à la structure institutionnelle fédérale-provinciale, concerne le rôle crucial de l'administration, sa dispersion en bureaucraties rivales, donc sa faiblesse anticipée. Compte tenu justement de cette faiblesse, la bureaucratie fédérale, en particulier, va s'efforcer de mobiliser constamment des ressources pour fabriquer des accommodements entre les parties et favoriser en dernière instance une plus grande homogénéisation. Une telle action contribue au renforcement de l'État, de l'État central à tout le moins. Mais comme une telle action ne manque pas en retour de rencontrer de la résistance de la part des administrations provinciales, celles-ci chercheront également à développer leurs capacités d'intervention, et nous revoilà sur la voie d'un renforcement de la bureaucratiation, voire de l'étatisation.

En somme, par ces exemples, nous avons voulu mettre en évidence que quelle que soit la dimension du modèle de gouvernabilité que l'on considère (dépendance ou état larvaire de l'idéologie de rassemblement à l'échelle nationale, etc.), la question de l'étatisation représente un enjeu majeur au Canada, qui touche souvent sa survie même en tant que société distincte et constitue de ce fait une perspective d'analyse éclairante. Cette question est d'ailleurs à retenir pour juger de l'avenir de l'État-providence canadien et de ses capacités à maintenir sa propre voie au milieu des forces d'attraction quasi structurelles qui découlent des traits communs composant le modèle et de la nouvelle donne que constitue la politique de libre-échange.

L'hypothèse du paradigme sociétal

Délaissant pour le moment le rôle des acteurs, les facteurs externes de contrainte et la sphère de l'État proprement dite, nous retenons pour terminer une seconde hypothèse explicative, celle du paradigme sociétal. Faisons un bref retour, sur la dernière phase de reformulation, pour illustrer comment cette hypothèse peut servir à

expliquer l'évolution de l'État interventionniste de providence au Canada.

Nous avons été passablement surpris de constater que depuis la fin des années 1960, un relatif détachement du Canada vis-à-vis des États-Unis s'était amorcé, confirmé dans les années 1980, où l'on assiste de plus à un apparent rapprochement avec certains pays européens, dont l'Allemagne et la Grande-Bretagne. On remarque alors que: 1. le Canada n'a pas suivi - autant que le contenu des programmes est concerné - la trajectoire régressive du néo-conservatisme musclé, adoptée par les deux pays leaders du monde anglo-saxon; 2. non seulement nous n'avons pas assisté à un arrêt ou à un ralentissement des dépenses publiques et sociales, comme partout ailleurs y compris chez les pays traditionnellement interventionnistes, mais bien plutôt à une progression de ces mêmes dépenses. À cet égard, rappelons que: 1. la moyenne des dépenses publiques au Canada est passée de 39,2% pour la période (1974-1979) à 45,1% pour la période suivante (1980-1988); 2. le Canada a été le pays du Groupe des 7 où les dépenses sociales ont le plus progressé entre 1980 et 1986, soit de 14,4%. Si, comme nous l'avons bien précisé, cette situation ne peut s'interpréter comme une relance exceptionnelle de l'État-providence au Canada, et qu'elle s'apparente plutôt à une croissance entraînée, on doit tout de même admettre que son démantèlement n'a pas eu lieu. Pourquoi ?

Levons une première hypothèse et reconnaissons que la dynamique canadienne n'est pas seule en jeu, celle des pays européens auxquels elle se compare est stratégique. On constate en effet que ces pays ont eu grandement tendance à tempérer leur interventionnisme ces dernières années; de là réside une bonne part de l'explication au rapprochement constaté entre le Canada et certains pays européens. Cette tendance à l'effacement des écarts, jadis plus marqués entre les différents pays occidentaux, est d'ailleurs pronostiquée par plusieurs analystes. Ce pronostic se fonde sur les nombreuses forces de convergence que sont, conjoncturellement, les politiques de rigueur appliquées un peu partout à la suite des dernières secousses qu'ont subies les économies capitalistes et, à plus long terme, les nouvelles contraintes qu'imposent la mondialisation et la continentalisation économiques, en rapport avec l'ouverture des frontières. Une harmonisation des systèmes de taxation et des politiques sociales serait bien dans la logique de l'intégration économique qui se dessine, avec les résultats que l'on pressent: dualisation ou tertiarisation de la société, exacerbant la stigmatisation de la minorité démunie;

développement d'un pluralisme social ou économie mixte de bien-être, impliquant une réallocation des tâches entre la société civile et le marché face à l'État; éventualité d'un *dumping* social, provoquant une véritable surcharge des États-providence les plus généreux et leur affaiblissement; évolution vers une tendance à l'américanisation des États-providence européens, au sens où les nouveaux équilibres anticipés seraient déjà réalisés sur le continent nord-américain (Abrahamson, 1990; Liebfried, 1990; Taylor-Gooby, 1989).

Mais par delà toutes les forces de convergence qui contribuent indirectement au rapprochement du Canada avec certains pays européens et celles, plus directes, qui exercent une attraction, de plus en plus considérable avec l'introduction du libre-échange, vers le modèle américain, comment rendre compte du maintien, apparemment inusité, de l'État interventionniste de providence canadien, jusqu'à maintenant du moins?

La raison fondamentale, si elle ne tient pas principalement à l'environnement extérieur, réside à notre avis dans la dynamique de singularisation du Canada. Dynamique intérieure, que l'on a d'abord cernée à partir des dimensions spécifiques du mode de gouvernabilité, et qui peut se ramener pour l'essentiel au paradigme sociétal qui cimente l'ensemble des régulations partielles en un tout interdépendant. De quoi s'agit-il? Il s'agit d'historicité, au sens tourainien, d'orientations culturelles et des enjeux qui s'y greffent – un autre mot pour paradigme sociétal. Autour de ces enjeux, des intérêts et des forces sociales se définissent, définissent la réalité et se coalisent en vue de l'action. À partir de cette action, et de sa représentation, s'élabore un compromis dont la nature fonde l'existence d'une société politiquement et culturellement. Ce compromis est en quelque sorte la traduction pratique du paradigme sociétal.

Au Canada, l'enjeu est représenté par l'unité nationale ou si l'on veut par une intégration sociale-régionale inachevée. Le paradigme sociétal est défini par une appartenance divisée: une citoyenneté régionalisée-provincialisée-ethnalisée. Le compromis, toujours à atteindre, consiste à résoudre les divisions régionales existantes. Interprétés dans ce cadre, l'élaboration des politiques sociales, leur ajustement en fonction de la conjoncture, et le développement de l'État interventionniste de providence en général, sont des phénomènes qui représentent des solutions adaptées aux problèmes ou aux enjeux spécifiques auxquels la société canadienne est confrontée. Différentes

d'une société à une autre, de telles solutions sont toujours des trouvailles puisqu'elles s'inscrivent d'emblée au sein de traditions culturelles et d'agencements de forces sociales spécifiques. Cette approche, comme on le voit, suppose que le processus d'élaboration des politiques ne se déroule pas strictement dans la sphère de l'État mais dans un espace plus large, sociétal, où interagissent des groupes sociaux, différents selon les traditions culturelles et les configurations institutionnelles des différents pays.

BIBLIOGRAPHIE

ABRAHAMSON, P., "Social Integration and the Social Dimension in Europe: Social Progress or Social Dumping?", Texte d'une communication présentée au 12e Congrès mondial de sociologie, Madrid, 9-13 juillet 1990.

ARMITAGE, Andrew, Social Welfare in Canada. Ideals, Realities, and Future Paths, Toronto, Mc Clelland and Stewart, 1988, seconde édition.

BANTING, Keith, The Welfare State and Canadian Federalism, Kingston/Montréal, McGill-Queen's University Press, 1987, seconde édition, 263 pages.

BECK, J. Murray, Pendulum of Power. Canada's Federal Elections, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall of Canada, 1968, 442 pages.

BELLA, Leslie, "The Provincial Role in the Canadian Welfare State: The Influence of Provincial Social Policy Initiatives on the Design of the Canadian Assistance Plan", Administration publique du Canada, vol. 22, no 3, 1979, pp. 439-452.

BELLEMARE, Diane, La sécurité du revenu au Canada: Une analyse économique de l'avènement de l'État-providence, thèse de doctorat, Département de sciences économiques, Université McGill, 1981, 745 pages.

BIRCH, A. Harold, Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States, Oxford, Clarendon Press, 1955.

BIRD, R.M., Financing Canadian Government, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1979.

BLACK, Edwin R. et CAIRNS, Alan C., "A Different Perspective on Canadian Federalism", Administration publique du Canada, vol. 9, 1966, pp. 27-44.

BLOMQUIST, A.G., "L'économie politique de l'État-providence canadien", dans D. Laider (dir.), Le bien-être économique, vol. 26 des études de la Commission royale sur l'union économique et les

perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1985, pp. 103-158.

BOIVIN, Jacques, Essai d'interprétation de la transformation du rapport salarial et de sa gestion étatique au Québec, 1960-1976, mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal, 1987, 231 pages.

BRADFORD, Neil et JENSON, Jane, "The Roots of Social-Democratic Populism in Canada" , texte préparé pour la Conference on Popular Power in Post-Industrial Societies, Wagner Institute, CUNY, fev. 1989.

CAIRNS, Alan, "L'État omniprésent: les relations entre l'État et la société au Canada" dans Keith Banting (dir.), L'État et la société: le Canada dans une optique comparative, vol. 31, des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1986, pp. 59-96.

CAIRNS, Alan, "The Governments and Societies of Canadian Federalism", Canadian Journal of Political Science, vol. 19, 1977, pp. 695-725.

CAIRNS, Alan, "The other Crisis of Canadian Federalism", Canadian Public Administration, vol. 22, 1979, pp. 175-195.

CAMERON, D.R., "La croissance des dépenses de l'État: l'expérience canadienne dans une optique comparative" dans Keith Banting (dir.), L'État et la société: le Canada dans une optique comparative, vol. 31 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1986, pp. 23-58.

CAMERON, D.R., "The Expansion of The Public Economy: A Comparative Analysis", American Political Science Review, vol. 72, 1978, pp. 1243-1261.

CAMPBELL, Robert M., Grand Illusions. The Politics of the Keynesian Experience in Canada, 1945-1975, Peterborough-New York, Broadview Press, 1987, 270 pages.

CASTLES, F.G. et MCKINLAY, R.D., Democratic Polities and Policy Outcomes, Milton Keynes, Open University, 1979.

CASTLES, F.G., "The Impact of Parties on Public Expenditure", dans F.G. Castles, The Impact of Parties, London, Sage, 1982.

CHAPIN, Henry, "La participation des citoyens au processus d'établissement des politiques d'intérêt public", dans La politique sociale au Canada: dossier de référence, Conseil canadien de développement social, Ottawa, 1982.

DEBLOCK, Christian, "Politique économique et croissance soutenable", Le bulletin de l'AEP, vol. 11, no 2, juillet 1990, pp. 7-10.

DOERN, Bruce G., MASLOVE, Allan M., PRINCE, Michael, J., Public Budgeting in Canada: Politics, Economics and Management, Ottawa, Carleton University Press, 1988.

DRUMMOND, Ian M., The Canadian Economy: Structure and Development, Georgetown, Irwin-Dorsey, 1972.

DUBUC, Alain, "Meech mis à mort?" (éditorial), La Presse, 19 juin 1990.

FORTIN, Bernard, "La sécurité du revenu au Canada", dans F. Vaillancourt (dir.), La répartition du revenu et la sécurité économique du Canada, vol.1 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986, pp. 173-211.

GALBRAITH, John Kenneth, "How Keynes Came to America", dans Milo Keynes (dir.), Essays on John Maynard Keynes, Cambridge, Cambridge University Press, 1975, pp. 132-141.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, vol. 2, 1985.

GOUVERNEMENT DU CANADA, Revue économique trimestrielle, tableaux de référence annuels, Ministère des Finances, juin 1990.

GRANATSTEIN, J.L., Canada's War: the Politics of the Mackenzie King Government, 1939-1945, Toronto, University of Toronto Press, 1975.

GUEST, Denis, The Emergence of Social Security in Canada, Vancouver, University of British Columbia Press, 1985, seconde édition révisée.

HECLO, Hugh, "Toward a New Welfare State?", dans P. Flora et A.J. Heidenheimer (dir.), The Development of Welfare States. Europe and America, New Brunswick, Transaction Books, 1981, pp. 383-406.

HEIDENHEIMER, Arnold J., HECLO, Hugh et ADAMS, Carolyn, Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America, New York, St Martin's Press, 1975.

HOULE, François, "L'État et le social à l'heure du marché continental", dans G. Boismenu et D. Drache (dir.), Politique et régulation, Montréal, Éditions du Méridien, 1990, pp. 205-236.

HOWARD, John L. et STANBURY, W. T., "Appendix to Measuring Leviathan: The Size, Scope, and Growth of Governments in the Economy", dans George Lerner (dir.), Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy, Vancouver, Institut Fraser, 1984, pp. 127-223.

IRVING, Allan, "Federal-provincial Issues in Social Politics", dans Yelaja A. Shankar (dir.), Canadian Social Policy, Waterloo, (Ontario), Wilfrid Laurier University Press, 1987.

JALBERT, L., "Régionalisme et crise de l'État", Sociologie et Société, vol. XII, no 2, oct. 1980, pp 65-73.

JENSON, J., "Paradigms and Political Discourse: Protective Legislation in France and the United States before 1914", Canadian Journal of Political Science, vol. XXII, no 2, juin 1989.

JENSON, Jane, "Different but not Exceptional: Canada's Permeable Fordism", La revue canadienne de sociologie et d'anthropologie, vol. 26, no 1, fev. 1989, pp.69-94.

JENSON, Jane, "Representations in Crisis: The Roots of Canada's Permeable Fordism", Revue canadienne de science politique, vol. XXIII, no 4, déc. 1990, pp. 653-683.

KLASS, Gary M., "Explaining America and the Welfare State: an Alternative Theory", British Journal of Political Science, vol. 15, no 4, 1985, pp. 427-450.

KOHL, J., "Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America", dans Peter Flora et Arnold J. Heidenheimer (dir.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick, Transaction Books, 1981, pp.307-344.

KUDRLE, Robert et Marmor, Theodore R., "The Development of Welfare States in North America", dans Peter Flora et Arnold J. Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick, Transaction Books, 1981,

LEGARÉ, A. et MORF, N., La société distincte de l'État: Québec-Canada 1930-1980, Montréal, Hurtubise, HMH, 1989, 237 pages.

LEMAN, Christopher, "Patterns of Policy Development: Social Security in the United States and Canada", Public Policy, vol. 25, no 2, printemps 1977, pp. 261-291.

LEMAN, Christopher, The Collapse of Welfare Reform, Cambridge, MIT Press, 1980.

LESEMANN, Frédéric, La restructuration de la politique sociale: la situation aux États-Unis, dans L. Jalbert et L. Lepage (dir.), Néo-conservatisme et restructuration de l'État, Sillery, P.U.Q., 1986.

LESLIE, Peter, Federal State, National Economy, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

LIEBFRIED, Stephan, "Income Transfers and Poverty Policy in EC. Perspective: On Europe's Slipping into Anglo-American Welfare Models", Texte d'une communication présentée au séminaire sur Poverty, Marginalization and Social Exclusion in the Europe of the 90's, La Commission des communautés européennes, Alghero, Italie, Avril 1990.

MERRIEN, François-Xavier, "État et politiques sociales: Contribution à une théorie "néo-institutionnaliste", Sociologie du travail, no 3, 1990.

MILES, John, "Decline or Impasse? The Current State of the Welfare State" Studies in Political Economy, no 26, été 1988, pp. 73-107.

MISHRA, Ramesh, The Welfare State in Capitalist Society. Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia, Toronto/Buffalo, University of Toronto Press, 1990.

MOSCOVITCH, Allan, "The Welfare State Since 1975", Journal of Canadian Studies, vol. 21, no 2, été 1986.

NOEL, Alain, "L'après-guerre au Canada: Politiques keynésiennes ou nouvelles formes de régulation?" dans G. Boismenu et G. Dostaler (dir.), La théorie générale et le keynésianisme, coll. Politique et économie, no 6, GRÉTSÉ/ACFAS, 1987, pp.91-107.

OCDE, Dépenses sociales 1960-1990: Problèmes de croissance et de maîtrise, Paris, 1985.

OCDE, OCDE en chiffres. Statistiques sur les pays membres, 1989, Supplément à l'Observateur de l'OCDE, no 158, juin-juillet 1989.

OCDE, Statistiques rétrospectives: 1960-1988, Perspectives économiques de l'OCDE, Paris, 1990, 170 p.

ORBAN, Edmond, La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral: un processus irréversible?, Montréal, Québec/Amérique, 1984, 526 pages.

PRESSE CANADIENNE, "Le 50e anniversaire de l'assurance-chômage marqué par une hausse de 24 p. cent", La Presse, 29 juin 1991.

RICE, J.J., "Les dimensions politiques de la sécurité du revenu: l'évolution historique et les limites du changement", dans G.B., Doern (dir.), Les dimensions politiques de la politique économique, Vol. 40 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986, pp.259-292.

SCHMIDT, Manfred G., "The Role of Parties Shaping Macroeconomic Policy", dans F.G. Casltes (dir.), The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States, London-Beverly Hills, Sage Publication, 1982, pp. 97-176.

SIMEON, Richard et ROBINSON, Ian, L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien, vol. 71 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,

Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1990, 408 pages.

SIMEON, Richard, Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

SIMEON, Richard, "Regionalism and Canadian Political Institutions", Texte présenté lors d'un séminaire d'études graduées à l'Université de Saskatchewan, 1975, cité par D.J. Savoie, Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

SKOCPOL, T., Bringing the State Back in, New York, Cambridge University Press, 1985.

SMILEY, Donald, "Federal States and Federal Societies with Special Reference to Canada", International Political Science Review, vol. 5, no 4, 1984, pp. 443-454.

SWANK, D.H. et HICKS, A., "The Determinants and Redistributive Impacts of Welfare Spending in the Advanced Capitalist Democracies", dans N.J. Vig et S.E. Schier (dir), Political Economy in Western Democracies, N.Y., Holmes and Meier, 1985.

SWARTZ, D., "The Politics of Reform: Conflict and Accommodation in Canadian Health Policy", dans L. Panitch (dir.) The Canadian State Political Economy and Political Power, Toronto, University of Toronto Press, 1977, pp. 311-42.

TAYLOR-GOOPY, P., "Current Developments in the Sociology of Welfare", The British Journal of Sociology, vol. 40, no 4, pp. 637-656.

VAILLANCOURT, Y. et LÉVESQUE, B., "Les origines de l'État-providence au Canada. Retour sur la lecture du Rapport Macdonald", Revue canadienne de politique sociale, vol. 18, mai 1987, pp.129-140.

VAILLANCOURT, Yves, L'évolution des politiques sociales au Québec 1940-1960, Montréal, PUM, 1988.

WILENSKY, Harold, The Welfare State and Equality, Berkeley, University of California Press, 1975.

WOLFE, David, "The Rise and Demise of the Keynesian Era in Canada: Economic Policy 1930-1982", dans Michael S. Cross et Gregory S. Kealy (dir.), Modern Canada, 1930-1980's, Toronto, McClelland and Stewart, 1984, 1989, pp. 46-78.

Collection "CAHIERS DU GRÉTSÉ"

- 1-Gérard BOISMENU (avec la collaboration de Nicolas GRAVEL). *La vraisemblance de la problématique de la régulation pour saisir la réalité canadienne: étude des indicateurs économiques en moyenne période*, Montréal, GRÉTSÉ, juin 1989, 64p.
- 2-Daniel BOUTAUD et Christian DEBLOCK. *Ajustement structurel et choix de développement*, Montréal, GRÉTSÉ, mars 1990, 38p.
- 3-Jean-Jacques GISLAIN. *Le garantisme autonome de la Révolution*, Montréal, GRÉTSÉ, mars 1990, 48p.
- 4-Pierre HAMEL et Lizette JALBERT. *Le pouvoir local dans le contexte du fédéralisme canadien et de la restructuration de l'État*, Montréal, GRÉTSÉ, juin 1990, 50p.
- 5-Bernard ÉLIE, *Internationalisation financière et marge de manoeuvre des États*, Montréal, GRÉTSÉ, octobre 1990, 21p.
- 6-Jean-Philippe THERIEN, *La Francophonie: espace en émergence dans la politique étrangère canadienne*, Montréal, GRÉTSÉ, janvier 1991, 36p.
- 7-Christian Deblock et Michèle Rioux, *Le libre-échange nord-américain: le joker des États-Unis?*, Montréal, GRÉTSÉ, mai 1991, 57p.
- 8-Sylvie Bélanger, *L'ajustement structurel ou restructurer pour la croissance*, Montréal, GRÉTSÉ, janvier 1992, 30p.

Hors-collection

-Michel BEAUD et Gilles DOSTALER (dir.). *Nouvelles stratégies économiques des acteurs publics et privés*, Montréal, Paris, GRÉTSÉ/CERCA/GERTTD, 1989, 204p.