L'État et la société : le Canada dans une optique comparative

LIBR-00321

Volume 31 des études commandées dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.

KEITH BANTING, coordonnateur de la recherche

L'État et la société : le Canada dans une optique comparative

L'État et la société : le Canada dans une optique comparative

KEITH BANTING
coordonnateur de la recherche

Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

Nous remercions l'*American Political Science Review*, Bernard Blishen, la maison Sage Publications, Alan Marsh et l'University of California Press qui ont bien voulu nous permettre de reproduire des documents et des extraits d'ouvrages, publiés ou non.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91524-3
ISSN 0827-1011
N° de cat. Z1-1983/1-41-31F

En vente au Canada par l'entremise de nos
agents libraires agréés
et autres librairies
ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 12,95 $
à l'étranger : 15,55 $
Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Vedette principale au titre:
L'État et la société

(*Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*,
ISSN 0827-1011 ; 31)
Publ. aussi en anglais sous le titre: State and society.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-91524-3

1. Canada — Politique et gouvernement — 1935– — Discours, essais, conférences. 2. Canada — Conditions sociales — 20e siècle — Discours, essais, conférences. I. Banting, Keith G., 1947– II. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. III. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 31.

JL75.S7314 1986 354.71 C86-090113-0

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.
CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter
MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS *vii*
INTRODUCTION *ix*
REMERCIEMENTS *xiii*

1. **Points de vue sur l'État contemporain : introduction** *1*
Keith Banting
Points de vue sur l'État contemporain *1*
Le Léviathan moderne : l'expansion du secteur public *2*
Points de vue sur l'État *10*
Pour conclure *19*
Notes *20*

2. **La croissance des dépenses de l'État : l'expérience canadienne dans une optique comparative** *23*
David R. Cameron
Les dépenses publiques dans les démocraties capitalistes avancées *25*
Le bilan de la situation canadienne *29*
L'origine des variations transnationales du développement des administrations publiques *30*
La croissance des dépenses publiques au Canada *35*
La Crise et la guerre *35*
L'après-guerre : adoption de nouveaux programmes *37*
Une analyse longitudinale de la croissance des dépenses publiques *41*
La guerre et son « effet de déplacement » *42*

Le rôle de l'économie *46*
Les dimensions politiques *49*
Conclusions *52*
Notes *53*
Bibliographie *55*

3. **L'État omniprésent : les relations entre l'État et la société au Canada** *59*
A. Cairns
Introduction *59*
La société politisée et l'État omniprésent *62*
Le fédéralisme contemporain et les communautés au Canada *65*
Les divisions intragouvernementales, la tendance à l'accroissement et la fragmentation de la communauté *76*
La fragmentation politique *79*
Où en sommes-nous maintenant? *87*
Notes *94*

4. **L'autorité politique en temps de crise : une optique comparative** *97*
Anthony H. Birch
Les concepts et l'ordre du jour *97*
Introduction *97*
La nature de l'autorité politique *98*
Les fondements de la légitimité politique *100*
La dissidence et la protestation *102*
Les problèmes spécifiques analysés *104*
Existe-t-il réellement une crise fiscale? *105*
La thèse *105*
Les preuves de l'existence d'une crise fiscale *107*
La confiance publique et l'aliénation *112*
La thèse *112*
La situation aux États-Unis *114*
La situation en Grande-Bretagne *118*
La situation au Canada *125*
Le nationalisme subétatique et les relations ethniques *131*
Le nationalisme subétatique *132*
Les relations raciales avec les minorités de couleur *136*
Conclusions *140*
Notes *144*

LES COLLABORATEURS *147*

AVANT-PROPOS

Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économique de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD

INTRODUCTION

De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson, coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche,

Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER
ALAN CAIRNS
DAVID C. SMITH

REMERCIEMENTS

Les auteurs du présent ouvrage explorent les relations qui existent entre l'État et la société au Canada et d'autres pays de l'Ouest. Ils examinent la portée de la croissance du secteur public et tentent de définir les facteurs économiques et politiques qui y ont présidé. Ils étudient les effets de cette croissance en cherchant à savoir comment une plus grande intervention de la part de l'État a transformé le système politique lui-même.

J'aimerais remercier les membres du groupe consultatif de la recherche qui m'ont offert des conseils très utiles au cours des deux dernières années : André Bélanger, Anthony Birch, David Cameron, Peter Hall, Ken Hart et Ken McRae.

J'aimerais remercier également les membres du personnel de la Commission pour leur appui et leur patience, et plus particulièrement, Alan Cairns, Françoise Guilbault, Karen Jackson, Craig Riddell, Donna Stebbings et Cynthia Williams.

KEITH BANTING

1

Points de vue sur l'État contemporain : *introduction*

KEITH BANTING

Points de vue sur l'État contemporain

Le changement le plus radical qui a marqué l'étude de la vie politique au cours de la dernière décennie se traduit peut-être par la redécouverte de « l'État » et par la fascination de plus en plus grande qu'exerce l'équilibre entre l'État et la société en période contemporaine. C'est maintenant un lieu commun que de faire remarquer que l'expansion du secteur public au cours des cinquante dernières années a transformé le cadre économique et social. Toutefois, les raisons de cette expansion et la nature précise de ses répercussions sur la société font toujours l'objet d'une vive controverse[1].

Les divers essais qui composent le présent ouvrage analysent les vastes relations entre l'État et la société, au Canada et dans d'autres pays occidentaux. Ils évaluent l'ampleur de la croissance dans le secteur public et passent en revue les facteurs économiques et politiques qui ont donné lieu à cette croissance. Ils invitent à la réflexion sur les conséquences de l'expansion et s'attachent en particulier à décrire les implications politiques que crée un secteur public plus étendu et plus actif. La plupart de ceux qui évaluent le rôle du gouvernement considèrent avant tout son influence sur le rendement de l'économie ou la répartition des revenus. Mais le développement tentaculaire de l'État et la multiplication des rôles qu'il joue ont également eu une influence déterminante sur le fonctionnement du système politique lui-même. Cette expansion a transformé la structure organisationnelle du gouvernement et a subtilement modifié l'équilibre entre ses parties constituantes. Elle a tissé entre les secteurs public et privé un réseau complexe de liens qui influe à son tour sur la façon dont les gouvernements gèrent

leurs affaires. Enfin, elle a également eu une forte incidence sur la capacité de l'État de maintenir sa propre autorité.

Ce sont là de vastes questions qui sont traitées de façon distincte dans les divers essais qui composent cet ouvrage. La présente introduction exposera donc les thèmes communs ainsi que les différentes images qu'ils nous donnent de l'État moderne.

Le Léviathan moderne : l'expansion du secteur public

À mesure que les rôles de l'État moderne se sont multipliés, le secteur public s'est élargi et est devenu en même temps infiniment plus complexe. À cause de cette complexité, il est difficile de déterminer précisément jusqu'à quel point les gouvernements se sont effectivement développés. Dans leurs efforts pour régir la vie économique et sociale, les gouvernements déploient actuellement un arsenal d'instruments politiques tellement varié qu'il faut recourir à divers critères pour saisir toute l'étendue du secteur public. À cette fin, le rapport entre les dépenses publiques et le produit intérieur brut est l'instrument de mesure le plus courant; selon cette norme, les dépenses gouvernementales au Canada ont augmenté considérablement puisqu'elles représentaient 15,7 % de notre produit économique en 1926 et 47,9 % en 1983[2]. D'autres critères font ressortir la même tendance. Si l'on y inclut les entreprises publiques et les services de santé et d'éducation, le secteur public emploie actuellement près du quart de la population active[3]. Les sociétés d'État se sont taillé une place de choix dans l'économie; en fait, leur seul dénombrement a causé des embarras au gouvernement fédéral et les estimations continuent de changer. Cependant, le nombre des sociétés fédérales et de leurs filiales semble approcher les 400 et celui des sociétés provinciales, filiales mises à part, est évalué à 233[4].

La réglementation, instrument le plus traditionnel de l'État, s'est elle aussi étendue. En un sens, toutes les activités économiques et sociales se déroulent à l'intérieur d'un cadre juridique qui limite l'étendue du choix et dissuade ceux qui seraient tentés d'agir autrement. Mais l'intervention directe de l'État par voie de réglementation a pris beaucoup d'importance au cours des dernières décennies : entre 1970 et 1978, le gouvernement fédéral a adopté plus de lois qu'au cours des trois décennies antérieures et 30 % de toutes les lois provinciales en vigueur en 1978 avaient été adoptées après 1960. Stanbury et Thompson ont estimé qu'en 1978, au moins 29 % du produit intérieur brut (PIB) au coût des facteurs faisaient l'objet d'une réglementation directe au chapitre des prix, de l'entrée ou de la sortie, même si le degré de cette réglementation variait énormément. En termes généraux, cette tendance à la réglementation était comparable à celle qui prévalait aux États-Unis[5].

Même l'analyse de ces modes conventionnels d'intervention gouvernementale ne fait pas ressortir la pleine dimension du secteur public

contemporain car pour atteindre leurs objectifs, les gouvernements recourent de plus en plus à des mécanismes moins directs et moins apparents[6]. La résistance de plus en plus forte opposée aux hausses de dépenses publiques a fait grimper les dépenses imputées aux impôts qui représentaient, en 1979, 46 % de toutes les dépenses fédérales. Les contrats, le crédit et les garanties de prêts sont autant de secteurs en expansion; les gouvernements ont acquis des intérêts dans des sociétés jusque-là privées et en ont adopté d'autres comme « instruments de prédilection » à des fins politiques précises; et ils ont eu recours à des exhortations pour tout influencer, depuis le comportement économique (comme lorsqu'il s'est agi d'étendre le programme de restrictions de 5 et 6 % en 1982–1983) jusqu'à la vie privée des citoyens.

Selon les normes qui avaient cours au siècle dernier, l'État canadien a connu une croissance spectaculaire. « Le gouvernement est devenu un Léviathan » concluent les auteurs d'une étude; « le Canada s'est transformé en société centrée sur le gouvernement[7]. »

Cependant, comme le confirme David Cameron, l'expansion du secteur public, qui paraît si considérable par rapport à notre situation passée, semble plus modeste lorsqu'on la compare à celle des pays industrialisés et développés en général. Bien que cette croissance de l'État ait été un phénomène général, la première leçon à tirer d'une perspective comparative est l'extraordinaire variation de l'importance des gouvernements dans les divers pays. En 1980–1981, dans les pays de l'OCDE, la proportion des dépenses publiques par rapport au PIB a été la plus forte en Suède (63,7 %) et la plus faible en Espagne (33 %). En outre, cette variation semble être une caractéristique persistante du monde industrialisé; les tendances observées au cours des récentes décennies en matière de dépenses ne permettent pas de déceler une orientation unique dans ce domaine[8]. Comme le faisait remarquer Manfred Schmidt, « la conjonction d'une structure économique capitaliste et d'un régime politique démocratique semble compatible avec des attitudes politiques très divergentes[9] ».

Le Canada penche de plus en plus vers l'aile conservatrice de cet éventail international. Au milieu des années 1960, les dépenses canadiennes se rapprochaient de la moyenne de l'OCDE; mais le taux de croissance comparativement lent enregistré depuis, et surtout durant la seconde moitié des années 1970, a fait baisser le niveau de nos dépenses bien au-dessous de la moyenne au début des années 1980. Le secteur public canadien est plus développé que dans des pays comme la Suisse, les États-Unis, l'Australie et le Japon. Il se rapproche néanmoins plus de leur moyenne que de celle qui est établie en Europe septentrionale et centrale. En termes comparatifs, on peut considérer que le Canada dépense peu.

Une étude plus attentive des principaux éléments du secteur public fournit cependant une vision plus détaillée. Lorsque l'attention se porte

sur le rôle économique de l'État, le Canada semble représenter un juste milieu entre les tendances européenne et américaine. L'octroi de subventions au secteur privé et l'étendue de l'entreprise publique illustrent bien ce fait, par exemple. Comme dans bien des pays occidentaux, les subventions ont pris de plus en plus d'importance dans l'économie canadienne au cours des années 1970; elles ont plus que doublé pour atteindre 2,4 % du PIB en 1980. Même si ce niveau restait inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, il dépassait de loin celui des États-Unis où, pour la même période, il est passé de 0,5 à 0,4 % du PIB[10]. De la même façon, vers la fin des années 1970, l'entreprise publique au Canada employait environ 4,5 % de la population active et faisait des investissements qui, en moyenne, représentaient 3,7 % du PIB. Bien que ce niveau d'activités fût encore modeste par rapport à de nombreuses sociétés européennes, les chiffres comparatifs pour les États-Unis s'établissaient à 0,9 et 1,6 %, de loin les plus bas parmi tous les pays de l'OCDE[11]. Les commentateurs canadiens peuvent parler d'une « tradition d'entreprise publique » chez nous[12], mais selon les termes d'Anthony King, « un érudit qui prendrait la peine d'écrire l'histoire de l'entreprise publique en Amérique trimerait en marge de l'histoire et il en serait conscient[13] ».

Lorsqu'on s'interroge sur le rôle social de l'Etat, cependant, on constate que le Canada semble s'inspirer plus résolument du modèle nord-américain. Durant toute la période d'après-guerre, les dépenses consacrées aux affaires sociales ont été les principales responsables de l'accroissement des dépenses publiques dans les pays occidentaux en général, et le Canada ne faisait pas exception[14]. La politique sociale a absorbé la plus grande partie des énergies réformistes de la dernière génération et les Canadiens comparent souvent avantageusement leur niveau d'aide sociale à celui de leurs voisins américains. Cependant, comme le démontre le tableau 1–1, les dépenses que nous consacrons aux affaires sociales demeurent bien au-dessous de la moyenne établie dans les pays de l'OCDE et elles sont à peu près équivalentes à celles qui sont engagées aux États-Unis, pays longtemps considéré comme un « retardataire » dans ce domaine. Les priorités du Canada en matière de politique sociale diffèrent de celles d'autres pays. Par rapport à la moyenne, nous dépensons beaucoup moins pour les pensions, à peu près autant pour l'éducation et la santé, et davantage pour les prestations d'assurance-chômage[15]. Dans l'ensemble, toutefois, la conclusion est claire. Le rôle social de l'État canadien est relativement modeste et apporte des solutions mitigées aux problèmes d'insécurité sociale du monde industriel.

L'ouvrage de David Cameron renseigne abondamment sur les raisons qui expliquent ce rythme de croissance plus lent dans l'ensemble du secteur public canadien. S'inspirant de ses travaux antérieurs dans ce domaine, il se livre à une analyse comparative des relations qui existent

TABLEAU 1–1 Dépenses sociales par pays, 1960–1981

	Pourcentage du PIB représenté par les dépenses sociales		Taux de croissance annuel du PIB réel		Taux de croissance annuel des dépenses sociales réelles	
	1960	1981[a]	1960–1975	1975–1981[a]	1960–1975	1975–1981[a]
États-Unis	10,9	21,0	3,4	3,2	7,7	2,9
Japon	8,0	17,5	8,6	5,1	9,7	8,9
Allemagne	20,5	31,5	3,8	3,0	6,7	1,9
Canada	12,1	21,7	5,1	3,3	9,5	2,9
France[b]	13,4	23,8	5,0	2,8	7,4	7,6
Italie	16,5	29,1	4,6	3,2	7,4	3,1
Royaume-Uni	13,9	24,9	2,6	1,0	5,6	3,3
Australie	10,2	18,6	5,2	2,4	8,6	2,4
Autriche	17,9	27,9	4,5	2,9	6,0	4,6
Belgique	17,0	38,0	4,5	3,0	9,1	4,6
Danemark	10,2	29,0	3,7	2,2	9,3	4,4
Finlande	13,2	n.d.	4,5	2,9	7,3	n.d.
Grèce	8,7	12,8	6,8	3,5	7,8	2,3
Irlande	11,7	27,1	4,3	3,5	8,2	5,2
Norvège	11,7	27,1	4,3	4,1	9,5	5,6
Pays-Bas	16,3	36,1	4,5	2,0	9,2	1,4
Nouvelle-Zélande	13,0	19,6	4,0	0,4	4,4	3,7
Suède	14,5	33,5	4,0	1,0	8,4	4,0
Suisse	7,7	14,9	3,4	1,8	6,9	2,5

Source : OCDE, *Observateur de l'OCDE*, nº 126, Paris, OCDE, janvier 1984.
Notes : *a* Ou dernière année disponible.
b Excluant les dépenses pour éducation.

entre l'accroissement des dépenses publiques et les principales caractéristiques économiques et politiques des pays de l'OCDE. Parmi les divers facteurs économiques entre lesquels il établit des liens, le plus significatif est « l'ouverture » de l'économie, mesurée en tenant compte de la proportion du PIB consacrée aux exportations. Les économies ouvertes sont particulièrement sensibles aux fluctuations de l'économie internationale et peuvent exiger, en matière de production, d'emploi et de consommation, des rajustements brusques qui ne sont généralement pas nécessaires dans les économies à plus grande échelle et plus fermées. Par conséquent, les gouvernements des pays à économie ouverte semblent plus disposés à protéger leur société contre les retombées des fluctuations économiques en indemnisant les secteurs et les entreprises menacés par la concurrence étrangère ou en apportant un plus grand soutien social aux personnes déplacées par les aléas de l'économie internationale[16].

Cameron décrit également l'incidence de la politique sur la croissance du secteur public et s'intéresse en particulier aux structures institutionnelles des gouvernements, à l'orientation idéologique des partis politiques dominants ainsi qu'aux pouvoirs des syndicats. Il conclut qu'une structure fédérale limite l'accroissement des dépenses publiques, opinion déjà exprimée dans de nombreux ouvrages sur le développement de l'État paternaliste dans le monde occidental[17]. L'idéologie laisse également sa marque : les gouvernements de gauche ont instauré des services publics (mais non des transferts de revenus) plus rapidement que d'autres. Mais le pouvoir des organisations ouvrières semble l'élément primordial. Les dépenses publiques ont augmenté le plus là où la main-d'oeuvre est fortement syndiquée et regroupée en une confédération centrale qui fait valoir énergiquement ses intérêts[18]. Cameron termine en disant qu'au cours des deux dernières décennies :

> Les dépenses ont augmenté le plus rapidement dans les petits pays aux économies relativement ouvertes, dans lesquels la main-d'oeuvre était fortement syndiquée et bien organisée, qui étaient gouvernés par des partis de gauche et dont le régime gouvernemental était unitaire plutôt que fédéral.

Bien que ces comparaisons entre divers pays ne puissent expliquer en détail leur situation individuelle, elles n'en apportent pas moins un certain éclairage sur le rythme de croissance plus lent du secteur public canadien. Après tout, le Canada est un État fédéral; la gauche n'a jamais gouverné au niveau national; la syndicalisation est peu avancée, le mouvement ouvrier est fragmenté et le système des négociations collectives est hautement décentralisé. Dans toute analyse du modèle canadien, on doit tenir compte de ces principaux éléments de notre économie politique.

La caractéristique que le Canada partage avec les États dont les dépenses augmentent rapidement est son économie ouverte et Cameron

en parle abondamment dans la seconde moitié de son ouvrage où il présente une analyse longitudinale des dépenses gouvernementales au Canada. Son argument se divise en deux parties. Premièrement, le développement du secteur public et le chômage ont été si intimement liés durant tout l'après-guerre qu'à une hausse d'un pour cent du taux de chômage correspond une majoration d'un pour cent de la part de notre produit économique que s'approprie l'État. Deuxièmement, bien que le chômage soit influencé dans une certaine mesure par des facteurs locaux, l'ouverture de l'économie rend la production et l'emploi très dépendants des conditions internationales, et en particulier de celles que connaît notre premier partenaire commercial, les États-Unis[19]. La vulnérabilité inhérente à une économie ouverte semble donc être un facteur-clé de l'accroissement des dépenses publiques au Canada, plus important encore que des facteurs politiques locaux comme l'incidence des élections ou les différences idéologiques entre les gouvernements libéraux et conservateurs. Cameron conclut : « La croissance de l'économie politique canadienne est en grande partie attribuable à l'économie américaine, et en particulier à l'alternance de périodes de prospérité et de crise, de reprises sporadiques et de fréquentes récessions qui l'a caractérisée pendant des décennies. »

Une perspective comparative jette également de la lumière sur plusieurs autres aspects des structures politiques du secteur politique canadien. Le premier a trait aux dangers politiques associés à la structure des finances publiques canadiennes, tant du côté des dépenses que de celui de l'imposition. Cameron souligne en passant que le niveau de consommation finale du gouvernement et celui de l'emploi dans le secteur public sont très élevés par rapport à l'ensemble des dépenses gouvernementales. Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux pays européens, les gouvernements canadiens sont relativement riches en ce qui concerne les services publics à forte densité de main-d'oeuvre, et plutôt avares au chapitre des paiements de transferts directs aux particuliers[20]. Cameron aurait pu poursuivre en insistant sur le fait que c'est précisément cette situation politique qui incite le plus le public à s'opposer à la croissance du gouvernement. Dans une analyse comparative des réactions à l'élargissement du secteur public, Douglas Hibbs et Henrik Madsen soutiennent que les États paternalistes qui privilégient les services au détriment des transferts sont particulièrement visés par les critiques qui leur reprochent l'inefficacité de la bureaucratie de même que les salaires élevés dans le secteur public. Par contre, les pays qui insistent davantage sur les transferts sociaux aux particuliers et aux ménages ont été moins vulnérables. Les autres ajoutent :

> Pour des raisons d'équité, d'efficacité et de politique, des gouvernements prudents pourraient détourner des fonds destinés à la consommation publique pour les verser sous forme de transferts directs sans sacrifier (et peut-être même pour promouvoir) les objectifs égalitaires de l'État paternaliste[21].

Le secteur public canadien n'a pas suivi ce conseil et demeure une cible tentante.

Ce danger politique est aggravé par les structures d'imposition. Les témoignages recueillis par Hibbs et Madsen de même que par d'autres observateurs indiquent que compte tenu de la résistance de la population à la progression du secteur public, l'ensemble du fardeau fiscal est moins important que sa composition. Les impôts généraux et sur le revenu, directs et visibles, semblent soulever le plus d'animosité; d'autre part, le public semble moins s'opposer aux impôts indirects et moins apparents, de même qu'à ceux qui sont reliés à des programmes, comme les cotisations à la sécurité sociale[22]. Si ces leçons comparatives valent aussi pour le Canada, alors nos structures d'imposition reposent sur des bases politiques instables. Comme le démontre le tableau 1–2, le Trésor canadien compte beaucoup moins sur les cotisations à la sécurité sociale et plus sur les impôts sur les revenus et profits que les pays de l'OCDE en général. Ainsi, tant du côté des recettes que des dépenses, les grands livres de notre secteur public semblent politiquement vulnérables.

Les comparaisons avec d'autres pays renseignent également sur les aspects politiques du déficit canadien. Il n'existe pas de lien direct entre le niveau des dépenses publiques et l'importance des déficits accumulés; par exemple, des gouvernements de gauche ont pu, par des contrôles constants, non seulement engager des dépenses publiques considérables, mais aussi maintenir des niveaux d'imposition relativement élevés et par conséquent accumuler des déficits moins importants[23]. David Wolfe a résumé les leçons comparatives en ces termes :

> Paradoxalement, les pays qui ont accumulé les plus lourds déficits et ceux dans lesquels les déficits sont devenus l'enjeu politique le plus important sont ceux-là mêmes où des gouvernements de centre ou de droite ont dominé durant la plus grande partie de l'après-guerre. Ces gouvernements ont été moins aptes à instaurer les politiques fiscales nécessaires au financement des dépenses courantes en raison des contraintes politiques que leur imposait leur propre électorat[24].

Le Canada, selon Wolfe, suit de près ce modèle. Le gouvernement fédéral a été dominé par le parti libéral centriste pendant la plus grande partie de l'après-guerre, le parti conservateur n'ayant gouverné qu'à l'occasion. Ces gouvernements ont cherché à maintenir et à élargir de grands programmes de dépenses pour retenir l'appui massif de la population, mais ils ont hésité à imposer des hausses d'impôt proportionnelles. Voilà l'explication politique du caractère structurel du déficit fédéral qui est apparu vers la fin des années 1970. Les dépenses fédérales sont demeurées constantes par rapport au PNB après 1974–1975, jusqu'au début de la récession en 1981–1982. Mais pendant la même période, les niveaux d'imposition ont chuté par rapport au PNB, suite à l'octroi répété de concessions fiscales discrétionnaires destinées, selon

TABLEAU 1–2 Pourcentage de l'imposition totale représenté par les principales recettes fiscales, 1981

	Revenus et profits	Sécurité sociale	Retenues salariales	Propriété	Biens et services	Autre
Allemagne	34,09	35,54	—	2,61	27,14	0,63
Australie	56,79	—	5,22	7,75	30,24	—
Autriche	26,99	31,51	6,44	2,74	31,31	1,02
Belgique	40,34	30,87	—	1,99	26,73	0,07
Canada	45,24	11,49	—	8,48	33,59	1,20
Danemark	55,23	2,13	—	5,11	37,39	0,13
Espagne	25,21	48,05	0,18	4,32	21,91	0,34
États-Unis	42,26	26,47	—	9,63	17,64	—
Finlande	50,48	8,22	—	2,03	39,02	0,24
France	18,39	42,70	2,16	3,74	29,73	3,27
Grèce	18,96	34,55	0,18	4,51	40,09	1,71
Irlande	36,40	14,10	0,10	4,53	44,78	0,09
Italie	35,39	35,85	—	4,09	24,67	—
Japon	40,66	30,03	—	8,64	15,93	4,74
Luxembourg	43,31	29,08	0,64	5,73	21,25	—
Norvège	42,36	20,91	—	1,71	34,47	0,55
Nouvelle-Zélande	68,93	—	—	7,95	23,12	—
Pays-Bas	31,63	39,99	—	3,73	24,37	0,28
Portugal	22,38	29,21	2,28	1,48	42,94	1,71
Royaume-Uni	38,58	16,21	3,83	12,88	28,43	0,07
Suède	42,83	29,59	2,77	0,88	23,88	0,04
Suisse	41,59	30,88	—	7,49	20,04	—
Turquie	60,21	5,04	—	6,31	28,43	—
OCDE Total	40,10	24,02	1,04	5,14	29,01	0,70

Source : Statistique Canada, *Historical Data Compendium*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableau 19–10.

Wolfe, « à convaincre les sociétés privées et les particuliers à haut revenu qu'ils n'auraient pas à assumer les coûts d'un État paternaliste au Canada[25]». Lorsqu'il s'agit d'imposition, les gouvernements canadiens n'ont pas toujours le courage de leurs convictions en matière de dépenses.

Il est indiscutable que le secteur public canadien s'est considérablement développé et a modifié l'équilibre entre le public et le privé dans notre vie moderne. Nous avons perdu — ou rejeté — le modèle de l'État aux proportions restreintes. Nous avons agi comme d'autres nations occidentales, bien que moins catégoriquement que nombre d'entre elles. En fait, l'image globale qui ressort des tableaux de Cameron est celle d'une variante quelque peu modérée du Léviathan moderne, façonnée par des politiques centristes et par des forces économiques internationales qu'elle ne peut maîtriser.

Points de vue sur l'État

La signification et les conséquences de l'expansion du secteur public font actuellement l'objet d'une vive controverse. Le vaste consensus sur les buts de la politique publique, qui ralliait la plupart des pays industrialisés au cours des années 1950 et 1960, s'est effrité depuis et le débat qui entoure les limites du gouvernement est maintenant énergique, parfois passionné.

Un signe de cette controverse est l'intensification du débat sur la nature de l'État lui-même. Les intellectuels réfléchissent depuis longtemps sur les caractéristiques essentielles de l'État et sur ses relations avec la société dans son ensemble. En fait, on peut retracer en partie l'évolution intellectuelle d'une nation en observant l'apparition et la disparition de diverses interprétations de la notion de gouvernement, processus que Reg Whitaker décrit comme « l'histoire intellectuelle des images ou conceptualisations successives de l'État[26] ».

Lorsque cette « histoire intellectuelle » du Canada contemporain sera rédigée, nul doute qu'un de ses thèmes majeurs sera l'érosion de la confiance dans les capacités de l'État. L'optimisme que devaient inspirer les capacités d'action de l'État constituait un thème commun aux principales perspectives d'avenir qu'on tentait d'imposer au cours de ces décennies critiques qui sont celles du milieu du siècle. On ne s'entendait certainement pas sur la façon dont ces pouvoirs accrus de l'État devraient être exercés. L'école libérale et centriste considérait dans l'ensemble qu'une politique monétaire et fiscale éclairée pouvait assurer le plein emploi et la stabilité des prix et que de nouveaux programmes sociaux pouvaient rendre la société plus équitable. Comme l'a souligné Mishra, l'objectif n'était pas de remplacer, mais de compléter, les mécanismes du marché : « L'idée d'ensemble était de rendre la société de marché libre plus productive, plus stable et plus harmo-

nieuse[27]. » Néanmoins, selon les normes de l'époque, cette nouvelle perspective constituait une vision élargie des capacités du gouvernement. Les socialistes espéraient encore plus des initiatives de l'État. Selon la Ligue pour la reconstruction sociale, le capitalisme avait nettement failli à la tâche dans les années 1930 et on devait lui substituer un système de planification étatique et centrale, administré par une commission de planification nationale et par un corps d'élite d'experts techniques[28]. Malgré leurs profonds différends, ces deux écoles de pensée partageaient la conviction qu'un État actif réussirait à résoudre les problèmes urgents de la société contemporaine[29].

Cette confiance s'est estompée au cours de la dernière décennie. Tout le monde n'est pas convaincu de l'inefficacité de l'action politique, mais l'optimisme du début de l'après-guerre a disparu; désormais, on s'attend à moins et l'on insiste davantage sur les limites des lignes de conduite administratives et sur les conséquences négatives de l'expansion du secteur public. Cette réévaluation n'est pas le fait que de certains éléments de l'éventail politique. Même si les critiques des observateurs de tendance conservatrice peuvent être beaucoup plus bruyantes, la gauche a elle aussi repris le débat sur les problèmes que pose un État centralisé et bureaucratique[30].

L'érosion de la confiance en un interventionnisme d'État s'est accélérée lorsque sont apparus les résultats économiques et sociaux de cette orientation. Les promesses de plein emploi et de stabilité des prix, faites après la guerre, ne trompent évidemment plus personne. De même, la doctrine de l'État paternaliste a encore perdu des partisans lorsqu'on a redécouvert la pauvreté et constaté que la répartition globale des revenus était restée désespérément stable durant tout l'après-guerre. Selon certains observateurs de gauche, l'État paternaliste ressemble de moins en moins à un instrument de vraie réforme sociale, et de plus en plus à un mécanisme destiné à préserver la légitimité d'une société où règne l'inégalité.

Les conséquences politiques de l'expansion du secteur public, toutefois, créent aussi certaines inquiétudes à propos de l'efficacité de l'État et c'est sur ces aspects politiques que portent principalement les essais de Alan Cairns et Anthony Birch. Un des points saillants de la tendance que suivent ces commentaires est que l'image «orwellienne» de l'État est moins marquante que ne pourraient le laisser croire à première vue son étendue et ses capacités d'intervention[31]. En fait, il serait beaucoup plus juste de parler d'un Léviathan paralysé. Selon Alan Cairns, un des paradoxes de l'ère contemporaine est « la contradiction flagrante entre l'étendue et la faiblesse de l'État moderne». D'autres observateurs sont allés plus loin et ont avancé que l'État était en crise, écrasé sous son propre poids et menacé par un déclin constant de son autorité. Comme nous le verrons, Anthony Birch conteste les versions extrêmes de cette interprétation. Mais l'image persistante qui se dégage

des chapitres qui suivent reste celle d'un État qui s'efforce de résister à des pressions intenses, et non d'un État qui domine la société avec facilité. La meilleure façon d'illustrer ce thème est d'analyser trois points de vue sur l'État autour desquels tourne en grande partie le débat : l'État fragmenté, l'État intégré et l'État en crise.

L'État fragmenté La tradition nous enseigne que le gouvernement parlementaire, par la fusion des pouvoirs exécutif et législatif, concentre à l'extrême les pouvoirs politiques entre les mains d'un cabinet capable d'assurer la cohérence et l'intégration de l'administration des affaires publiques. Mais la réalité contemporaine ne semble plus correspondre à l'ancienne théorie. L'expansion du secteur public a entraîné la dispersion des pouvoirs au sein du système administratif et a aggravé les problèmes traditionnels de coordination, de représentation et d'imputabilité.

L'Administration publique canadienne ne se rapproche plus du modèle classique de la bureaucratie, établi par Weber, où le travail et les responsabilités de contrôle hiérarchique sont clairement structurés. L'exécutif contemporain ressemble davantage à un vaste amalgame de bureaux interdépendants qui se disputent les uns aux autres pouvoir et prestige. En partie, ce système centrifuge est le fruit d'un plan délibéré car pour exercer les nombreuses fonctions qui incombent à l'État d'aujourd'hui, les gouvernements ont réagi en constituant des sociétés d'État semi-autonomes ainsi que des commissions de réglementation. D'autre part, cependant, ce système s'imposait car l'ampleur et la complexité de l'administration publique contemporaine dépassent tout simplement les capacités d'un processus décisionnel synoptique.

Évidemment, une tendance inverse est apparue au cours des vingt dernières années. Au Canada comme dans d'autres pays occidentaux, les autorités administratives et politiques centrales se sont efforcées de contrôler plus efficacement cet appareil gouvernemental tentaculaire[32]. La réorganisation du processus décisionnel du Cabinet, l'extension et la multiplication des organismes centraux, les réformes successives du processus budgétaire, les réorganisations fréquentes des responsabilités ministérielles, le débat permanent sur l'opportunité de conférer au cabinet un pouvoir directif général sur les sociétés d'État et les commissions de réglementation : autant de mesures qui témoignent de l'effort constant du gouvernement pour s'imposer une plus grande cohérence.

Ces tentatives ont été en partie fructueuses. La notion de responsabilité collective du cabinet est probablement plus significative qu'il y a vingt ans. Néanmoins, le succès n'est jamais total. Les décisions initiales de créer des sociétés et des commissions avaient l'avantage certain de les soustraire au contrôle ministériel strict et ces motifs conservent une importance considérable. Ce qui est plus fondamental encore, la centralisation des pouvoirs décisionnels devient à un certain

moment nuisible. Elle engendre une congestion et une surcharge au centre et une paralysie en périphérie. Dans le cas du gouvernement fédéral, les efforts répartis sur vingt ans et destinés à rapprocher les pouvoirs du centre ont instauré un processus politique plus lent, plus tortueux et, selon certains participants, moins créatif et moins souple[33]. La suppression de deux organismes centraux, le département d'État au Développement économique et régional et le département d'État au Développement social, à l'été 1984, permet de croire qu'on recommence à confier des pouvoirs administratifs accrus aux ministères, sociétés et commissions. Cependant, l'élection d'un nouveau gouvernement, il y a deux mois, a stoppé tout mouvement en ce sens, temporairement du moins.

Au Canada, le régime fédéral accentue cette dispersion des pouvoirs au sein des gouvernements actuels. Les limites imposées au contrôle hiérarchique à l'intérieur des gouvernements sont associées à l'absence de hiérarchie parmi eux. En outre, le niveau local de gouvernement conserve des centres d'autonomie partielle en dépit des contrôles plus stricts qui ont souvent été imposés ces dernières années en raison des compressions des dépenses publiques. Dans son ensemble, l'État fédéral canadien est un appareil administratif fragmenté.

Ceux qui critiquent le gouvernement canadien évoquent régulièrement son caractère morcelé et sa capacité restreinte d'organiser une planification intégrée de même qu'une action concertée dans les domaines économique et social. Alan Cairns soutient toutefois que la dispersion des pouvoirs comporte des avantages. Même si le secteur public s'est étendu, il ne semble pas avoir acquis une autorité totale sur les citoyens. La division de ses structures limite les risques qu'apparaisse la sinistre situation évoquée dans le Léviathan. Cairns ajoute :

> Au Canada, le pouvoir de l'État est si dispersé et son application si fragmentée que l'administration est incapable d'exercer quoi que ce soit se rapprochant d'un contrôle total sur les citoyens. Elle peut à peine maintenir de l'ordre dans ses affaires.

L'État intégré La croissance du secteur public a également changé la nature des relations entre l'État et la société dans notre ère contemporaine. Actuellement, le public et le privé s'entremêlent à un point tel que la ligne de démarcation est de plus en plus obscure et que ni l'un ni l'autre ne peut être mesuré avec précision. Pour ne citer qu'un exemple, l'apparition des entreprises mixtes et de leurs nombreuses filiales, au sein desquelles les capitaux publics et privés se confondent à des degrés divers, rend très incertaine la définition de société publique et contribue à semer l'embarrassante confusion, déjà décrite, sur le nombre exact de sociétés d'État fédérales.

Selon Alan Cairns, cette interpénétration ou confusion entre le public et le privé fait simplement partie d'une plus grande fusion entre l'État et la société. Cette analyse contraste avec l'accent de plus en plus fort mis sur l'autonomie relative de l'État dans de nombreux ouvrages récents[34]. Il écrit notamment : « La traditionnelle dichotomie État-société est fort trompeuse car elle sous-entend comme postulat une séparation qui n'existe plus. » Il croit plutôt à une interdépendance pénétrante entre une société politisée, dans laquelle l'aspect politique prend de plus en plus d'importance pour la poursuite d'objectifs, et un État intégré, pris dans un vaste ensemble de liens avec la société qui limitent ses possibilités d'action autonome.

Cairns analyse les conséquences de cette interdépendance croissante, en termes d'intégration sociale. Il soutient que la fusion moderne de l'État et de la société est à la fois morcelante et intégrante. En un sens, les Canadiens sont de plus en plus divisés entre eux. À mesure que le secteur public s'élargit, ses propres divisions internes s'impriment dans la société. Le fédéralisme, les limites entre les pouvoirs ministériels et même des éléments de la nouvelle Charte des droits et libertés, tirent la société dans son ensemble et chaque citoyen individuellement dans de nombreuses directions à la fois : dans des groupements provinciaux à certaines fins et nationaux à d'autres et dans les innombrables catégories administratives grâce auxquelles le gouvernement traite avec la population. Il en résulte un foisonnement de distinctions sociales, à mesure que les groupes fusionnent et font valoir leurs intérêts dans le réseau complexe de l'État contemporain. « Plus nous établissons des liens entre nous par le biais de l'État, plus nous semblons nous diviser. » À cette force centrifuge s'ajoutent les tendances à la division que connaît la société elle-même. Les divisions traditionnelles basées sur les régions, les langues et les classes sont elles-mêmes de plus en plus recoupées par de nouvelles scissions fondées sur le sexe, l'âge, l'ethnie, le mode de vie, l'invalidité, etc. Ces nouveaux intérêts sociaux envahissent l'État, suscitent la création de programmes et de postes et accentuent la fragmentation des structures administratives. Cette interaction de l'État et de la société mine donc la solidarité des groupes traditionnels.

Pourtant, ce pluralisme social joue également un rôle d'intégration. Cairns croit à la prépondérance de plus en plus marquée d'intérêts qui ne se définissent pas en termes de territoire, qui atténuent l'influence des sécessionnistes et qui immobilisent plus fermement les Canadiens dans les structures politiques actuelles. Cet argument fait écho à l'opinion avancée par John Porter et d'autres selon laquelle une orientation politique « créative » basée sur les divisions de classe intégrerait les Canadiens au-delà des frontières régionales. À la place de la seule séparation des classes, toutefois, Cairns juxtapose des divisions multiples qui ne découlent pas directement de l'économie.

> La nouvelle collectivité nationale promet donc d'être plus fragmentée de l'intérieur et plus pluraliste que ne l'avaient supposé ceux qui insistaient sur les capacités d'intégration de la lutte démocratique des classes.

Après ses réflexions sur l'intégration, Cairns commente la façon dont la fusion des secteurs public et privé restreint la flexibilité de l'État et limite sa capacité de faire des choix fondamentaux pour l'avenir. Intégrée à la société et alourdie par de multiples liens et accords entre les secteurs public et privé, la marge de manoeuvre du gouvernement rétrécit sans cesse. D'où le paradoxe de l'élargissement des cadres et de l'érosion des pouvoirs de l'État. Léviathan a été immobilisé par mille liens.

Les gouvernements réagissent parfois contre cette paralysie progressive. Des mesures unilatérales peuvent certainement changer des orientations et des ententes établies et « le fait accompli a sa place dans l'arsenal de l'État démocratique ». Cependant, l'action unilatérale peut créer beaucoup de tensions et d'amertume dans le monde politique contemporain et elle ne correspond pas à la définition générale d'un gouvernement démocratique. L'ouvrage de Cairns ne permet pas de croire qu'une séparation nette entre les secteurs public et privé soit possible.

Cairns lui-même souligne qu'il s'agit là d'une interprétation générale qui suggère plus qu'elle n'affirme. Il y a ici amplement matière à discussion. Pour ne citer que quelques exemples, y a-t-il contradiction dans l'opposition entre l'accent mis sur la nature contraignante d'un État intégré d'une part, et l'accent mis sur la capacité de l'État de modeler et de remodeler l'identité des citoyens d'autre part? L'État est-il si compétent pour réorganiser l'univers psychologique de ses citoyens? Combien de Canadiens pensent vraiment en termes métriques et savent les nouvelles paroles de « O Canada »? Peut-être les tentatives pour créer des notions symboliques engendrent-elles une désorientation collective aussi souvent que de nouvelles identités tangibles. Il est clair que le point de vue de Cairns sur l'État est provocateur, qu'il mérite notre attention et qu'il soulève de nombreuses questions intrigantes.

L'État en crise Les images évoquées par l'État fragmenté et par l'État intégré commencent déjà à brouiller celle d'un Léviathan tout-puissant. Mais ces interprétations sont certainement optimistes quant aux possibilités de l'État moderne, en comparaison avec d'autres analyses faites au cours de la dernière décennie. Pendant les années 1970 et au début des années 1980, on a souvent décrit l'État comme étant assailli par une série de crises dont l'effet cumulatif est de faire perdre à la population la confiance qu'elle avait dans le gouvernement et les orientations démocratiques et d'affaiblir l'autorité fondamentale de l'État.

Les observateurs n'émettaient pas les mêmes diagnostics. Certains soutenaient que le processus politique dans les démocraties libérales

était devenu « surchargé[35] ». Pendant l'ère prospère de l'après-guerre, insistaient-ils, les exigences du public à propos de ce que l'État pouvait et devait offrir sont devenues de plus en plus nombreuses et les gouvernements ont inévitablement trompé cette attente, en raison surtout des contraintes économiques des dernières années. Un cynisme politique de plus en plus marqué est apparu au sein de la population qui s'est détournée des formes conventionnelles de la vie politique; certains ont choisi l'aliénation et l'apathie, d'autres l'action directe.

D'autres observateurs sont allés plus loin et ont prétendu que les nations occidentales traversaient une crise d'« ingouvernabilité ». Ils estimaient que des groupes sociaux et économiques faisaient valoir avec de plus en plus de force leurs intérêts particuliers, refusaient les compromis et rejetaient les politiques impopulaires, au point même de défier la loi à l'occasion. Dans certains cas, des gouvernements avaient remis en cause des intérêts garantis, mais sans succès; ailleurs, on notait que les protestations et les manifestations se multipliaient et que dans certains pays, on était de plus en plus disposé à recourir aux gestes illégaux et violents. De cette perspective, la capacité de l'État d'établir un consensus et de faire respecter ses décisions semblait s'estomper.

On a également mis en doute le pouvoir de l'État d'accomplir même la tâche la plus élémentaire qui consiste à protéger l'intégrité de son territoire. Dans les années 1960 et 1970, presque tous les pays occidentaux ont dû faire face à de fortes pressions décentralisatrices car les localités, régions et périphéries ont cherché à préserver ce qu'elles considéraient être leur culture et identité distinctive. Dans certains pays, la contestation est devenue extrêmement virulente et le gouvernement central a été forcé de protéger ses attributions contre des mouvements séparatistes fermement enracinés dans des collectivités ethniques et linguistiques traditionnelles[36]. En même temps, d'autres théoriciens ont avancé que l'intégrité de l'État était menacée par des forces externes. L'interdépendance croissante des affaires sociales et de l'économie au niveau international semblait nuire à la capacité des gouvernements de contrôler le mouvement transfrontalier des idées, des capitaux et des personnes et de nouveaux agents provocateurs prenant la forme de sociétés multinationales et d'organismes internationaux apparaissaient à l'horizon. L'autorité de l'État semblait être contestée du haut comme du bas[37]. Selon une étude écrite en 1981 :

> Les événements politiques contemporains sont caractérisés par des forces qui poussent simultanément dans deux directions opposées : elles tendent en même temps vers des structures plus réduites, ou du moins plus décentralisées, et vers des systèmes plus vastes et intégrateurs. La première force est assimilable à la notion de régionalisme, et la deuxième, à celle de supranationalisme[38].

Même s'ils emploient un langage différent, les analystes marxistes considéraient eux aussi que l'État était en crise[39]. L'argument essentiel est

que le système économique capitaliste a été légitimé dans les sociétés occidentales, à la fois par la démocratie libérale, la prédominance des idéologies conservatrices et les bienfaits sociaux de l'État protecteur. Dans un régime de capitalisme avancé, toutefois, ce système de légitimation est sapé. En particulier, le fardeau des programmes sociaux coûteux réduit la consommation privée ou l'accumulation de capitaux et les investissements, ou tous ces éléments à la fois. Il en résulte une crise fiscale à laquelle il n'existe pas de solution politiquement satisfaisante et l'acceptation de l'ordre économique et politique par la population peut être compromise.

Cette image de crise revient donc constamment. Comme Anthony Birch le souligne dans son ouvrage, en dépit de la diversité des diagnostics, « le thème commun de ce groupe d'analystes et de prévisionnistes plutôt pessimiste est que des événements récents ont affaibli et affaiblissent encore l'autorité des gouvernements démocratiques ».

Birch s'attache à analyser le sérieux de ces multiples contestations de l'État et se concentre sur la situation aux États-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada. Bien que les données dont il dispose sur de nombreux aspects soient loin d'être parfaites, il conclut que les auteurs qui parlent de crise sous-estiment la durabilité de l'État contemporain ainsi que la faculté d'adaptation des processus politiques démocratiques.

En premier lieu, l'État a fait face à la situation plus efficacement que ne le laissaient croire ses détracteurs. Birch rejette l'idée selon laquelle les États démocratiques libéraux seraient par définition voués à la surcharge, à l'ingouvernabilité et aux crises fiscales. La théorie voulant que les exigences du public continueraient inexorablement de se faire de plus en plus nombreuses et que les gouvernements se montreraient trop faibles pour résister n'est tout simplement pas conforme à la situation depuis que les graves difficultés économiques sont apparues au milieu des années 1970. Dans de nombreux pays occidentaux, y compris le Canada, les dépenses publiques n'ont pas crû plus rapidement que l'ensemble de l'économie, entre 1975 et 1981. Par rapport au PIB, ces dépenses ont augmenté de nouveau dans la plupart des pays après 1981, mais cette hausse est attribuable aux effets cycliques de la récession plutôt qu'au caractère ingouvernable de l'État. Bien que l'ampleur du déficit constitue à n'en pas douter un problème sérieux, on ne saurait y voir, selon Birch, le signe de quelque contradiction interne au sein de démocraties ou l'annonce d'une crise politique imminente. Cette évaluation globale est soutenue par une analyse récente de l'OCDE portant sur l'État protecteur dans les pays occidentaux. L'organisation souligne :

> Il y a quelques années, on peignait un tableau sombre et la nécessité de prendre des décisions impopulaires en matière de priorités sociales semblait la conséquence inévitable des seules pressions économiques. Il apparaît aujourd'hui que cette vue était plutôt pessimiste.

En fait, l'OCDE conclut que la crise fiscale de l'État protecteur peut fort bien avoir atteint son apogée et que les actuels programmes sociaux peuvent « subsister plus ou moins tels quels[40] ».

D'une manière plus générale, la situation dans les années 1980 ne permet pas de croire que les États démocratiques sont fragiles par définition. De nombreux pays occidentaux ont imposé des restrictions sévères en matière de dépenses; plusieurs gouvernements ont été réélus malgré des taux de chômage jugés intolérables il y a à peine une décennie; et ce qui est plus impressionnant encore, une apparente *diminution* des attentes du public réduira peut-être les pressions exercées sur les élites politiques, annonçant ainsi ce que Richard Rose a récemment appelé « la politique du sursis[41] ». La plus grave récession depuis la Seconde Guerre mondiale s'est avérée pénible au plan politique; elle a réduit la capacité des gouvernements de faire face à la situation et a donné lieu à des mesures politiques jugées arbitraires et injustes par plus d'un. Malgré tout, cependant, elle n'a pas renversé l'autorité fondamentale de l'État.

La montée du nationalisme sous-étatique a elle aussi pu être contenue. Les référendums tenus au Québec, en Écosse et au pays de Galles ont refroidi les ardeurs nationalistes et des mouvements similaires organisés ailleurs n'ont pu réorganiser les frontières territoriales de pays occidentaux. Ce nationalisme sous-étatique semblerait moins redoutable que beaucoup ne le supposaient. Les élites centrales détiennent un vaste arsenal de pouvoirs décisifs qui peuvent être déployés contre les mouvements ethno-nationalistes. La sécession est toujours synonyme d'incertitudes économiques que ses opposants peuvent exploiter et les gouvernements centraux réussissent souvent à mobiliser des loyautés latentes envers le groupe politique majoritaire. Birch conclut que les Écossais, les Québécois, les Bretons, les Basques et nombre d'autres nations « déclassées » ont démontré qu'ils avaient « la capacité de garder allumée par delà les générations la flamme du nationalisme, mais non celle d'acquérir l'autonomie politique ».

En dernier lieu, l'évolution des attitudes du public et du comportement politique n'annonce pas une érosion fatale de l'État comme tel. Il est certain que les citoyens font moins confiance au gouvernement aux États-Unis, en Grande-Bretagne et, peut-être dans une moindre mesure, au Canada. Dans ces trois pays, des minorités non négligeables de citoyens sont prêts à envisager diverses formes d'action politique directe, dont certaines sont illégales. En outre, le cynisme qu'inspirent les gouvernements s'est accompagné de changements dans le comportement politique, surtout aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Néanmoins, l'autorité de l'État ne semble nulle part menacée. Birch est encore plus catégorique à propos du Canada :

> Contrairement aux Américains, les Canadiens ne se sont pas détournés de leurs partis politiques, ils n'ont pas fui les bureaux de scrutin et ils n'ont pas

> joint avec enthousiasme les rangs de groupes de pression visant un seul objectif. À l'opposé des Britanniques, les Canadiens n'ont pas jeté leur dévolu sur l'action directe ou les grèves organisées avec buts politiques. Il est rassurant de constater qu'au Canada, le comportement politique demeure normal.

De façon générale, Birch conclut que les gouvernements canadiens peuvent vaquer à leurs occupations « sans craindre que leur légitimité soit remise en question ».

Richard Rose en est récemment arrivé à des conclusions similaires à propos des pays occidentaux en général, suite à l'analyse d'un certain nombre d'études sur les attentes du public. Malgré l'érosion des dernières années déjà signalée, le public accorde davantage sa faveur aux institutions gouvernementales qu'aux entités privées comme les sociétés, les syndicats et les médias, tendance qui se retrouve aux États-Unis et en Europe. Les habitants des pays occidentaux continuent d'afficher une certaine réticence envers la contestation politique non conventionnelle; les voix accordées aux partis anti-régime n'ont pas augmenté mais ont plutôt diminué ces dernières années; et les partis au pouvoir sont réélus aussi souvent qu'au cours des décennies d'après-guerre. Il se peut que les électeurs occidentaux soient moins optimistes à propos des perspectives économiques d'avenir, mais Rose conclut que « l'appui consenti aux institutions gouvernementales établies est partout solide[42] ».

Il n'est pas question ici de nier la gravité des problèmes contemporains. Il s'agit plutôt de démontrer que les crises économiques ne sont pas forcément des crises politiques. Les récents problèmes économiques ont plutôt endigué le flot de critiques sociales qui a déferlé dans les années 1960 et au début des années 1970. Les gouvernements continueront de subir des pressions; il est peu probable que l'État réformiste et activiste des premières décennies d'après-guerre réapparaisse bientôt. Mais il semble décidément prématuré d'annoncer un affaiblissement fatal de l'État démocratique libéral.

Pour conclure

Il est clair que l'État contemporain est un Léviathan. La croissance du gouvernement au cours des cinquante dernières années a irrévocablement modifié l'équilibre entre les domaines public et privé de notre existence collective. Ce mouvement n'a pas été aussi prononcé ou rapide au Canada que dans de nombreux autres pays occidentaux, pour des raisons étroitement liées à notre économie politique. Cependant, même au Canada, le secteur public a pris une telle ampleur que peu d'aspects de notre existence restent hors de son atteinte.

Pourtant, les points de vue sur l'État qui se dégagent des essais qui suivent permettent de croire que nous ne sommes pas menacés par le

Léviathan que craignaient tant Orwell et d'autres de sa génération. L'État est peut-être tentaculaire, mais les intellectuels de notre époque semblent impressionnés autant par sa faiblesse que par sa puissance. Son autorité n'est certainement pas aussi vulnérable que certains l'ont laissé entendre ces dernières années; et les gouvernements occidentaux ont fait preuve de beaucoup de souplesse pour relever les multiples défis qui leur ont été proposés ces vingt dernières années. Néanmoins, l'État apparaît sous un éclairage assez peu avantageux, comme une institution qui s'efforce de maîtriser au lieu de dominer en toute confiance tout ce qu'il administre.

Notes

La présente étude a été terminée en septembre 1985. Traduction de l'anglais.

1. Pour des études utiles sur les récentes évolutions dans ce domaine, voir D. Held *et al.* (édit.), *States and Societies*, Oxford, Martin Robertson, 1983; G. McLennan, D. Held et S. Hall, *The Idea of the Modern State*, Milton Keyne, Open University Press, 1984; K. Dyson, *The State Tradition in Western Europe*, Oxford, Martin Robertson, 1980; et K. Von Beyme, « The Role of the State and the Growth of Government », *Revue internationale de science politique*, vol. 6, 1985, p. 11–34.
2. Statistique Canada, *Historical Data Compendium*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableau 5–12.
3. R.M. Bird en collaboration avec M.W. Bucovetsky, et D.K. Foot, *The Growth of Public Employment in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979, figure 3–7 et tableau 3–2.
4. J.W. Langford et K. Huffman, « The Uncharted Universe of Federal Public Corporations » et A. Vining et R. Botterell, « An Overview of the Origins, Growth, Size and Functions of Provincial Crown Corporations » dans J.R.S. Prichard (édit.), *Crown Corporations: The Calculus of Instrument Choice*, Toronto, Butterworth, 1983.
5. W.J. Stanbury et F. Thompson, « The Scope and Coverage of Regulation in Canada and the United States: Implications for the Demand for Reform » dans W.T. Stanbury (édit.), *Government Regulation: Scope, Growth, Process*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.
6. Ce paragraphe s'inspire fortement de l'étude utile de J.L. Howard et W.T. Stanbury, « Appendix to Measuring Leviathan: The Size, Scope and Growth of Governments in Canada » dans G. Lermer (édit.), *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy*, Vancouver, Institut Fraser, 1984, p. 127–223.
7. J.L. Howard et W.T. Stanbury, « Measuring Leviathan », p. 94.
8. Dans une étude récente, l'OCDE a noté qu'il y avait eu un certain « rattrapage » entre 1960 et 1982 et que les dépenses avaient augmenté plus rapidement dans les cinq pays qui avaient les plus bas niveaux de dépenses au départ que dans les cinq autres qui enregistraient les plus hauts niveaux initiaux. Néanmoins, les coefficients de variation des niveaux de dépenses parmi les pays de l'OCDE en général n'ont baissé que légèrement au cours des deux décennies. OCDE, *Le rôle du secteur public*, études économiques n° 4, Paris, OCDE, 1985, p. 31 et tableau 1.
9. M. Schmidt, « The Role of Parties in Shaping Macroeconomic Policy » dans F. Castles (édit.), *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Londres, Sage, 1982, p. 98.
10. OCDE, *Le rôle du secteur public*, tableau 17.
11. *Ibid.*, tableaux 20 et 21.
12. Voir par exemple H.A. Hardin, *A Nation Unaware: The Canadian Economic Culture*, Vancouver, J.J. Douglas, 1974.

13. A. King, « Ideas, Institutions and Policies of Government », *British Journal of Political Science*, vol. 3, 1973, p. 303.
14. OCDE, *Dépenses publiques affectées aux programmes de garantie des ressources*, Paris, OCDE, 1976; et *Évolution des dépenses publiques*, Paris, OCDE, 1978.
15. OCDE, *Politique sociale 1960–1990*, Paris, OCDE, 1985, annexe C.
16. Voir aussi A. Lindbeck, « Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians », *American Economic Review*, vol. 66, 1976, p. 1–19; D.R. Cameron, « The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, vol. 72, 1978, p. 1243–1261; P.J. Katzenstein, « The Small European States in the International Economy: Economic Dependence and Corporatist Politics » dans J.G. Ruggie (édit.), *The Antimonies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labour*, New York, Columbia University Press, 1984; P.J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1984.
17. H.J. Laski, « The Obsolescence of Federalism » dans A. Christensen et E.M. Kirkpatrick (édit.), *The People, Politics and Politicians*, New York, Holt, 1941; A.H. Birch, *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*, Oxford, Clarendon Press, 1955; A. Heidenheimer, H. Heclo et C. Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*, 2e éd., New York, St. Martin's Press, 1983; K. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1982.
18. Ces conclusions sont les mêmes que celles qui sont tirées dans des ouvrages de plus en plus nombreux. Voir par exemple les diverses études de F. Castles (édit.), *The Impact of Parties*, et C.L. Taylor (édit.), *Why Governments Grow: Measuring Public Sector Size*, Beverly Hills, Sage, 1983. Voir aussi D. Hibbs, « Political Parties and Macroeconomic Policy », *American Political Science Review*, vol. 71, 1977, p. 467–487, et « On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity », *British Journal of Political Science*, vol. 8, 1978, p. 153–176.
19. Pour une interprétation plus générale des répercussions de l'économie américaine sur celle d'autres pays, voir A. Martin, « La dimension politique de l'emploi et du bien-être: orientations nationales et interdépendance internationale » dans *L'État et les milieux économiques*, vol. 32 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.
20. Pour une analyse comparative plus détaillée, voir OCDE, *Le rôle du secteur public*, p. 40–56.
21. D.A. Hibbs Jr et H.J. Madsen, « Public Reactions to the Growth of Taxation and Government Expenditure », *World Politics*, vol. 33, 1980–1981, p. 430.
22. Voir aussi H. Wilensky, *The "New Corporatism", Centralization and the Welfare State*, Beverly Hills, Sage, 1976.
23. Voir en particulier D.R. Cameron, « Does Government Cause Inflation? Taxes, Spending and Deficits » dans L. Lindberg et C. Maier (édit.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1985.
24. David A. Wolfe, « Les dimensions politiques des déficits » dans *Les dimensions politiques de la politique économique*, vol. 40 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.
25. *Ibid.*
26. R. Whitaker, « Images of the State in Canada » dans L. Panitch (édit.), *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 30.
27. R. Mishra, *The Welfare State in Crisis*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1984, p. 7.
28. Research Committee of the League for Social Reform, *Social Planning for Canada*, Toronto, Nelson and Sons, 1935. Voir aussi R.F. Scott, « The Efficiency of Socialism », *Queen's Quarterly*, vol. 42, 1935, p. 215–225.

29. Des écoles de pensée plus conservatrices partageaient cette opinion sur les pouvoirs de l'État mais cherchaient à les limiter. La crainte d'un État administratif trop puissant explique en grande partie pourquoi une déclaration des droits a reçu l'appui d'éléments du Parti progressiste-conservateur et de la profession du droit ainsi que d'intérêts économiques établis, au cours des années 1940 et 1950. Voir W.S. Tarnopolsky, *The Canadian Bill of Rights*, 2e éd., Toronto, McClelland and Stewart, 1975, chap. 1.
30. Voir E. Luard, *Socialism Without The State*, Londres, Macmillan, 1979; G. Hodgson, *The Democratic Economy*, Hammondsworth, Penguin, 1984; A. Nove, *The Economics of Feasible Socialism*, Londres, Allen and Unwin, 1983.
31. Pour une exception, voir G. Woodcock, *Orwell's Message: 1984 and The Present*, Madeira Park (C.-B.), Harbour Publishing, 1984. Pour une vue plus générale, voir I. Howe (édit.), *1984 Revisited: Totalitarianism in Our Century*, New York, Harper and Row, 1983.
32. Voir C. Campbell, *Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.
33. A.W. Johnson, « Public Policy: Creativity and Bureaucracy », *Administration publique du Canada*, vol. 21, 1978, p. 1–15.
34. E. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981; R. Miliband, « State Power and Class Interests », *New Left Review*, vol. 138, 1983, p. 57–68; T. Skocpol, « Bringing the State Back In », document présenté lors de la conférence sur les États et les structures sociales, Mount Kisco (N.Y.), 1982 et *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979; et S.D. Krasner, *Defending the National Interest*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1978.
35. Les ouvrages dans ce domaine sont nombreux. Voir par exemple Anthony King, « Overload: Problems of Governing in the 1970s », *Political Studies*, vol. 13, 1975, p. 284–296; M. Crozier *et al.*, *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press, 1975; D. Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York, Basic Books, 1976; S. Britton, « The Economic Contradictions of Democracy », *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975, p. 129–159; et R. Rose et G. Peters, *Can Government Go Bankrupt?*, New York, Basic Books, 1978.
36. Voir par exemple M. Glazer et D. Moynihan, *Ethnicity: Theory and Experience*, Cambridge, Harvard University Press, 1975; M. Esman (édit.), *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1977; A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977; L.J. Sharpe (édit)., *Decentralist Trends in Western Democracies*, Beverly Hills, Sage, 1979.
37. Pour une critique de ces ouvrages, voir K.J. Holsti, « The Necrologists of International Relations », *Revue canadienne de science politique* (à paraître).
38. D.M. Cameron (édit.), *Regionalism and Supranationalism: Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981, p. xiii.
39. Pour les similarités avec de nombreuses critiques néoconservatrices, voir C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson, 1984, chap. 6 surtout. Aussi, J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973, et J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Londres, Heinneman, 1976.
40. OCDE, *Politique sociale 1960–1990*, p. 62. Sur le pessimisme de l'Organisation elle-même, voir *L'État protecteur en crise*, Paris, OCDE, 1981.
41. R. Rose, *Understanding Big Government: The Programme Approach*, Beverly Hills, Sage, 1984, p. 244.
42. *Ibid.*, p. 241.

2

La croissance des dépenses de l'État : *l'expérience canadienne dans une optique comparative*

DAVID R. CAMERON

Partout dans le monde capitaliste avancé, les administrations publiques ont connu un développement marqué au cours des cinquante dernières années[1]. La vision de Clark (1945) selon laquelle les dépenses publiques ou les charges fiscales devraient plafonner à environ 25 % du produit national brut a depuis longtemps été rendue désuète par l'augmentation apparemment inexorable des dépenses publiques, dont le niveau atteint parfois plus du double de ce chiffre. Dans certains pays — les Pays-Bas et la Suède, en particulier — l'intervention fiscale des pouvoirs publics est devenue si importante que l'État dépense à lui seul l'équivalent d'environ les deux tiers du produit national. Même dans des pays comme les États-Unis et le Japon où l'intervention fiscale de l'État demeure relativement modeste (par comparaison aux pays du centre et du nord de l'Europe), les prélèvements fiscaux et les mesures de redistribution des pouvoirs publics ont énormément augmenté; dans ces pays, par exemple, la masse totale des dépenses publiques atteint aujourd'hui l'équivalent du tiers du produit national brut (PNB) (OCDE, 1984*a*). Le développement des pouvoirs publics entraîne donc manifestement une transformation des institutions politiques d'une grande ampleur qui s'observe à l'échelle mondiale.

Si l'on songe à l'ampleur et à l'universalité du développement des pouvoirs publics au cours des décennies qui ont suivi la crise et la Seconde Guerre mondiale, il n'est pas étonnant de voir que les universitaires ont consacré autant d'attention à l'analyse de l'origine et des conséquences de ce développement[2]. Des politicologues, des économistes et des historiens, des universitaires utilisant des méthodes inductives et quantitatives, et d'autres s'appuyant sur des méthodes déductives et analytiques ont étudié le phénomène. Ces recherches ont mené à

l'accumulation d'une masse de connaissances comportant aussi bien des descriptions empiriques des caractéristiques de ce développement des pouvoirs publics que des modèles explicatifs du phénomène.

Malgré le grand nombre de travaux universitaires consacrés ces dernières années au développement des pouvoirs publics, les recherches sur la question présentent de graves lacunes. Le plus étonnant à cet égard est que nous savons en fait bien peu de choses sur les causes du développement des pouvoirs publics. En dépit de toutes les données détaillées dont nous disposons sur les niveaux d'imposition, les dépenses, les fonctions et les programmes des administrations publiques, les raisons invoquées pour expliquer leur évolution demeurent souvent ambiguës et mystérieuses. Les ouvertures que nous donnent les analyses horizontales transnationales de la covariation entre le développement des pouvoirs publics et l'allégeance politique des gouvernements (Cameron, 1978; Castles, 1982) ou le degré d'« ouverture » des économies (Cameron, 1978; Katzenstein, 1985) éveillent notre curiosité, mais la nature même de ces analyses — des comparaisons transnationales pour une période donnée par opposition à des analyses des variations d'un phénomène dans le temps à l'intérieur d'un même pays — interdit la formulation de rapports de causalité. Les analyses qui se prêtent à la formulation de tels liens de causalité — les analyses longitudinales et non horizontales — sont malheureusement bien rares[3]. De plus, la plupart des études qui reposent sur des analyses longitudinales souffrent d'un autre problème : leurs auteurs ont tendance à ne pas s'inquiéter de politique[4]. Dans certaines études, on évite même carrément d'aborder les causes purement politiques du développement des pouvoirs publics. D'autres auteurs, même s'ils reconnaissent l'importance éventuelle des dimensions politiques de la question, négligent d'en comparer systématiquement les effets à ceux d'autres facteurs, généralement à caractère économique.

Par opposition aux auteurs de la majorité des études longitudinales du développement des pouvoirs publics, les auteurs des études qui appartiennent à la tradition du choix public admettent que la politique joue dans cette affaire un rôle moteur capital[5]. Malgré leur élégance analytique, cependant, ces études, elles non plus, ne sont pas sans défauts. La majorité d'entre elles donnent de la politique une image étriquée et portent principalement — souvent uniquement — sur les personnalités et sur les normes et les pratiques bureaucratiques internes des gouvernements. La plupart des études, de plus, manquent tristement d'analyses empiriques systématiques, et les arguments qu'on y invoque ne prennent trop souvent que la forme d'opinions appuyées, au mieux, par des éléments de preuve anecdotiques.

Dans cette étude, nous examinons la croissance des dépenses publiques au Canada et dans les pays du monde capitaliste avancé depuis la Seconde Guerre mondiale, et nous nous intéressons, en particulier, à l'incidence de la

politique et des institutions politiques sur cette croissance. La première section de l'étude offre un aperçu de la situation de l'économie publique de divers pays de l'Europe de l'Ouest, de l'Amérique du Nord et du Pacifique. Les données présentées fournissent une comparaison transnationale du niveau des dépenses publiques et de leur degré de croissance au cours des dernières décennies; elles fournissent en ce sens un tableau comparatif qui permet au lecteur de situer le niveau et l'accroissement des dépenses publiques au Canada. Nous y examinons également la mesure dans laquelle les variations transnationales du niveau et du taux de croissance des dépenses publiques correspondent à des différences relatives à un certain nombre d'attributs et de caractéristiques politiques.

La deuxième section est consacrée à l'intervention fiscale de l'État canadien au cours des six dernières décennies; nous y accordons une attention particulière aux diverses périodes pendant lesquelles l'intervention de l'État a grandi. La troisième section, enfin, présente un examen plus systématique des dépenses publiques au Canada; nous nous intéressons en particulier aux facteurs politiques susceptibles d'avoir exercé une influence sur la croissance des dépenses publiques.

Les dépenses publiques dans les démocraties capitalistes avancées

Le tableau 2–1 présente des données sur les dépenses publiques observées dans vingt pays au cours des deux dernières décennies[6]. Ces données nous permettent de faire une comparaison transnationale de l'importance des dépenses publiques totales par rapport à la taille de l'économie des pays et de comparer le niveau des dépenses publiques au titre des prestations de sécurité sociale et des allocations d'assistance ainsi que le niveau des dépenses de consommation finale des administrations publiques. Les données montrent que l'importance du secteur public varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans quelques pays comme la Suède et les Pays-Bas, la masse totale des dépenses publiques représente aujourd'hui près des deux tiers du produit intérieur brut (PIB), et dans plusieurs autres — le Danemark, l'Irlande et la Belgique, notamment — les dépenses publiques totales dépassent la moitié du PIB (ces chiffres portent sur 1981, dernière année pour laquelle nous disposons de données complètes de l'OCDE). Dans quelques autres pays comme les États-Unis, le Japon, l'Australie et l'Espagne, les dépenses publiques ne représentent « seulement » qu'environ le tiers du PIB. De même, certains pays — les Pays-Bas, la Belgique et la France, notamment — consacrent des sommes qui équivalent en gros au quart de leur PIB à la sécurité et l'assistance sociales, alors que d'autres pays comme la Suisse, la Finlande, les États-Unis, le Japon, l'Australie, la Grèce et le Portugal n'affectent qu'environ le dixième de leur PIB à ces programmes.

Tableau 2–1 Dépenses publiques en proportion du PIB dans 20 pays de l'OCDE, 1964–1965 à 1980–1981

	Dépenses de consommation finale			Prestations de sécurité sociale et allocations d'assistance			Dépenses publiques totales		
	1964–1965	1980–1981	Augmentation	1964–1965	1980–1981	Augmentation	1964–1965	1980–1981	Augmentation
Suède	17,2	29,1	11,9	9,3	19,3	10,0	35,6	63,7	28,1
Pays-Bas	14,8	18,0	3,2	13,3	28,0	14,7	38,3	60,6	22,3
Danemark	15,9	27,3	11,4	8,0	17,2	9,2	29,2	57,7	28,5
Irlande	13,5	21,8	8,3	8,7	15,8	7,1	32,5	55,0	22,5
Belgique	12,7	18,6	5,9	11,8	22,0	10,2	31,6	53,9	22,3
Autriche	13,4	18,1	4,7	14,7	19,4	4,7	38,1	49,4	11,3
Allemagne de l'Ouest	15,0	20,4	5,4	12,9	17,9	5,0	36,4	48,8	12,4
Norvège	14,8	18,9	4,1	9,0	14,7	5,7	33,7	48,6	14,9
Italie	14,7	17,3	2,6	12,1	17,1	5,0	33,1	48,4	15,3
France	13,2	15,5	2,3	16,5	24,4	7,9	38,2	47,7	9,5
Grande-Bretagne	16,7	21,9	5,2	7,9	13,3	5,4	35,2	46,5	11,3
Canada	14,9	19,6	4,7	6,2	10,2	4,0	29,0	41,1	12,1
Portugal	12,2	14,8	2,6	3,4	11,2	7,8	20,3	39,0	18,7
Finlande	13,7	18,9	5,2	7,5	10,5	3,0	30,9	38,8	7,9
Suisse	10,5	12,6	2,1	6,7	12,4	5,7	26,7	38,2	11,5
Grèce	11,7	17,0	5,3	6,8	9,8	3,0	26,3	35,2	8,9
États-Unis	17,3	18,1	0,8	5,4	11,5	6,1	28,2	35,2	7,0
Australie	10,9	17,1	6,2	5,7	9,1	3,4	24,7	33,9	9,2
Japon	8,0	10,1	2,1	5,0	10,9	5,9	19,6	33,6	14,0
Espagne	7,4	11,7	4,3	6,5	15,7	3,1	19,2	33,0	13,8

Source : OCDE, 1983*b*, et OCDE, 1984*b*, tableau 9 pour chaque pays. Calculs de l'auteur.

Même si l'on accorde une grande importance, dans le discours politique relatif au développement des pouvoirs publics, aux politiques de bien-être et aux paiements de transfert associés aux programmes de sécurité et d'assistance sociales, les sommes affectées à ces programmes ne sont pas directement consommées par les administrations publiques. Évidemment, ces sommes proviennent de l'impôt. Toutefois, les pouvoirs publics les remettent aux particuliers pour leur consommation privée, et, en ce sens, les administrations publiques s'apparentent plus à un « canal de redistribution » qu'à une source de consommation finale directe[7]. Il est donc évident que le rôle des pouvoirs publics dans la redistribution des revenus est exceptionnellement important; toutefois, la consommation directe de fonds par les administrations publiques sous forme de salaires et traitements, d'achats de services, etc. est également importante. C'est pourquoi il est intéressant d'étudier les variations des recettes fiscales des administrations publiques par comparaison à leurs dépenses de consommation directe (ou finale). C'est ce qui est fait dans le tableau 2–1, où ces dépenses publiques sont présentées en fonction du PIB. À l'étude du tableau, on observe que ces dépenses varient considérablement d'un pays à l'autre et que leurs variations sont même plus importantes que celles des dépenses au titre de la sécurité et de l'assistance sociales. En Suède et au Danemark, par exemple, l'État consomme directement plus du tiers du PIB; par contraste, des pays comme le Japon, l'Espagne et la Suisse ne consomment qu'un peu moins du dixième du PIB.

Une très importante proportion des dépenses de consommation directe et finale des administrations publiques est affectée à la rémunération des fonctionnaires — dans la plupart des pays, cette proportion se situe entre les deux tiers et les trois quarts ou plus des dépenses publiques. Il s'ensuit que le niveau des dépenses publiques directes d'un pays tient, en gros — et uniquement en gros, compte tenu des écarts qui s'observent entre la rémunération des fonctionnaires d'un pays à l'autre — à l'effectif des fonctionnaires. Le tableau 2–2 présente des données sur les variations de l'effectif des fonctionnaires d'un pays à l'autre; ces variations constituent une importante source de croissance des administrations publiques et, à ce titre, elles en fournissent un précieux indicateur[8]. Dans certains pays comme le Japon et la Suisse, on observe que les fonctionnaires ne représentent pas plus du dixième de la population active totale; dans d'autres pays, par contre, l'effectif des fonctionnaires peut représenter le cinquième et plus de la population active — c'est le cas, notamment, de la Suède et du Danemark et, dans une moindre mesure, de l'Australie, de la Norvège et de la Grande-Bretagne.

Même si le niveau des dépenses publiques, par rapport au PIB, varie considérablement dans les pays capitalistes avancés, tous ces pays

TABLEAU 2–2 Emploi des administrations publiques en proportion de l'emploi total dans 18 pays de l'OCDE, 1960, 1970 et 1982

	1960	1970	1982
Suède	12,8	20,6	31,8
Danemark	n.d.	16,8	31,1
Australie[a]	n.d.	22,9	25,4
Norvège	n.d.	16,4	22,9
Grande-Bretagne	16,4	18,0	22,4
Belgique	12,2	13,9	19,5
Canada	n.d.	19,5	19,9
Finlande	7,8	11,8	19,5
Autriche	10,5	13,7	19,2
États-Unis	15,7	18,1	16,7
France	n.d.	13,4	16,1
Italie	8,7	11,8	15,3
Pays-Bas	11,7	12,1	15,8
Irlande	n.d.	11,2	n.d.
Allemagne de l'Ouest	8,0	11,2	15,6
Espagne	n.d.	7,1	12,5
Suisse	6,3	7,9	10,4
Portugal	3,9	6,8	9,0
Japon	n.d.	5,8	6,6
Grèce	n.d.	4,2	n.d.

Source : OCDE, *Études économiques de l'OCDE, numéro spécial : le rôle du secteur public*, Paris, OCDE, 1985, tableau 13, p. 63.

Note : a Les données sur l'Australie ne visent pas uniquement l'administration générale et, de ce fait, ne sont pas parfaitement comparables.

partagent une même caractéristique : quel que soit le niveau de leurs dépenses publiques, tous ont connu une croissance marquée des dépenses publiques au cours des dernières décennies, croissance qui a généralement été bien supérieure à celle de l'ensemble de l'économie et qui, de ce fait, a porté la proportion du PIB représentée par les dépenses publiques à des sommets inégalés. Même à cet égard, toutefois, les variations d'un pays à l'autre sont prononcées. Dans des pays comme la Suède, les Pays-Bas, le Danemark, l'Irlande et la Belgique, la proportion du PIB représentée par les dépenses publiques totales a presque doublé au cours des deux dernières décennies; ailleurs — aux États-Unis et en Australie, par exemple — la part du PIB représentée par les dépenses publiques n'a augmenté que de 25 %. De même, les dépenses de consommation finale des administrations publiques — qui constituent vraisemblablement 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 transfert aux particuliers — ont augmenté d'une proportion équivalant à plus de 10 % du PIB en Suède et au Danemark du milieu des années 1960 au début des années

1980, mais uniquement de 2 à 3 % du PIB au Japon, en Suisse, en France, en Italie et aux Pays-Bas, et de moins de 1 % du PIB aux États-Unis.

Le bilan de la situation canadienne

Les données des tableaux 2–1 et 2–2 permettent à l'observateur de comparer le niveau et l'importance de l'évolution des dépenses publiques au Canada avec les niveaux et les taux de variation d'autres pays. Ces données montrent que le secteur public du Canada est bien plus important que celui des États-Unis et d'autres pays du sud de l'Europe et du Pacifique, mais quelque peu moins développé que celui de pays comme la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne de l'Ouest et l'Italie, et considérablement moins développé que celui de plusieurs autres pays d'Europe. Au début des années 1980, les dépenses totales de l'ensemble des administrations publiques du Canada représentaient légèrement plus de 40 % du PIB, contre 35 % aux États-Unis, 47 % en Grande-Bretagne et 48 % en France. Le taux d'accroissement des dépenses publiques au cours des deux dernières décennies a cependant été plus élevé au Canada que dans ces trois autres pays : du milieu des années 1960 au début des années 1980, la part du PIB représentée par les dépenses publiques a augmenté d'environ 40 % au Canada, contre 25 % aux États-Unis et en France et 33 % en Grande-Bretagne.

Les données des tableaux 2–1 et 2–2 montrent en outre que, au Canada, la part des dépenses totales des administrations publiques représentée par les dépenses de consommation finale des pouvoirs publics et le niveau des effectifs publics est relativement élevée. Comme aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie — mais par opposition à la situation de la plupart des pays d'Europe — les pouvoirs publics, au Canada, consacrent à l'achat de biens et de services des sommes considérablement plus élevées qu'ils n'en transfèrent aux particuliers sous forme de prestations de sécurité sociale et d'allocations d'assistance. Ainsi, en 1980–1981, les dépenses de consommation finale de l'ensemble des administrations publiques du Canada représentaient près de 20 % du PIB (proportion qui était sensiblement la même aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne de l'Ouest), alors que les transferts au titre des programmes sociaux ne représentaient qu'un peu plus de 10 % du PIB. En d'autres termes, les administrations publiques du Canada — comme celles des États-Unis, de Grande-Bretagne et d'Australie — consacrent, par comparaison à d'autres pays, plus d'argent à la prestation de services, et moins au soutien du revenu des particuliers. Cette composition « consommation finale–paiements de transfert » donne évidemment à penser que le secteur public du Canada (et des trois autres pays) est caractérisé par une abondance relative de main-d'œuvre et qu'il est généreux dans la prestation de services à prédominance de main-d'oeuvre comme les soins de santé et l'éduca-

tion, alors qu'il est moins généreux au chapitre des programmes qui supposent des paiements de transfert. Par ailleurs, alors que la quasi-totalité de l'accroissement des dépenses publiques aux États-Unis depuis le milieu des années 1960 visait les dépenses sociales, qui ont augmenté au point de représenter aujourd'hui une plus forte proportion du PIB que les dépenses sociales au Canada, l'accroissement des dépenses publiques au Canada a touché dans une large mesure les dépenses de consommation directe (ou finale) de biens et services, main-d'oeuvre comprise.

L'origine des variations transnationales du développement des administrations publiques

Comment peut-on expliquer la croissance universelle des dépenses publiques et les variations de cette croissance d'un pays à l'autre? Expliquer le phénomène équivaut-il à faire une énumération de pays et autant de rappels historiques? N'existerait-il pas plutôt une explication plus générale, moins liée aux systèmes économiques, qui reposerait sur un ou plusieurs concepts et indicateurs comparables dont la présence ou l'absence stimulerait ou ralentirait le développement des administrations publiques? Contrairement aux analyses longitudinales visant un ou plusieurs pays au cours d'une longue période, les comparaisons transnationales n'offrent évidemment pas de base solide à la formulation de rapports de causalité. Toutefois, même si elles ne nous permettent pas d'étudier de près le processus d'évolution d'un pays, les comparaisons horizontales aident à faire ressortir les grands facteurs de changement dont la présence, l'absence et la portée peuvent varier d'un pays à l'autre.

Le tableau 2–3 présente des données sur le rapport statistique qui s'observe, dans vingt pays, entre l'accroissement des dépenses publiques totales de 1964–1965 à 1980–1981, des dépenses au titre de la sécurité et de l'assistance sociales et des dépenses de consommation finale des administrations publiques, d'une part, et diverses caractéristiques économiques et politiques des pays, d'autre part. Les mesures de l'accroissement des dépenses publiques ont été mises en corrélation avec trois caractéristiques de l'économie :

- le taux de croissance économique à long terme, mesuré en fonction du taux moyen de variation du PIB en prix constants, de 1965 à 1981;
- la détérioration de l'emploi du milieu des années 1960 au début des années 1980, mesurée en fonction de l'augmentation de la proportion de la population active en chômage de 1965–1966 à 1980–1981;
- le degré d'ouverture de l'économie, mesuré en fonction de la proportion moyenne du PIB représentée par les exportations de biens et de services au cours de la période 1965–1981[9].

TABLEAU 2–3 Corrélations de l'accroissement des dépenses publiques dans 20 pays de l'OCDE, 1964–1965 à 1980–1981

	Accroissement de la part du PIB		
	Dépenses de consommation finale	Sécurité et assistance sociales	Dépenses totales
Proportion des portefeuilles confiés à la gauche	0,51	0,17	0,35
Ressources organisationnelles du mouvement ouvrier	0,58	0,32	0,51
Régime fédéral	−0,20	−0,28	−0,40
Taux de variation du PIB « réel », 1965–1981	−0,36	−0,27	−0,23
Variations du taux de chômage, 1965–1966 à 1980–1981	0,18	0,22	0,24
Exportations en % du PIB, 1965–1981	0,26	0,57	0,55

Source : Les variables relatives à l'allégeance politique du gouvernement et à la force du mouvement ouvrier sont décrites, avec sources à l'appui, dans Cameron (1984*b*). Les régimes fédéraux ont reçu le code 1, et les régimes unitaires, le code 0. Les trois variables économiques (variations du PIB, du taux de chômage et du niveau des exportations) ont été calculées par l'auteur à partir de données tirées de OCDE (1983*b*) et de OCDE (*Statistique de la population active, 1970–1981*, tableau II pour chaque pays, Paris, 1983) et d'éditions antérieures de cette publication.

Il est raisonnable de croire que chaque caractéristique exerce un effet sur la part du PIB représentée par les dépenses publiques et, par conséquent, que les variations du rythme d'accroissement des dépenses publiques d'un pays à l'autre peuvent tenir à des différences à l'égard de ces trois caractéristiques économiques. Par rapport à l'ensemble de l'économie, les dépenses publiques peuvent augmenter en période de dépression pour la simple raison que les effets directs du ralentissement économique (diminution de la production, de la consommation, etc.) se font surtout sentir dans le secteur privé. De plus, évidemment, certaines dépenses publiques comme les prestations d'assurance-chômage ont une vocation anticyclique explicite et, de ce fait, elles augmentent en période de dépression. La part du PIB représentée par les dépenses publiques peut également croître si le taux de chômage augmente; ici encore, le phénomène tient au resserrement de la situation économique du secteur privé qui se produit en période de dépression et de récession et à l'effet des dépenses anticycliques. On pourrait donc s'attendre à ce que les dépenses publiques augmentent plus rapidement dans les pays à taux de croissance relativement faible où le chômage augmente, à long

terme, de façon assez marquée que dans les pays à taux de croissance élevé où le chômage n'augmente que peu[10].

Enfin, d'un point de vue plus conjectural et moins rigoureusement économique, il est vraisemblable que les dépenses publiques augmenteront plus rapidement dans les pays dont l'économie est relativement ouverte et, de ce fait, exposée aux aléas de la situation mondiale, en une époque de stagnation globale où la concurrence internationale devient de plus en plus vive et où des pays récemment industrialisés conquièrent de nouveaux marchés[11]. Par comparaison aux administrations des pays où la production économique nationale s'échange surtout à l'intérieur même du pays, les administrations des pays à l'économie « ouverte » sont vraisemblablement appelées plus souvent, et dans une plus large mesure, à soutenir ceux qui souffrent d'une dégradation de la situation concurrentielle du pays dans le marché international. Elles pourront notamment cautionner des entreprises, subventionner des secteurs non rentables ou financer des programmes sociaux (assurance-chômage, recyclage professionnel, retraite anticipée, etc.).

Outre qu'il met en corrélation les mesures des variations des dépenses publiques avec trois caractéristiques de l'économie, le tableau 2–3 présente les liens que ces mesures entretiennent avec trois caractéristiques politiques :

- les prédispositions idéologiques du gouvernement à l'égard de l'économie au cours des deux décennies étudiées, que mesure la proportion des portefeuilles confiés à des partis de la gauche (travaillistes, sociodémocrates, socialistes, communistes et tiers partis de gauche)[12];
- la force du mouvement ouvrier, que mesurent le pouvoir des confédérations du travail, la portée des négociations collectives, la centralisation administrative (ou, à l'inverse, la fragmentation) du mouvement ouvrier et, à plus forte raison, le taux de syndicalisation[13];
- l'existence d'un régime fédéral ou, inversement, unitaire.

Selon toute vraisemblance, ces facteurs politiques contribuent eux aussi à expliquer la croissance des dépenses publiques. Les dépenses publiques peuvent augmenter plus rapidement, toutes choses étant égales par ailleurs, quand la gauche est au pouvoir (dans la mesure où subsiste une différence entre les objectifs politiques des partis conservateurs et ceux de la gauche); de ce fait, les pays qui ont été généralement ou souvent gouvernés par des partis de gauche au cours des deux dernières décennies devraient avoir connu un plus fort accroissement des dépenses publiques que les pays dirigés par des partis n'appartenant pas à la gauche (et plus particulièrement par des partis conservateurs). De même, comme les dépenses publiques prennent en bonne partie la forme de paiements de transfert et de services publics destinés aux groupes à revenu moyen ou à faible revenu, on pourrait s'attendre à ce qu'elles augmentent plus rapidement quand la majorité des salariés sont syndi-

qués et quand les syndicats sont organisés en confédérations disposant d'un pouvoir de négociation considérable et en mesure de « parler » au nom du mouvement ouvrier. Alors, les dépenses publiques devraient augmenter plus rapidement, toutes choses étant égales par ailleurs, dans les pays où les travailleurs sont fortement syndiqués et bien organisés que dans ceux où la population active est majoritairement non syndiquée et peu organisée.

À ces facteurs électoraux et socio-politiques s'ajoutent des facteurs institutionnels comme la structure de l'État et, plus spécifiquement, l'existence d'un régime fédéral ou unitaire. Les régimes fédéraux possèdent, par définition, plusieurs arènes de décision qui dispose chacune d'une certaine autonomie sur l'affectation d'une partie de la masse des dépenses publiques. Dans les régimes unitaires, par contre, cette multiplicité n'existe pas, et tous les ordres de gouvernement — les administrations infranationales et locales comprises — sont subordonnés à une administration nationale qui fixe en grande partie leur budget. Il est possible que, toutes choses étant égales par ailleurs (et notamment la nature et la répartition des partis politiques en présence), les régimes fédéraux soient systématiquement caractérisés par une plus grande diversité d'allégeances politiques, de prédispositions idéologiques et de préférences politiques compte tenu de la diversité des partis qui gouvernent leurs nombreuses subdivisions politiques. Cette diversité, prise globalement, pourrait elle-même neutraliser les objectifs politiques propres à chacun des gouvernements d'un État fédératif. Ainsi, les régimes fédéraux pourraient offrir un modèle politique plus cumulatif que les régimes unitaires et caractérisé par une continuité marquée et des changements relativement peu importants, ce qui les prédisposerait moins à des variations spectaculaires et non cumulatives des dépenses publiques.

Les données du tableau 2–3 montrent que la plupart de ces conjectures trouvent au moins une certaine confirmation dans l'expérience récente des pays capitalistes avancés. Les données sur le rôle critique joué par la politique dans l'explication de la croissance des dépenses publiques offrent un intérêt particulier. Par exemple, la corrélation négative systématique qui s'observe entre l'existence d'un régime fédéral et les mesures des dépenses publiques montre que le fédéralisme peut avoir ralenti quelque peu le taux d'accroissement des dépenses. Cet effet, même s'il est modeste, se manifeste aussi bien dans le financement des programmes sociaux que dans la prestation des services publics. La représentation et l'articulation des allégeances politiques présentent toutefois des liens de cause à effet plus intéressants que cet aspect du cadre politique institutionnel. Ainsi, il y a systématiquement une corrélation positive entre le contrôle d'un gouvernement par la gauche et d'assez fortes augmentations des dépenses publiques; cette association est particulièrement prononcée au chapitre des dépenses de consomma-

tion finale des administrations publiques ($r = +0{,}51$), mais elle est relativement modeste dans le cas des paiements de transfert ($r = +0{,}17$). Enfin, le tableau 2–3 montre également que la mesure de la force du mouvement ouvrier présente une corrélation systématique — plus forte que celle de l'allégeance politique du gouvernement — avec les diverses mesures de l'accroissement des dépenses. Ainsi, les pays où les dépenses de consommation finale et les dépenses totales des administrations publiques ont augmenté le plus sont ceux où les travailleurs sont le plus syndiqués, où les syndicats sont organisés par secteur d'activité, où les confédérations du travail exercent un contrôle considérable sur les syndicats et où la négociation collective est centralisée ($r = +0{,}58$ et $+0{,}51$, respectivement).

Le tableau 2–3 donne à penser que ces trois aspects de la vie politique — la structure institutionnelle de l'État, la composition politique du gouvernement et la force du mouvement ouvrier — peuvent exercer une influence sur l'importance et le rythme de croissance du secteur public, les deux derniers de ces aspect jouant un rôle particulièrement important dans l'accroissement des dépenses de consommation finale des administrations publiques. Toutefois, les mesures de corrélation présentées dans ce tableau laissent également supposer que les relations transnationales les plus nettes mettent en jeu les mesures du degré d'« ouverture » de l'économie. L'« ouverture » d'une économie est ici mesurée par la proportion du PIB représentée par les exportations; elle présente une corrélation positive ($r = +0{,}26$) avec l'accroissement des dépenses de consommation finale des administrations publiques, même si le rapport entre les deux n'est pas aussi marqué qu'il l'est dans le cas de l'allégeance politique et de la force du mouvement ouvrier. En revanche, il y a dans tous les pays une très nette corrélation entre l'« ouverture » de l'économie et de fortes hausses de la proportion du PIB représentée par les dépenses au titre de la sécurité et de l'assistance sociales ($r = +0{,}57$) et par les dépenses totales des administrations publiques ($r = +0{,}55$). Ce lien évident porte à croire qu'au moins une partie de l'accroissement des dépenses publiques des pays dont l'économie est relativement ouverte est imputable à une réaction à la situation économique internationale. Appliquée au Canada, qui dépend des États-Unis pour une large part de ses exportations et dont l'économie est de ce fait clairement ouverte, cette observation laisse supposer qu'une partie de l'accroissement des dépenses publiques observé au cours des dernières décennies tient vraisemblablement aux efforts déployés pour isoler l'économie nationale et la population canadienne de l'économie internationale et, en particulier, pour les protéger des fluctuations cycliques qui ont souvent marqué l'économie américaine[14]. Ces hypothèses ne peuvent toutefois être confirmées par une analyse horizontale. Seule une analyse longitudinale de l'évolution de la situation dans le temps nous permettrait d'y parvenir.

La croissance des dépenses publiques au Canada

Les liens statistiques qui s'observent dans les vingt pays étudiés entre les mesures de la croissance des dépenses publiques et les caractéristiques économiques et politiques de chaque pays sont révélateurs. Ils montrent que les dépenses ont augmenté le plus rapidement dans les petits États à l'économie relativement ouverte, où les travailleurs sont fortement syndiqués et bien organisés, dans lesquels la gauche est souvent au pouvoir et dont le régime de gouvernement est unitaire et non fédéral. Autant ces observations nous aident à expliquer les importantes variations du degré de croissance du secteur public depuis quelques années, autant, malheureusement, elles ne contribuent pas beaucoup à expliquer le développement des administrations publiques dans tous les pays étudiés, et même dans ceux dont l'économie n'est pas très ouverte, où les travailleurs sont majoritairement non syndiqués et souvent divisés, où la gauche est faible (voire inexistante) et rarement au pouvoir, et qui disposent d'un régime fédéral. Même si ces explications transnationales aident l'analyste à comprendre pourquoi l'État a pris un tel développement en Suède, au Danemark, en Belgique ou aux Pays-Bas, elles jettent peu de lumière sur les raisons pour lesquelles le secteur public s'est considérablement développé au Canada, au Japon et aux États-Unis, dans lesquels les caractéristiques associées à l'expansion de l'État sont le plus souvent absentes.

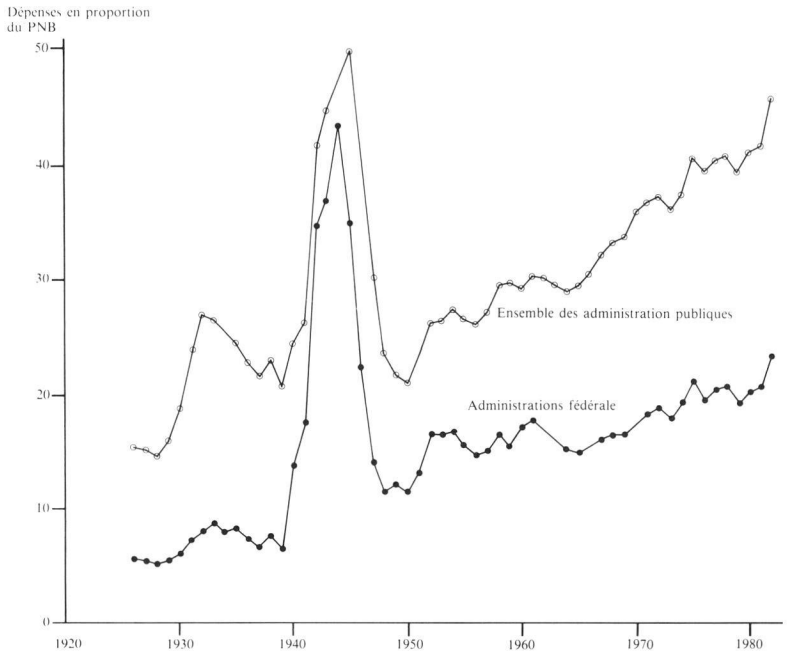
Pour mieux comprendre les facteurs de l'accroissement des dépenses publiques, même dans les pays que l'analyse transnationale contribue à faire assimiler à des retardataires, il faut s'écarter de cette forme d'analyse pour recourir à une méthode qui tient explicitement compte de l'évolution d'un État dans le temps. Dans les sections qui suivent, nous allons examiner la croissance des dépenses publiques au Canada au cours des dernières décennies dans l'espoir, précisément, de faire ressortir les facteurs à l'origine de cette croissance.

La Crise et la guerre

Au cours du XXe siècle, les recettes (et les dépenses) publiques au Canada ont augmenté beaucoup plus rapidement que la production nationale. La figure 2–1 présente la proportion du PNB dépensée par l'État fédéral canadien et par l'ensemble des administrations publiques du Canada depuis 1926[15]. Elle montre que, avant la Crise, l'État fédéral dépensait environ 5 % du PNB, alors que l'ensemble des administrations publiques dépensaient une somme équivalant à environ 15 % du PNB. Au début des années 1980, les dépenses de l'État fédéral étaient passées à environ 20 % du PNB, et celles de l'ensemble des administrations publiques du Canada dépassaient 40 % du PNB[16]. C'est au mouvement dans le temps des courbes de cette figure qu'on a consacré une bonne

part des travaux empiriques et théoriques relatifs au développement de l'État, et d'une certaine façon, tous ces efforts d'explication ne correspondent qu'à des tentatives d'explication du régime cumulatif des hausses et des baisses de ces courbes, régime qui, globalement, s'est traduit par une augmentation de près du triple de l'ensemble des dépenses publiques en proportion du PNB et par un accroissement d'un facteur voisin de quatre des dépenses de l'administration fédérale.

FIGURE 2–1 Pourcentage du PNB dépensé par les administrations publiques du Canada, 1926–1982



Source : Avant 1960 : Statistique Canada, 1983, séries E et G, 1926–1944; Bird, 1970, annexe C, tableau 1. Après 1960 : OCDE, 1984, Canada, tableaux 6 et 6.1; OCDE, 1983*b*, Canada, tableaux 9 et 10; éditions antérieures des *Comptes nationaux* de l'OCDE, Vol. II.

Les courbes de la figure 2–1 montrent que la première hausse spectaculaire des dépenses au cours de la période pour laquelle il est facile d'obtenir des données annuelles s'est produite pendant la Crise. Cette hausse tient évidemment en partie à la chute spectaculaire de la base des ratios portés sur cette figure : le PNB. Ainsi, le PNB, en prix constants, a chuté de plus de 10 % en 1931 et en 1932, et le niveau des dépenses de l'Administration fédérale, à leur valeur nominale, a également chuté en

1931 et 1932, alors que les dépenses de l'ensemble des administrations publiques du Canada sont demeurées virtuellement inchangées en 1931, mais ont fléchi en 1932 et 1933. La Crise n'en a pas moins suscité une expansion considérable du rôle des administrations publiques, ainsi qu'en témoigne fidèlement l'accroissement de la part du PNB représentée par les dépenses fédérales (et totales). Comme on l'observe dans le rapport de la Commission royale Rowell-Sirois (créée dans une large mesure par suite des effets de la Crise sur les dépenses du fédéral et des provinces), l'Administration fédérale s'est à l'époque trouvée dans l'obligation de subventionner les Chemins de fer nationaux du Canada, les producteurs de blé de la Saskatchewan et de l'Alberta — qui se trouvaient aux prises avec une chute des prix et avec la sécheresse — et les producteurs de charbon[17]. De plus, la prodigieuse augmentation du taux de chômage, qui est passé d'environ 3 % de la population active en 1929 à près de 20 % en 1933 et dont le secours avait auparavant été largement financé par les municipalités même si, constitutionnellement, ces dépenses ressortissaient aux provinces, a mené le Dominion à accroître le montant des subventions versées aux provinces et à multiplier les travaux publics financés par le fédéral. L'État fédéral a de même pris à sa charge une bonne part des responsabilités financières associées à l'assistance-vieillesse, qui relevaient jusque-là surtout des municipalités[18].

Même si la Crise a exercé des pressions à la hausse à la fois soudaines et marquées sur le secteur public dans les années 1930–1932 (et ce, en dépit du fait qu'un conservateur, R.B. Bennett, ait été premier ministre d'août 1930 à octobre 1935), la hausse la plus spectaculaire des dépenses publiques s'est produite quelques années plus tard, pendant la Seconde Guerre mondiale[19]. Les données de la figure 2–1 montrent en effet que, globalement, les dépenses publiques au Canada ont atteint un sommet pendant la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, pendant la première moitié des années 1940, alors que le pays participait à la guerre, les dépenses de l'Administration fédérale sont passées d'environ 7 % du PNB au début de la période à 43 % du PNB en 1944. Pendant la même époque, les dépenses totales des provinces et des municipalités ont en fait diminué en proportion du PNB, passant d'environ 15–16 % à la fin des années 1930 à moins de 10 % du PNB pendant la guerre. Malgré cela, les dépenses publiques, prises ensemble, ont dépassé 40 % du PNB et atteint un sommet de 50 % en 1944.

L'après-guerre : adoption de nouveaux programmes

Après la Seconde Guerre mondiale — et exception faite des quelques années qui correspondent à la guerre de Corée, pendant lesquelles les dépenses de l'Administration fédérale ont fortement augmenté — la part de la production économique représentée par les dépenses du

fédéral est demeurée remarquablement stable, en dépit de l'adoption de nombreux programmes sociaux dans les années 1950 et au début des années 1960. En 1952, par exemple, le gouvernement du premier ministre Louis Saint-Laurent (1948–1957) adoptait la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et la *Loi de l'assistance vieillesse*, qui instituaient, pour la première fois, un régime fédéral universel de pensions pour les personnes de plus de 70 ans, le programme d'évaluation des moyens d'existence des personnes de 65 à 69 ans qui réclamaient une pension demeurant en vigueur. En 1956, peu avant la fin de son mandat, le gouvernement Saint-Laurent adoptait la *Loi sur l'assurance-chômage*, par laquelle l'Administration fédérale mettait des fonds d'assistance à la disposition des chômeurs. En 1957, enfin, le gouvernement libéral adoptait, en dépit des vues du premier ministre (Bothwell, Drummond et English, 1981), la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*, qui constituait une première forme de régime national d'assurance-santé. (Cette question avait été à l'ordre du jour de la Chambre depuis que la législature de la Saskatchewan, alors contrôlée par le CCF, avait adopté, en 1946, la *Hospital Insurance Act*, et surtout depuis que le principe avait été endossé, en 1955, par le premier ministre conservateur de l'Ontario, Leslie Frost.)

Plus tard, dans les années 1960, le gouvernement de Lester Pearson adoptait un « torrent de législations » (*ibid.*, p. 311), par lesquelles il postulait une extension du rôle de l'Administration fédérale dans plusieurs secteurs : le financement de l'enseignement supérieur au moyen de subventions, la création de nouveaux organismes et la définition de nouvelles responsabilités dans le domaine de la formation de la main-d'oeuvre par le biais de subventions de mobilité, le développement régional par la création du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), l'octroi de subventions aux régions (et notamment de subventions spéciales aux provinces de l'Atlantique) et l'aide aux municipalités, dans le cadre de la *Loi sur le développement et les prêts municipaux*. En 1965, le gouvernement libéral créait, en outre, un nouveau régime de pensions par lequel, une fois qu'il avait accepté (après s'y être vivement opposé au départ) le programme de financement partiel proposé par le gouvernement Lesage du Québec et qu'il avait autorisé les provinces à se retirer du programme — ce que le Québec a fait — il mettait à la disposition des provinces une masse de fonds susceptibles d'être affectés à des régimes de pensions ou à d'autres services. Parallèlement, le gouvernement fédéral remplissait l'une des promesses faites par les Libéraux pendant la campagne de 1963 et, à l'image de la Saskatchewan, de l'Alberta et de l'Ontario, qui avaient déjà adopté des législations en ce sens ou allaient bientôt le faire, créait, en 1965, un régime national d'assurance-santé.

Mais comment la courbe des dépenses fédérales peut-elle demeurer aussi aplatie après la guerre de Corée et jusqu'à la fin des années 1960

compte tenu de ce train d'innovations des gouvernements Saint-Laurent et Pearson, qui avait créé un véritable État-providence? (*ibid.*, p. 311; Banting, 1982.) Pour lever cette apparente contradiction, on peut tout d'abord observer qu'une étude plus attentive des données de la figure 2–1 révèle, en fait, que ces programmes ont bel et bien exercé un effet sur le secteur public, mais que cet effet ne s'est pas fait sentir immédiatement. Ainsi, la part du PNB (qui est demeurée essentiellement inchangée dans la décennie qui a suivi la guerre de Corée) représentée par les dépenses fédérales n'a commencé à augmenter qu'après 1965. En d'autres termes, même si les innovations du gouvernement Saint-Laurent n'ont pas provoqué une croissance immédiate de la taille relative du secteur public — ce qui n'est pas étonnant, si l'on songe au conservatisme général du premier ministre Saint-Laurent et à sa répugnance à affecter d'importantes sommes à de nouvelles politiques sociales — les choses ont bien changé sous les gouvernements de Lester Pearson et Pierre Trudeau, ainsi qu'en témoigne l'effet fiscal cumulatif, mais à retard, de ces mesures et d'autres innovations sur le niveau des dépenses de l'Administration fédérale.

La deuxième raison pour laquelle on peut dire que l'absence de lien entre l'adoption d'un tel train de mesures et la stabilité relative des dépenses de l'Administration fédérale en proportion du produit national est plus apparente que réelle vient de ce que, dans un régime fédéral aussi complexe que celui du Canada, bon nombre des coûts associés aux législations fédérales sont supportés par les provinces et les municipalités. La figure 2–1 montre en effet que la courbe ascendante des dépenses publiques totales après la Seconde Guerre mondiale est beaucoup plus raide que celle des dépenses fédérales. En d'autres termes, les dépenses des provinces et des municipalités ont augmenté bien plus rapidement que celles de l'Administration fédérale. La chose tient notamment au fait que les nouveaux programmes adoptés par l'Administration fédérale nécessitaient généralement à la fois des fonds destinés aux bénéficiaires des services (bourses d'études, remboursements de services médicaux et d'autres services sociaux, etc.) et du personnel pour administrer les programmes et offrir les services (des professeurs d'université et des spécialistes de la santé, par exemple). Même si tous les ordres de gouvernement fournissaient fonds et personnel, il semble que les provinces et les municipalités aient fourni une part disproportionnée du personnel nécessaire à la prestation de ces services et qu'elles aient assuré une part disproportionnée de l'accroissement du personnel et des services[20].

Le tableau 2–4 et la figure 2–2 présentent quelques données à l'appui de l'hypothèse selon laquelle les nouveaux programmes de l'Administration fédérale ont souvent eu des répercussions sur les dépenses des provinces et des municipalités. Le tableau 2–4 présente la part du PNB représentée, en 1961, 1971 et 1981, par les dépenses totales, les dépenses

de consommation finale et les dépenses au titre de la sécurité et de l'assistance sociales de l'Administration fédérale d'une part, et des administrations provinciales et municipales d'autre part. Ces données montrent que les dépenses des provinces et des municipalités ont augmenté beaucoup plus rapidement que celles du fédéral et qu'elles expliquent près des trois quarts de l'accroissement total des dépenses publiques des deux dernières décennies. La majeure partie — environ les deux tiers — de l'accroissement des dépenses des administrations de niveau infranational a touché les achats directs de biens et services (main-d'oeuvre comprise) bien davantage que les paiements de transfert associés à la sécurité et à l'assistance sociales. Ainsi, alors que les dépenses des provinces et des municipalités au début des années 1980 n'étaient que légèrement supérieures à celles de l'administration fédérale et ne représentaient qu'un peu plus de 50 % des dépenses publiques totales, elles représentaient près de 75 % des dépenses de consommation finale des administrations publiques du Canada.

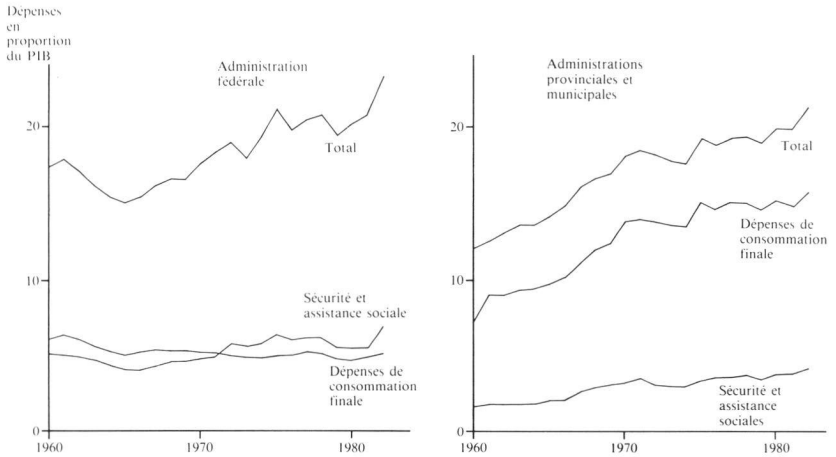
La figure 2–2, dans laquelle nous avons porté ces mêmes agrégats à intervalle d'un an au cours des deux dernières décennies, montre également que l'accroissement le plus spectaculaire des dépenses publiques

TABLEAU 2–4 Proportion du PNB dépensée par les administrations publiques du Canada, par ordre de gouvernement, 1961–1981

	Dépenses de consommation finale	Sécurité et assistance sociales	Dépenses totales
Ensemble des administrations publiques			
1961	15,4	6,8	30,3
1971	19,2	8,7	36,9
1981	19,6	10,1	41,6
Accroissement (1961–1981)	+4,2	+3,2	+11,3
Administration fédérale			
1961	6,4	5,0	17,8
1971	5,2	4,9	18,3
1981	4,8	5,5	20,7
Accroissement (1961–1981)	−1,6	+0,5	+2,9
Administrations provinciales et municipales			
1961	9,0	1,8	12,5
1971	14,0	3,6	18,5
1981	14,8	3,8	19,9
Accroissement (1961–1981)	+5,8	+2,0	+7,4

Source : Voir figure 2–2.

FIGURE 2-2 Pourcentage du PIB dépensé par les administrations publiques du Canada selon le palier de gouvernement et le genre, 1961-1982



s'est produit au niveau des provinces et des municipalités, et non à celui du fédéral, et que, au sein des administrations de niveau infranational, les dépenses de consommation finale ont augmenté beaucoup plus que les dépenses au titre de la sécurité et de l'assistance sociales, et atteint des niveaux considérablement plus élevés que ces dernières. Les données de la figure 2-2 montrent de plus que c'est principalement vers le milieu et la fin des années 1960 et au début des années 1970 — et non à la fin des années 1970 et au début des années 1980 — que les dépenses de consommation finale des provinces et des municipalités ont augmenté le plus rapidement. Or, cette période correspond précisément à l'époque où le train de mesures législatives du gouvernement Pearson (de même que les lois adoptées antérieurement par le gouvernement Saint-Laurent s'est concrétisé par l'emploi d'un grand nombre de travailleurs des secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux, et a été financé intégralement.

Une analyse longitudinale de la croissance des dépenses publiques

La description ponctuelle et chronologique de certains des moments clés de la courbe de croissance des dépenses publiques au Canada depuis une cinquantaine d'années met en lumière le régime d'évolution de la totalité de la période ainsi que les facteurs qui expliquent le mieux le

caractère cumulatif de cette croissance. Dans les sections qui suivent, nous présentons une analyse plus systématique de la croissance des dépenses publiques et nous réunissons plusieurs des facteurs qui viennent d'être décrits dans une analyse longitudinale qui établit l'importance relative des divers éléments à l'origine de cette croissance.

La guerre et son « effet de déplacement »

L'étude des courbes de la figure 2–1 montre que toute tentative d'explication globale du modèle d'évolution des dépenses publiques au Canada depuis 1926 doit commencer par une analyse des conséquences de la guerre. Dans quelle mesure la guerre a-t-elle contribué à faire augmenter, à long terme, les dépenses publiques au Canada? Peut-on prouver que l'accroissement du ratio « dépenses publiques/production nationale » a été causé par l'effet de « déplacement » que Peacock et Wiseman (1967) attribuent à la guerre? Le tableau 2–5 présente les résultats d'une analyse de régression de l'effet de la guerre sur l'évolution de la part du PNB représentée par les dépenses de l'Administration fédérale et de l'ensemble des administrations publiques du Canada de 1926 à 1982. À l'aide d'une simple variable factice qui correspond aux périodes pendant lesquelles le pays était en guerre, nous montrons, dans le tableau 2–5, que la guerre a exercé un effet considérable sur les fluctuations de la part du PNB représentée par les dépenses publiques. Même si la variable factice correspondant à un état de guerre est associée assez étroitement à de fortes augmentations des dépenses publiques (il y a par exemple une corrélation de +0,43 entre cette variable et l'accroissement des dépenses fédérales en proportion du PNB), une comparaison de l'effet de la variable sur les dépenses publiques au début et pendant les pires années de la Seconde Guerre mondiale, alors que les dépenses augmentaient rapidement, et plusieurs années immédiatement après la fin des hostilités, alors que les dépenses diminuaient rapidement, montre que la corrélation est particulièrement nette. Toutefois, lorsqu'on dissocie ces deux effets par l'utilisation de deux variables factices, une variable « mobilisation » pour les années 1940–1944 ayant une valeur de 1,0, et une variable « démobilisation » pour les années 1945–1947 ayant une valeur de 1,0 également, on arrive à expliquer dans une proportion de 74 % la variation totale de la part du PNB représentée par les dépenses de l'Administration fédérale! Ainsi, près de trois quarts des variations des dépenses du fédéral au cours des cinquante dernières années s'expliquent par l'accroissement spectaculaire, puis la diminution, des dépenses du pays alors qu'il était engagé dans la Seconde Guerre mondiale.

Mais si la guerre explique dans une large mesure les fluctuations de la courbe des dépenses de l'Administration fédérale pendant un demi-siècle, peut-on dire qu'elle constitue un important facteur de croissance

TABLEAU 2–5 Incidence de la guerre sur les fluctuations de la part du PIB représentée les dépenses des administrations publiques du Canada, 1926–1982

	Variations annuelles immédiates			
	Administration fédérale		Ensemble des administrations publiques	
	Coefficient de régression	Statistique *t*	Coefficient de régression	Statistique *t*
Variable factice « guerre » (1940–1945 = 1, 1950–1952 = 0,2)				
Constante	−0,28		0,15	
Guerre	5,07	(3,51)	3,46	(2,47)
R^2	0,19		0,10	
D-W	1,26		1,23	
Mobilisation et démobilisation (Mobilisation : 1940–1944 = 1) (Démobilisation : 1945–1947 = 1)				
Constante	0,20		0,57	
Mobilisation	7,12	(7,99)	5,27	(5,29)
Démobilisation	−9,93	(8,81)	−9,34	(7,41)
R^2	0,74		0,62	
D-W	2,83		2,19	

Source : Les résultats présentés ci-dessus et dans les tableaux qui suivent ont été estimés par l'auteur à partir de régressions de chaque variable de dépense sur les variables énumérées dans la colonne de gauche.

à très long terme des dépenses publiques? Pour répondre à cette question, il faut déterminer si l'accroissement des dépenses occasionné par la guerre a sa contrepartie dans une diminution correspondante des dépenses une fois la guerre terminée, ou si, à l'inverse, des traces de l'effet de « déplacement » de Peacock et Wiseman (1967) subsistent, soit sous la forme d'un écart positif entre le niveau des dépenses d'avant et d'après-guerre, soit sous la forme d'une accentuation de la courbe des dépenses d'après-guerre, soit les deux. Si ces traces existent — s'il y a, en d'autres termes, effet de « déplacement » ou « glissement de tendance » ou les deux — la guerre pourrait constituer l'un des facteurs d'accroissement à très long terme des dépenses. Mais si ces traces n'existent pas, on ne pourrait pas dire de la guerre qu'elle a occasionné, en dépit de son incidence spectaculaire sur les fluctuations à court terme des dépenses, une augmentation à long terme de la part du PNB représentée par les dépenses publiques. L'explication d'une telle tendance à la hausse résiderait plutôt dans l'effet d'autres facteurs qu'il nous reste à déterminer.

Le tableau 2–6 présente les résultats d'une analyse de régression qui devraient nous permettre de mettre en évidence l'éventuel « déplacement » des dépenses occasionné par la participation du pays à la Seconde Guerre mondiale. La régression couvre les années 1932–1939 et 1947–1955, qui correspondent à l'avant et à l'après-guerre. Sont

TABLEAU 2–6 « Effet de déplacement » de la Seconde Guerre mondiale sur les dépenses publiques au Canada

	Part du PIB (1932–1939 et 1947–1955 seulement)			
	Administration fédérale		Ensemble des administrations publiques	
	Coefficient de régression	Statistique *t*	Coefficient de régression	Statistique *t*
Constante	9,79	—	27,85	—
Guerre de Corée	2,53	(0,49)	0,10	(0,02)
Tendance d'avant-guerre (1932–1939 = contre)	−0,22	(1,13)	−0,87	(5,18)
Déplacement (1932–1939 = 0) (1947–1955 = 1)	2,45	(1,78)	−6,82	(5,82)
Tendance d'après-guerre (1947–1955 = contre)	0,60	(3,61)	0,68	(4,80)
R^2	0,91		0,81	

omises les années de guerre (1940–1945) ainsi que l'année 1946, au cours de laquelle les dépenses publiques demeuraient soumises aux effets à court terme de la guerre. Le tableau présente le niveau des dépenses publiques totales et des dépenses de l'Administration fédérale en proportion du PNB, en fonction des tendances observées avant et après la guerre et compte tenu de l'effet de déplacement suscité par la guerre. Une comparaison des coefficients des tendances observées avant et après la guerre donne une idée de l'importance du glissement produit par la guerre. Le coefficient de l'effet de « déplacement » indique l'ordre de grandeur de l'accroissement des dépenses causé par la guerre. (Une variable factice correspondant aux années de la guerre de Corée a également été utilisée dans la régression.) Les données semblent montrer que la croissance spectaculaire des dépenses publiques pendant la Seconde Guerre mondiale n'a pas exercé d'effet de déplacement marqué sur les dépenses de l'ensemble des administrations publiques, même si ses répercussions sur les dépenses de l'Administration fédérale n'ont pas été négligeables. Toutefois, alors qu'on observe un léger déplacement des dépenses fédérales d'environ 2,5 points de pourcentage associé à la Seconde Guerre mondiale, on note qu'il y a eu un glissement de tendances beaucoup plus important avant et après la guerre; en effet, alors que la proportion du PNB représentée par les dépenses publiques diminue tous les ans de 1932 jusqu'à la guerre, la tendance s'inverse après la guerre, et les dépenses publiques entrent alors dans une période de croissance à très long terme.

Les résultats du tableau 2–6 montrent par ailleurs que, à l'égard de la masse des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, la guerre n'a pas eu, dans l'ensemble, d'effet de déplacement. Elle a cependant exercé un effet marqué sur le glissement de la tendance à long terme des dépenses, ainsi que le montre l'écart entre les coefficients d'avant et d'après-guerre. L'existence d'un effet de déplacement sur les dépenses fédérales et l'absence d'un tel effet sur l'ensemble des dépenses publiques tiennent au fait que l'accroissement des dépenses fédérales associé à la guerre a été largement compensé par une diminution du champ fiscal des administrations provinciales et municipales. En somme, la guerre a suscité, *au sein même* du régime fédéral canadien, une transformation spectaculaire : une *centralisation* des dépenses. Le fait que certaines responsabilités en matière de dépenses soient à l'époque passées d'une administration infranationale à l'Administration fédérale en témoigne. Il n'est d'ailleurs pas impossible que cette centralisation suscitée par la guerre ait elle-même été à l'origine du « glissement de tendance » de l'après-guerre. En provoquant une centralisation des responsabilités fiscales au niveau fédéral (ce qui s'était déjà produit à l'époque de la crise), la guerre a indubitablement contribué à accroître la capacité de décision et le champ des préoccupations de l'Administration fédérale; ce faisant, elle a vraisemblablement jeté les bases de la

frébrilité législative de l'après-guerre, phénomène qui a lui-même contribué à accroître le niveau des dépenses publiques dans les années 1950 et 1960.

Le rôle de l'économie

Si la guerre a exercé un effet discernable, quoique modeste, sur la croissance des dépenses publiques au Canada, l'explication de cette croissance doit tenir compte des autres facteurs susceptibles d'avoir joué un rôle dans le développement des pouvoirs publics. Quels pourraient donc être ces autres facteurs? Parmi les plus importants d'entre eux figure vraisemblablement le comportement de l'économie. Ainsi que nous l'avons soutenu antérieurement, la part de la production nationale représentée par les dépenses publiques peut fluctuer d'une manière anticyclique, en ce sens qu'elle augmente en période de dépression et de resserrement économique et qu'elle diminue en période de reprise et d'essort économique. Si la guerre n'exerce qu'un modeste « effet de déplacement », l'effet de déplacement de la conjoncture économique peut fort bien être important, dans la mesure où les récessions périodiques sont à l'origine d'accroissements minimes, mais durables, des dépenses publiques.

Le tableau 2–7 présente une comparaison de l'incidence, sur les dépenses publiques, de la mobilisation, de la démobilisation et des variations annuelles du taux de chômage, qui servent à représenter le comportement de l'économie[21]. Les données du tableau 2–7 donnent à penser que les variables relatives à la guerre — la mobilisation et la démobilisation — conservent un poids prépondérant dans l'explication

TABLEAU 2–7 Incidence relative de la guerre et du chômage sur les fluctuations des dépenses publiques au Canada, 1926–1982

	Variations annuelles immédiates des dépenses fédérales	
	Coefficient de régression	**Statistique *t***
Constante	0,09	
Mobilisation	7,80	(8,56)
Démobilisation	−9,88	(9,13)
Taux de variation du chômage	0,29	(2,13)
R^2	0,76	
D-W	2,82	

des grandes fluctuations de la part du PNB représentée par les dépenses de l'Administration fédérale. Toutefois, la variable économique est statistiquement significative (ainsi qu'en témoigne la statistique t^{22}) et elle exerce sur les dépenses un effet indépendant : à chaque augmentation de 1 % du taux de chômage, la part du PNB représentée par les dépenses du fédéral augmente d'environ 0,3 %. Il n'en demeure pas moins que l'effet réel du cycle commercial peut être masqué par l'inclusion, dans cette analyse, des années de guerre, particulièrement dans la mesure où ces années ont été marquées par une croissance spectaculaire des dépenses publiques et une diminution tout aussi spectaculaire du taux de chômage, situation qui correspond exactement à l'opposé de la relation « normale » entre les deux. Ce retournement nous a incités à exclure les années de guerre de notre analyse et à estimer l'incidence du chômage sur les dépenses uniquement pour la période qui a suivi la guerre. C'est ce qui a été fait dans le tableau 2–8.

Le tableau 2–8 présente une analyse de régression des variations annuelles des dépenses de l'Administration fédérale et de l'ensemble des administrations publiques pour la période 1946–1982. L'analyse inclue une variable donnant les dernières incidences de la Seconde Guerre mondiale (une baisse marquée des dépenses entre 1945 et 1948) appelées « démobilisation ». De plus, une variable factice est incluse afin de saisir la pression ressentie par le gouvernement concernant les dépenses pendant la guerre de Corée. Les aspects de la politique militaire étant constants, le rendement économique est fortement lié aux fluctuations de la taille du secteur public. Une augmentation de 1 % du chômage semble générer une augmentation de près de six dixièmes de 1 % de la part du gouvernement fédéral du produit national et une augmentation totale de 1 % pour l'ensemble des administration publiques. La statistique *t* nous permet de dire qu'il existe une forte relation entre le chômage et les fluctuations des dépenses dans l'après-guerre. De plus, cela suggère que l'augmentation du chômage, de 2 % pendant la première décennie après la Seconde Guerre mondiale jusqu'à 7 et 12 % dans les années 1970 et 1980, est à la source même de l'augmentation des dépenses du gouvernement.

L'analyse des facteurs à l'origine des fluctuations du taux de chômage au Canada au cours de l'après-guerre met clairement en évidence le rapport qu'il y a entre le degré d'« ouverture » de l'économie et le chômage. Même s'il ne fait aucun doute que ces fluctuations tiennent dans une certaine mesure à des mouvements de l'économie canadienne sur lesquels nos dirigeants peuvent exercer une influence, il n'en est pas moins vrai que notre économie est fortement tributaire des marchés d'exportation, et que la production et l'emploi dépendent pour beaucoup des régimes de consommation et de la fermeté de la demande des pays avec lesquels le Canada entretient des relations commerciales. Plus précisément, la prospérité économique du Canada — son taux de crois-

TABLEAU 2–8 Incidence de la guerre et du chômage sur les fluctuations des dépenses publiques après la Seconde Guerre mondiale, 1946–1982

	Variations annuelles immédiates			
	Administration fédérale		Ensemble des administrations publiques	
	Coefficient de régression	Statistique *t*	Coefficient de régression	Statistique *t*
Constante	−0,07		0,30	
Démobilisation (Seconde Guerre mondiale) (1946–1948 = 1)	−10,32	(14,98)	−9,58	(12,55)
Guerre de Corée (1952 = 1)	2,87	(4,13)	2,10	(2,72)
Taux de variation du chômage	0,58	(3,68)	0,87	(4,96)
R^2	0,89		0,85	
D-W	2,52		2,43	

sance et son niveau de chômage, notamment — tient dans une large mesure à la prospérité économique de son principal partenaire commercial, les États-Unis. Les très nettes corrélations qui s'observent entre le taux annuel de croissance, le taux de chômage et les variations du taux de chômage (r = +0,73, +0,83 et +0,73 respectivement), montrent bien à quel point la prospérité économique des deux pays est intimement liée. À l'échelle macro-économique, le comportement du Canada tient donc, pour beaucoup, à celui de son principal partenaire commercial. Si cette hypothèse se vérifiait, et s'il est vrai que le comportement de l'économie canadienne exerce à son tour une influence sur le développement des pouvoirs publics, on pourrait logiquement conclure que la croissance du secteur public canadien tient principalement à la situation de l'économie américaine et, en particulier, aux fréquentes récessions et aux reprises sporadiques qui la caractérisent depuis des décennies[23].

Les dimensions politiques

Les arguments présentés jusqu'ici nous ont permis d'expliquer la quasi-totalité des variations des dépenses de l'Administration fédérale, et ce, même lorsque nous avons délibérément restreint la période à l'étude aux quatre décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Les explications données jusqu'ici portaient uniquement sur des facteurs militaires et économiques — la guerre, le chômage, le degré d'»ouverture» de l'économie, etc. — et nous n'avons pas abordé les facteurs politiques qui pourraient expliquer la croissance des dépenses publiques. Quel rôle ont donc pu jouer les caractéristiques politiques et institutionnelles du pays dans la croissance des dépenses publiques depuis le début du siècle? Il y a étonnamment peu d'analyses systématiques sur la question, et les auteurs des quelques rares travaux réalisés jusqu'ici ont tendance, ainsi que nous l'avons déjà noté, à insister sur le rôle des caractéristiques non politiques. Pourtant, plusieurs facteurs politiques peuvent entrer dans l'explication du régime de croissance des dépenses publiques et de l'ampleur de cette augmentation. Dans cette section, nous examinons divers facteurs explicitement politiques et nous comparons leur incidence sur la croissance des dépenses publiques à celle de la guerre et des variables économiques.

Au nombre des facteurs politiques dont on pourrait croire qu'ils ont exercé une influence sur le développement des pouvoirs publics au cours des quatre décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, trois facteurs se dégagent. Ce sont :

- la tenue périodique d'élections générales;
- l'allégeance politique des gouvernements et le nombre de députés dont ils disposent;
- l'identité du premier ministre.

La première de ces trois variables politico-électorales — que nous avons concrétisée en déterminant simplement s'il y avait eu élection générale cette année-là — devrait être associée à des variations des dépenses publiques dans la mesure où les dépenses que fait un gouvernement l'aident à atteindre ses objectifs macro-économiques et facilitent (vraisemblablement) sa réélection. Nordhaus (1975), Lindbeck (1976) et Tufte (1978) sont tous d'avis que le gouvernement qui veut s'attirer des votes cherchera à stimuler l'économie pour abaisser le taux de chômage et faire augmenter le taux de croissance économique et la consommation personnelle. Comme on peut obtenir ce résultat notamment en accroissant les dépenses publiques (et en abaissant les impôts), il est raisonnable de croire que les années d'élection seront marquées d'une tendance expansionniste.

Si l'éventualité d'une réélection prédispose invariablement les gouvernements à stimuler l'économie (à moins que leur chef ne s'apprête à se retirer, ce qui a été le cas de Trudeau, par exemple, après qu'il ait décidé d'abandonner la direction du Parti libéral en 1984) quelle que soit leur idéologie, l'idéologie peut amener certains gouvernements plus que d'autres à étendre le champ d'activité des pouvoirs publics. Qu'on s'appuie sur les conclusions du modèle déductif de Downs (1957), des analyses empiriques de la politique américaine de Hibbs (1977) et Tufte (1978), ou des études transnationales dont il a été question dans la section précécente, on ne risque pas beaucoup de se tromper en affirmant que les dépenses augmentent légèrement quand les Libéraux détiennent une majorité à la Chambre des communes et forment le gouvernement. Comme Horowitz (1966) l'a affirmé il y a longtemps, le Parti libéral est, par comparaison au Parti progressiste- conservateur, un parti sinon de gauche, du moins centriste (même si le PC possède lui aussi une vigoureuse aile « rouge » qui le tire vers le centre). La différence entre le centre de gravité idéologique des deux partis ne se traduit pas nécessairement par un net écart de propension à dépenser; elle peut néanmoins se manifester par une différence d'attitude à l'égard de la création ou de la modification de programmes qui, à leur tour, occasionnent des dépenses.

Le troisième facteur politique susceptible d'exercer une influence sur le régime de dépenses d'un gouvernement est l'identité du premier ministre. En affirmant cela, nous ne voulons pas endosser un point de vue sur l'histoire du Canada axé uniquement sur ses « grands hommes ». Nous avons plutôt le sentiment que les premiers ministres peuvent se comporter différemment les uns des autres, que les premiers ministres d'un même parti ne pensent pas nécessairement de la même façon, que certains d'entre eux peuvent présenter des similitudes (sur le plan de leurs objectifs et de leur effet sur le fisc) avec des premiers ministres d'autres partis, et que certains d'entre eux ont laissé une marque plus importante sur la forme et l'orientation prises par l'évolution du secteur

public. Ce sentiment semble confirmé lorsqu'on compare les premiers ministres, quels qu'ils soient, deux à deux. Par exemple, en limitant la comparaison aux premiers ministres d'un même parti, on observe que l'influence exercée sur les dépenses publiques par les gouvernements dirigés par R.B. Bennett dans les années 1930 et John Diefenbaker à la fin des années 1950 et au début des années 1960 présente des dissemblances marquées, même si les deux hommes étaient des Conservateurs. Et on pourrait en dire autant de plusieurs gouvernements libéraux. Que ces différences, si elles existent vraiment, tiennent à l'hétérogénéité idéologique intrinsèque des premiers ministres de chaque parti ou simplement au fait que la conjoncture économique dans laquelle chaque gouvernement se trouvait a considérablement varié, il n'en demeure pas moins que toute généralisation quant à l'incidence de la politique sur l'économie publique doit être précédée d'une analyse des variations des paramètres propres à chaque gouvernement.

TABLEAU 2–9 Incidence de la guerre, du chômage, de variables politico-électorales et de variables propres aux gouvernements sur la croissance des dépenses fédérales au Canada, 1946–1982

	Variations annuelles immédiates	
	Coefficient de régression	**Statistique *t***
Démobilisation (Seconde Guerre mondiale)	−7,84	(6,68)
Guerre de Corée	3,44	(4,57)
Taux de variation du chômage	−0,52	(3,21)
Année d'élection	0,31	(0,89)
Proportion des sièges à la Chambre des communes occupés par le parti au pouvoir (1 = Lib.; −1 = Cons.)	−0,0003	(0,02)
King	−0,78	(2,14)
Saint-Laurent	−0,64	(1,71)
Diefenbaker	−0,04	(1,43)
Pearson	−0,07	(2,26)
Trudeau	0,23	(2,65)
Clark	−1,52	(0,36)
R^2	0,92	
D-W	2,32	

Le tableau 2–9 présente les résultats d'une analyse de régression des variations annuelles de la part du PNB représentée par les dépenses de l'Administration fédérale de 1946 à 1982. Les données semblent montrer que certaines des variables politiques ont pu exercer une influence sur les dépenses publiques, même si, de façon générale, leur effet a été bien moins prononcé que celui de la guerre et des facteurs économiques. La tenue d'une élection nationale une certaine année semble exercer un effet discernable sur les dépenses publiques; elle se traduit par un accroissement d'environ 0,3 % de la part du PNB représentée par les dépenses de l'Administration fédérale. En revanche, la composition du gouvernement — c'est-à-dire le fait que les Libéraux ou les Conservateurs soient au pouvoir — n'a presque aucun effet sur les variations des dépenses publiques. Une analyse des coefficients statistiquement significatifs attribués aux premiers ministres fournit peut-être une explication du phénomène. On observe qu'il y a des variations considérables entre les premiers ministres d'un même parti — entre John Diefenbaker et Joe Clark et entre Pierre Trudeau et Louis Saint-Laurent (le second de chaque paire ayant un coefficient négatif important), par exemple — et que le comportement de certains premiers ministres s'apparente davantage à celui de leurs adversaires politiques qu'à celui d'autres premiers ministres de même allégeance. Ainsi, la marque du libéral Saint-Laurent n'a pas été sensiblement différente de celle du conservateur Clark, tout comme la marque du libéral Pearson ne tranche pas nettement avec celle du conservateur Diefenbaker.

Bref, au Canada plus que partout ailleurs, peut-être, le développement de l'économie publique a plus varié en fonction de la composition des gouvernements de tel ou tel premier ministre, sous l'influence d'un concours inconnu d'idéologie personnelle et de contraintes conjoncturelles, qu'en fonction de l'allégeance politique du parti au pouvoir, quel que soit le premier ministre en titre. Compte tenu de l'hétérogénéité idéologique et sociale (et de l'imprécision des programmes) qui caractérise généralement les deux partis qui gouvernent le Canada, et compte tenu du fait que le premier ministre est le véritable pôle d'intérêt du gouvernement canadien, il n'est pas étonnant que nous en arrivions à la conclusion que les fluctuations des dépenses publiques tiennent davantage aux effets de variables propres aux gouvernements qu'à l'incidence de l'allégeance politique des partis.

Conclusions

Dans cette étude, nous nous sommes intéressés à la croissance des dépenses publiques au cours des dernières décennies dans le monde capitaliste avancé et sur une plus longue période au Canada. Rédigé par un politicologue, l'article visait à déterminer si des considérations d'ordre électoral et des institutions politiques pouvaient avoir joué un

rôle dans le développement de l'économie publique, et, le cas échéant, à voir dans quelle mesure le phénomène avait joué. L'analyse transnationale de l'accroissement des dépenses publiques dans vingt pays au cours des deux dernières décennies et l'analyse longitudinale de l'augmentation des dépenses de l'Administration fédérale et de l'ensemble des administrations publiques du Canada au cours des cinq dernières décennies montrent que les facteurs politiques ont bel et bien exercé un effet indépendant sur la croissance des dépenses publiques. De plus, des différences au chapitre de la force du mouvement ouvrier et de la fréquence du contrôle du gouvernement par la gauche (ainsi que du degré d'« ouverture » de l'économie) semblent expliquer dans une certaine mesure les variations de la croissance des dépenses publiques (particulièrement des dépenses de consommation finale des administrations publiques) dans les pays étudiés, depuis le milieu des années 1960. Au Canada, des facteurs politiques comme la tenue d'élections et l'identité du premier ministre ont joué un certain rôle dans le développement des pouvoirs publics depuis les années 1920; en revanche, les différences d'allégeance politique entre Libéraux et Conservateurs n'ont eu presque aucun effet à cet égard. En fait, la croissance des dépenses publiques a bien moins tenu à des facteurs politiques qu'à des causes non politiques. Parmi celles-ci, il convient de signaler l'« effet de déplacement » et le « glissement de tendance » associés à la Seconde Guerre mondiale et, au cours des trois dernières décennies, notamment, la détérioration de l'économie et l'accroissement du chômage, phénomènes qui doivent tous deux être attribués aux rapports que le Canada, économie ouverte, ne peut éviter d'entretenir avec les États-Unis et à sa vulnérabilité aux fluctuations de l'économie américaine.

Notes

Cette étude a été terminée en février 1985. L'auteur tient à remercier Keith Banting et ses collaborateurs anonymes pour leurs commentaires et leurs suggestions. Traduction de l'anglais.

1. On trouvera dans Cameron (1978) une analyse du développement des administrations publiques dans les pays de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord.
2. Voir à ce sujet les bibliographies et les comptes rendus détaillés de Tarschys (1975); Cameron (1978); Larkey, Stolp et Winer (1981).
3. On en trouvera des exemples dans Peacock et Wiseman (1967); Andic et Veverka (1964); Fratianni et Spinelli (1982); André et Delorme (1978); Fabricant (1952); Borcherding (1977*b*); Lewis-Beck et Rice (1985); Lowery et Berry (1983).
4. L'article de Lewis-Beck et Rice (1985) fait exception.
5. Voir Downs (1960, 1964); Niskanen (1971); Wildavsky (1979); Borcherding (1977*b*); Buchanan et Wagner (1977); Buchanan et Tullock (1977); Fiorina et Noll (1978); Peltzman (1980); Kau et Rubin (1981); Meltzer et Richard (1981, 1983); Tullock (1983).
6. Les données sont présentées sous forme de chiffres bruts ou en pourcentage du produit intérieur brut par l'OCDE (1983*a*, 1983*b*).
7. Cela ne veut cependant pas dire que ces programmes ont un effet de redistribution sur la répartition des revenus. En fait, les dépenses à caractère social n'ont souvent, au

mieux, qu'un faible effet redistributeur. Il n'en demeure pas moins que ces programmes comportent une redistribution de fonds de certains sujets à d'autres sujets (qui ne sont pas nécessairement dans le besoin). (Voir Banting, 1982.)

8. Le rapport étroit qu'il y a entre l'effectif des fonctionnaires d'une administration publique et le niveau de ses dépenses de consommation finale est mis en évidence par la corrélation de 0,84 qui s'observe, dans 19 pays (les 20 du tableau 2–1 sauf la Grèce), entre la proportion de la population active employée par les administrations publiques en 1980–1981 et la proportion du PIB consacrée ces années-là aux dépenses de consommation finale des administrations publiques. Il convient de signaler que les données sur les effectifs des fonctionnaires publiées par l'OCDE (1984) et présentées dans le tableau 2–2 ne comprennent pas les effectifs des entreprises publiques.
9. Voir OCDE (1983*a*, 1983*b*, 1984*b*).
10. Le taux de croissance et les variations du taux de chômage sont évidemment étroitement (et inversement) liés, tant entre les pays que dans chaque pays.
11. Voir Lindbeck (1976); Cameron (1978); Katzenstein (1985).
12. Dans cette analyse, nous n'avons pas rangé le Parti libéral du Canada (et le Parti démocrate américain) dans la gauche. Bien que le centre de gravité idéologique de chacun se situe, en gros, à gauche de ses principaux adversaires (les Progressistes-conservateurs et les Républicains, respectivement), tous deux s'apparentent davantage, à nos yeux, à des partis *centristes*, tant socialement qu'idéologiquement. On trouvera à ce sujet, dans Horowitz (1966), une analyse qui date quelque peu, mais dont les conclusions demeurent incontestables. Voir également Downs (1957); Hibbs (1977); Cameron (1978); Castles (1982).
13. Consulter à ce sujet Cameron (1984*b*).
14. Voir Shonfield (1966, p. 62); Cameron (1984*a*).
15. Voir Statistique Canada (1983, Série E, p. 91–101), Bird (1970); et, pour les années 1960 et suivantes, OCDE (1983*b* et 1984*a*).
16. Avant la Crise, le niveau des dépenses de l'administration fédérale et de l'ensemble des administrations publiques du Canada était près de deux fois plus élevé, en proportion du PIB, que celui des dépenses publiques aux États-Unis. Aujourd'hui, par contre, même si la proportion du PIB représentée par les dépenses de l'ensemble des administrations publiques du Canada est considérablement supérieure à ce qui s'observe aux États-Unis (légèrement plus de 40 %, contre 35 % aux États-Unis), la proportion des dépenses de l'Administration fédérale canadienne est inférieure à la proportion correspondante aux États-Unis (environ 20 %, contre 25 % aux États-Unis). Ainsi, les dépenses de l'Administration fédérale américaine, partant d'un niveau inférieur dans les années qui ont précédé la Crise pour atteindre un niveau supérieur au début des années 1980, ont augmenté beaucoup plus rapidement, en proportion du PNB, au cours des cinquante dernières années, que celles de l'Administration fédérale canadienne. Par contraste, le champ fiscal des provinces et des municipalités canadiennes s'est développé plus rapidement et a atteint un niveau plus élevé que celui des États et des municipalités des États-Unis.
17. Voir Canada (1940, chap. 6).
18. La *Loi des pensions de vieillesse* de 1927 instituait en effet un régime national de pensions; le régime — le premier dans le cadre duquel le Dominion accordait des subventions pour une politique sociale — n'est toutefois devenu vraiment national qu'à l'époque où le Québec s'y est joint, en 1936.
19. Consulter, au sujet des répercussions des guerres sur les dépenses et l'activité des administrations publiques, Marr (1974), Porter (1980), Peacock et Wiseman (1967).
20. Bird et Slack (1983, p. 39) observent que, de la fin des années 1940 au milieu des années 1970, c'est dans les provinces, puis dans les municipalités, que le taux d'accroissement des dépenses publiques a été le plus élevé. Il convient de signaler ici que le phénomène ne tient pas uniquement au rôle joué par les provinces et les municipalités dans l'application de la politique sociale du fédéral. De toute évidence, l'accroissement des dépenses des provinces et des municipalités tient dans une large mesure à leurs *propres* innovations.

21. Les *variations* du taux de chômage constituent un meilleur indicateur de la situation d'une économie dans un cycle que le taux de variation du PNB « réel » ou du niveau de chômage. Évidemment, ces trois mesures sont intimement liées, et le choix de l'une ou l'autre est, dans une certaine mesure, une affaire de goût. Pour la période à l'étude, par exemple, les variations du taux de chômage présentent une corrélation de -0,73 avec le taux de variation du PNB.
22. À proprement parler, les tests de signification statistique ne conviennent pas aux analyses menées sur des populations plutôt que sur des sous-ensembles d'échantillons. Les spécialistes des sciences sociales les utilisent pourtant souvent pour dénoter la valeur et la cohérence d'un rapport. La statistique *t* est égale au coefficient de régression divisé par l'erreur type ou l'écart type de la variable; elle représente le degré de dispersion des valeurs autour du coefficient estimé. Ainsi, dans une analyse où l'effectif total de la population examinée serait de 57 (N = 57) — ce qui est le cas du tableau 2–7 — une statistique *t* de 2,00 autoriserait l'observateur à supposer qu'il y a une probabilité de 0,95 que le coefficient « vrai » (non estimé) se trouve à moins de deux écarts types du coefficient estimé. De même, à une statistique *t* de 1,00 correspondrait un degré de probabilité de l'ordre de 0,75. Tout cela, évidemment, ne tient plus quand l'échantillon et la population examinée sont identiques; dans ce cas, la statistique *t* fournit une mesure du pouvoir explicatif relatif de chaque variable indépendante.
23. Voir Shonfield (1966); Cameron (1984*a*).

Bibliographie

Andic, S. et Veverka, J., « The Growth of Government Expenditure in Germany Since the Unification », *Finanzarchiv*, vol. 23, 1964, p. 169–278.

André, Christine et Delorme, Robert, « La croissance de longue période des dépenses publiques en France », *Finances publiques*, vol. 33, 1978, p. 42–67.

Banting, Keith G., *The Welfare State and Canadian Federalism*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1982.

Beck, Morris, *Government Spending: Trends and Issues*, New York, Praeger, 1981.

Bird, Richard M., *The Growth of Government Spending in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1970.

———, « La loi de Wagner de l'expansion des activités de l'État », *Finances publiques*, vol. 26, 1971, p. 1–26.

———, *Financing Canadian Government: A Quantitative Overview*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1979.

Bird, Richard M., Bucovetsky, M.W. et Foot, D.K., *The Growth of Public Employment in Canada*, Toronto, Butterworth, pour le compte de l'Institut de recherches politiques, 1978.

Bird, Richard M. et Slack, N. Enid, *Urban Public Finance in Canada*, Toronto, Butterworth, 1983.

Borcherding, Thomas E. (édit.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham (C. du N.), Duke University Press, 1977*a*.

———, « The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902-70 » dans Thomas E. Borcherding (édit.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham (C. du N.), Duke University Press, 1977*b*, p. 45–70.

Bothwell, Robert, Drummond, Ian et English, John, *Canada Since 1945: Power, Politics, and Provincialism*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

Buchanan, James M. et Gordon Tullock, « The Expanding Public Sector: Wagner Squared », *Public Choice*, vol. 31, 1977, p. 147–150.

Buchanan, James M. et Wagner, Richard E., *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press, 1977.

Cameron, David R., « The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, vol. 72, 1978, p. 1243–1261.

———, « On the Limits of the Public Economy », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 459, janvier 1982, p. 46–62.

———, « The Politics and Economics of the Business Cycle » dans Thomas Ferguson et Joel Rogers (édit.), *The Political Economy: Readings in the Politics and Economics of American Public Policy*, Armonk, New York, M.E. Sharp, 1984*a*.

———, « Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society » dans John H. Goldthorpe (édit.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1984*b*.

———, « Public Expenditure and Economic Performance in International Perspective » dans Rudolf Klein et Michael O'Higgins (édit.), *The Future of Welfare*, Oxford, Blackwell, 1985*a*.

———, « Taxes, Spending and Deficits: Does the Government Cause Inflation? » dans Leon Lindberg et Charles Maier (édit.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1985*b*.

Canada, Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (Rowell-Sirois), *Rapport*, livre I, *Canada : 1867–1939*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940.

Canada, Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 2e éd., Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.

Castles, Francis G., « The Impact of Parties on Public Expenditure » dans Francis G. Castles (édit.), *The Impact of Parties*, London, Sage, 1982, p. 21–96.

Clark, Colin, « Public Finance and Changes in the Value of Money », *Economic Journal*, vol. 55, 1945, p. 371–389.

Crowley, Ronald W., « Oscillations à long terme dans le rôle de l'État : analyse des guerres et des dépenses publiques dans l'Europe occidentale depuis le XIe siècle », *Finances publiques*, vol. 26, 1971, p. 27–43.

Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.

———, « Why the Government Budget Is too Small in a Democracy », *World Politics*, vol. 12, 1960, p. 541–563.

———, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown, 1964.

Fabricant, Solomon, *The Trend of Government Activity in the United States Since 1900*, New York, National Bureau of Economic Research, 1952.

Fiorina, Morris P. et Noll, Roger G., « Voters, Bureaucrats and Legislators : A Rational Choice Perspective on the Growth of Bureaucracy », *Journal of Public Economics*, vol. 9, 1978, p. 239–254.

Flora, Peter et Heidenheimer, Arnold J., (édit.), *The Development of the Welfare State in Europe and America*, Nouveau-Brunswick, New Jersey, Transaction, 1981.

Fratianni, Michele et Franco Spinelli, « The Growth of Government in Italy: Evidence from 1861 to 1979 », *Public Choice*, vol. 39, 1982, p. 221–243.

Freeman, Roger A., *The Growth of American Government*, Stanford, Hoover Institution, 1975.

Gough, Ian, « State Expenditures in Advanced Capitalism », *New Left Review*, vol. 92, 1975, p. 53–92.

Hibbs, Douglas A., Junior, « Political Parties and Macroeconomic Policy », *American Political Science Review*, vol. 71, 1977, p. 467–487.

Hook, E., « L'expansion du secteur public : une étude de développement des dépenses civiles publiques en Suède de 1913 à 1958 », *Finances publiques*, vol. 17, 1962, p. 289–312.

Horowitz, Gad, « Conservatism, Liberalism and Socialism in Canada: An Interpretation », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, vol. 32, 1966, p. 143–171.

Katzenstein, Peter J., *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, New York, Cornell University, 1985.

Kau, James B. et Paul H. Rubin, « The Size of Government », *Public Choice*, vol. 37, 1981, p. 261–274.

Lamontagne, Maurice, *Business Cycles in Canada*, Toronto, James Lorimer, 1984.

Larkey, Patrick D., Stolp, Chandler et Winer, Mark, « Theorizing About the Growth of Government: A Research Assessment », *Journal of Public Policy*, vol. 1, 1981, p. 157–220.

Lewis-Beck, Michael S. et Rice, Tom W., « Government Growth in the United States », *Journal of Politics*, vol. 47, 1985, p. 2–30.

Lindbeck, Assar, « Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians », *American Economic Review*, vol. 66, 1976, p. 1–19.

Lowery, David et Berry, William D., « The Growth of Government in the United States: An Empirical Assessment of Competing Explanations », *American Journal of Political Science*, vol. 27, 1983, p. 665–694.

Marr, W.L., « The Expanding Role of Government and Wars: A Further Elaboration », *Finances publiques*, vol. 29, 1974, p. 416–421.

Meltzer, Allan H. et Richard, Scott R., « A Rational Theory of the Size of Government », *Journal of Political Economy*, vol. 89, 1981, p. 914–927.

_____, « Tests of a Rational Theory of the Size of Government », *Public Choice*, vol. 41, 1983, p. 403–418.

Musgrave, Richard A. et Musgrave, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, 3e éd., New York, McGraw-Hill, 1980.

Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, 1971.

Nordhaus, William D., « The Political Business Cycle », *Review of Economic Studies*, vol. 42, 1975, p. 169–190.

Nutter, G. Warren, *Growth of Government in the West*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1978.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Tendances des dépenses publiques*, Paris, OCDE, 1978.

_____, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, nº 34, décembre 1983*a*.

_____, *Comptes nationaux de l'OCDE*, Paris, OCDE, vol. II, 1964–1981, 1983*b*.

_____, *Comptes nationaux de l'OCDE*, Paris, OCDE, vol. II, 1970–1982, 1984*a*.

_____, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, nº 35, juillet 1984*b*.

Panitch, Leo (édit.), *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

Peacock, Alan T. et Wiseman, Jack, *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Londres, George Allen and Unwin, 1967.

_____, « Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth », *Public Finance Quarterly*, vol. 7, 1979, p. 3–23.

Peltzman, Sam, « The Growth of Government », *Journal of Law and Economics*, nº 23, 1980, p. 209–288.

Porter, B.D., « Parkinson's Law Revisited: War and the Growth of American Government », *Public Interest*, vol. 60, 1980, p. 50–68.

Rose, Richard, « What if Anything Is Wrong with Big Government? », *Journal of Public Policy*, vol. 1, 1981, p. 5–36.

_____, *Do Parties Make a Difference?*, 2e éd., Chatham (N.J.), Chatham House, 1984.

Rose, Richard et Peters, B. Guy, *Can Government Go Bankrupt?*, New York, Basic Books, 1978.

Shonfield, Andrew, *Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1966.

Smiley, Donald V., *Conditional Grants and Canadian Federalism*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1963.

Tarschys, Daniel, « The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation », *Scandinavian Political Studies*, vol. 10, 1975, p. 9–31.

Taylor, Charles Lewis (édit.), *Why Governments Grow: Measuring Public Sector Size*, Beverly Hills, Sage, 1983.

Thomas, John C., « The Growth of American Public Expenditures: Recent Trends and Their Implications », *Public Administration Review*, vol. 40, 1980, p. 160–165.

Tufte, Edward R., *Political Control of the Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

Tullock, Gordon, *The Politics of Bureaucracy*, Washington (D.C.), Public Affairs, 1965.

———, « Further Tests of a Rational Theory of the Size of Government », *Public Choice*, vol. 41, 1983, p. 419–421.

Wagner, Adolph, *Finanzwissenschaft*, Leipzig, hiver 1877.

———, *Grundlegung der Politischen Oekonomie*, Leipzig, hiver 1893.

West, E.G. et Stanley L. Winer, « Optimal Fiscal Illusion and the Size of Government », *Public Choice*, vol. 35, 1980, p. 607–622.

Wildavsky, Aaron, *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown, 1975.

———, *The Politics of the Budgetary Process*, 3e éd., Boston, Little, Brown, 1979.

———, *How to Limit Government Spending*, Berkeley, Université de la Californie, 1980.

3

L'État omniprésent : *les relations entre l'État et la société au Canada*

A. CAIRNS

Introduction

Les sciences sociales modernes n'ont pas la capacité de percevoir la société comme un tout. L'éclatement des disciplines intellectuelles, au niveau universitaire, multiplie les lunettes par lesquelles la société peut être observée, contribue à la spécialisation et décourage les spéculations qui ne s'intègrent pas exactement aux champs des différentes disciplines. Cette bureaucratisation de la pensée favorise la micro-précision au détriment de l'explication macro-sociétale. Et quiconque essaie de renverser cette tendance à ne traiter que des données facilement maniables en paie le prix, puisqu'il ne peut faire autrement que d'entreprendre une démarche personnelle, de nature plus ou moins intuitive, qui se prête très facilement aux flèches de la critique en raison de ses faibles possibilités de vérification empirique systématique. Même si ce phénomène peut paraître suffisant pour décourager le chercheur d'entreprendre une oeuvre d'envergure, il n'en reste pas moins que nous vivons dans un monde complexe, ainsi que dans des secteurs précis de celui-ci. Qui sommes-nous? Où sommes-nous? Où allons-nous? Voilà des questions qui ne cessent de nous intéresser. De fait, la perspective plus vaste qui nous sert de fondement pour essayer de répondre à ces questions envahit notre vie personnelle, traduit notre propension à l'optimisme ou au pessimisme et contribue à des sentiments d'anomie ou d'empathie vis-à-vis l'ordre social dans son ensemble.

Il s'agit d'une sphère des sciences sociales où il est approprié de s'écarter des données brutes et des corrélations claires, pour oeuvrer dans des domaines où les rapports entre les preuves et les énoncés de départ sont précaires. Une telle façon d'aborder les choses était évidem-

ment courante chez les fondateurs des sciences sociales, au XIXe siècle; elle a toujours joué un rôle capital dans l'analyse marxiste; la sociologie n'a pas manqué de succomber à l'illusion qui consiste à essayer de voir la société de façon globale tandis que les historiens, pour leur part, n'ont souvent trouvé aucun inconvénient à résumer des siècles entiers et des sociétés complètes dans un seul livre. Mais, dans le courant des sciences sociales contemporaines, de telles entreprises conservent toujours une touche d'illégitimité; on les soupçonne, peut-être à juste titre, d'être une façade pour importer des idéologies et de traverser la frontière entre la « science » et la politique.

Comme le suggère l'explosion des théories sociologiques au XIXe siècle, ces théories macro-sociologiques ont prospéré à des périodes de transition dans l'évolution des sociétés, alors que la sagesse traditionnelle semblait avoir perdu sa pertinence et qu'il était difficile d'attribuer un sens au monde. Même s'il peut sembler exagéré — ou une justification égoïste à la rédaction du présent essai — de prétendre que nous vivons l'une de ces périodes au Canada, on peut prouver que l'époque et notre situation défient la compréhension si l'on se base sur les critères intellectuels d'autrefois.

N'étudions que les points les plus importants : l'évolution d'une société qui cherche à faire reconnaître ses droits; le défi féministe à la division sexuelle du travail; la transformation du Québec et le développement d'un nationalisme centré sur l'État qui, jusqu'à récemment, poursuivait l'indépendance; l'explosion des ethnies, qui se manifeste par le multiculturalisme et les demandes d'auto-gouvernement et d'auto-détermination des autochtones; l'apparition imminente d'un mode de gestion des rapports entre les races, alors que les « minorités visibles » commencent à figurer à l'ordre du jour; l'écart remarquable entre les dimensions de l'État moderne et sa faiblesse; l'accroissement du déficit et les politiques qui s'opposent à sa réduction; les difficultés plus générales que connaît l'État lorsqu'il s'agit de donner de nouvelles directions à sa politique; l'engorgement des programmes dans le secteur public de l'Administration fédérale, qui défie toute rationalisation. Cette liste, qu'on pourrait allonger pendant des pages, suggère qu'il serait raisonnable de prendre du recul pour retrouver quelques points communs touchant les interdépendances, contradictions et phénomènes émergents au Canada, à la fin du XXe siècle.

Les tâches primordiales de l'État sont la création et le maintien d'un ordre interne et la protection de l'intégrité territoriale dans le réseau international. Une tâche connexe est l'intégration des régions, des classes sociales, des ethnies, des styles de vie, des générations, des sexes et des autres clivages qui menacent constamment de diviser la société, d'émousser le sentiment d'appartenance à la collectivité et d'affaiblir la capacité de mener une action collective efficace. On pourrait facilement écrire l'histoire du Canada en fonction des efforts

déployés par l'État dans ce but d'intégration : la Politique nationale, l'État-providence de l'après-guerre et la politique keynésienne du gouvernement, la politique culturelle pour créer un sentiment d'identité nationale et, plus récemment, la politique linguistique et la Charte. La tâche numéro un de l'État est la fourniture de leadership politique dans les domaines de la société où les acteurs sociaux individuels sont incapables de répondre adéquatement.

En comparaison, les réalisations du Canada à ce titre ne doivent pas être dépréciées. La société canadienne, quand on l'évalue non pas en fonction de critères utopiques mais plutôt en fonction de points de référence réels, est une société civile non violente; nous sommes riches et, par l'intermédiaire de l'État-providence, nous nous engageons collectivement les uns à l'égard des autres. Nous représentons l'un des plus anciens systèmes politiques stables au monde, étant dans notre deuxième siècle d'existence.

Malgré tout, le présent essai veut prouver que la fusion plus étroite de l'État et de la société, engendré au cours des dernières décennies par l'activisme des autorités nationales et provinciales, fragmente l'État tout en contribuant de façon simultanée à la multiplication des clivages socio-économiques et à leur plus grande visibilité politique. L'État fédéral canadien est devenu un ensemble informe et tentaculaire de pouvoirs et de politiques non coordonnés, tandis que la société avec laquelle il interagit est de plus en plus fragmentée, pluraliste et multiple dans ses allégeances et ses identités. Plus nous entretenons des liens les uns avec les autres par l'intermédiaire de l'État, plus nous semblons devenir divisés. Paradoxalement, la toile tissée par l'interdépendance État-société a d'une certaine façon un effet stabilisateur, puisqu'elle enferme l'État et la société dans d'innombrables liens ténus et enchevêtrés. Il devient donc nécessaire que nous redéfinissions le sens de l'intégration sociale et de la communauté.

Nous devons apprendre à penser en termes de sociétés politisées prises dans le filet de leur interdépendance avec l'État, et nous devons considérer celui-ci comme un État captif, retenu par ses multiples liens avec la société, qui réduisent sa marge de manoeuvre. Quant à nous, qui vivons au centre de cette fusion État-société, il est de plus en plus approprié que nous nous définissions comme des hommes et des femmes politiques, ce qui est une caractéristique de plus en plus importante de nos vies. Si d'autres époques ont donné lieu à d'autres épithètes (féodal, de la Renaissance, capitaliste), notre époque mérite d'être étiquetée de « politique » pour en définir la caractéristique fondamentale.

L'objectif global de cet essai est donc d'effectuer une exploration préliminaire de l'État captif et de la société politisée ainsi que de la fragmentation de l'État et de la société qu'ils ont amenée dans leur sillage, puis de faire une brève réflexion sur l'impact des phénomènes susmentionnés sur la capacité de leadership politique de l'État.

La société politisée et l'État omniprésent

La dichotomie traditionnelle État-société nous invite à considérer ces deux sphères comme distinctes; certes, elles se chevauchent et elles sont dans une certaine mesure interdépendantes, mais elles peuvent toujours être considérées comme des systèmes fondamentalement distincts, avec des principes d'organisation différents, qui offrent leurs propres stimulants aux acteurs-clés dont elles encadrent et règlent les activités. Au début de l'histoire des États démocratiques d'allégeance libérale, cette vision était tout à fait plausible. Dans le monde actuel, cette perspective induit toutefois en erreur, de façon subtile mais grave, parce qu'elle postule implicitement une distinction qui n'existe plus et qu'elle ne reconnaît pas la nouvelle fusion État-société depuis les cinquante dernières années. B. Guy Peters et Marten O. Heisler font observer, à juste titre, que :

> Une hypothèse couramment admise veut que ce qui est public puisse être différencié de ce qui est privé. De fait, cette distinction est généralement très évasive et, dans certaines circonstances, elle ne revêt plus aucune signification. La fusion et la confusion du public et du privé est peut-être la caractéristique la plus frappante de l'État-providence à économie mixte[1].

L'État n'est évidemment pas un acteur monolithique unique, ni la société une masse homogène d'intérêts et de valeurs indifférenciés. L'État canadien est multiple, dispersé et diffus. La croissance de l'après-guerre a entraîné une intense complexification du secteur public ainsi que des rouages et des institutions grâce auxquels l'État cherche à se gérer et à gérer la société. L'État canadien, aux deux échelons de gouvernement, se caractérise par une dispersion centrifuge de l'autorité publique. Cette fragmentation se manifeste dans le fédéralisme, dans les dix administrations provinciales et l'administration fédérale avec plus de 260 détenteurs de portefeuilles et ministères, et dans la prolifération des organismes gouvernementaux et sociétés d'État qui ne sont liés que de loin au centre gouvernemental traditionnellement détenteur de l'autorité exécutive. Les milliers d'unités bureaucratiques distinctes des onze gouvernements exécutent d'innombrables programmes, la plupart du temps anciens, quelquefois nouveaux et fréquemment contradictoires. Il en résulte un État fragmenté qui a un effet de fragmentation sur la société. Les acteurs sociaux sont attirés dans des directions multiples par l'éparpillement des structures et des politiques de l'État. Celui-ci transmet des signaux qui n'encouragent pas les citoyens à se comporter en faisant preuve d'engagement vis-à-vis la communauté et qui favorisent plutôt une attitude égoïste de chacun pour soi.

Bien entendu, la fragmentation sociale n'est pas entièrement attribuable à l'État. La société possède elle aussi ses tendances à la division, et celles-ci contribuent à la centrifugation de la structure de l'État. La société canadienne contemporaine est pluraliste, hétérogène et caracté-

risée par de multiples clivages. Les communautés territoriales qui avaient rendu nécessaire l'adoption d'un système fédéral en 1867 existent toujours — de même que celles qui leur ont été ajoutées lorsque le Canada est passé de quatre à dix provinces — , même si leur forme s'est modifiée; ainsi en est-il des clivages liés au système économique qui répartit de façon inégale les richesses et le pouvoir. Mais il n'est plus possible de comprendre les principales structures du clivage au Canada en ne se concentrant que sur l'interaction entre le clivage territorial du fédéralisme (continu et vertical) et le clivage de classe du capitalisme (transversal et horizontal). Ces facteurs, même s'ils subsistent toujours, ont été rejoints dans l'arène politique par des clivages liés au sexe, à l'âge, au style de vie et à l'ethnie — y compris le nationalisme québécois, les groupes multi-culturels, les minorités visibles et les autochtones. Cette diversité a infiltré la structure de l'État par des organismes, des travailleurs et des politiques et elle contribue au manque de cohésion de l'État. Ni l'État ni la société ne sont à l'abri des tendances à la fragmentation de l'autre.

Les multiples clivages politiques de la société moderne s'entremêlent aux divisions internes de l'État, qu'ils reflètent et favorisent à la fois. L'État ne peut plus être adéquatement perçu comme un acteur distant et solitaire présidant une société relativement autonome et une économie à laquelle il fournit une quantité limitée de services tout en appliquant quelques règles durables. Même lorsqu'on parle de son rôle actif, dirigiste et interventionniste, on perçoit incorrectement la nouvelle réalité, puisque cette soi-disant mise à jour du langage descriptif des objectifs de l'État moderne continue à suggérer une distinction qui n'est plus valide entre l'État comme acteur et la société comme sujet passif de son intervention. Quant l'État est considéré comme la somme des programmes qu'il administre, et dont la plupart sont l'expression contemporaine de décisions politiques d'autrefois, il est clairement considéré comme un État captif de la société qu'il sert et qu'il a la charge de diriger. Comme l'a dit sans ménagement un érudit et politicien suédois : « Nous sommes de plus en plus gouvernés par d'anciennes décisions[2]. »

Les nouveaux gouvernements héritent des engagements de leurs prédécesseurs en matière de programmes. Ces programmes, très nombreux, sont pris dans les filets de la bureaucratie; ils ont appuyés par les attentes de la population et protégés par les augmentations qu'édictent les décisionnaires et les décisions budgétaires; leur inviolabilité est garantie par leur nombre et par l'ordre du jour chargé des cabinets et des corps législatifs, qui ne peuvent accorder leur attention qu'à une infime partie des activités de l'État; sauf en période révolutionnaire, leur existence équivaut habituellement à leur survie. Faire tourner un gros pétrolier qui avance à toute vitesse, ses cales remplies d'or noir, c'est un jeu d'enfant par rapport à la planification d'un changement de cap important pour le grand navire de l'État. Cette tâche est au-dessus des

forces des gouvernements individuels entre les élections; elle exige des décennies de leadership clairvoyant, caractérisé par une vision alternative des rapports entre l'État et la société. Si un conservatisme pragmatique prévaut sur l'apport d'innovations majeures, c'est à cause du caractère compétitif de la politique en démocratie, de la perspective à court terme qu'adoptent la plupart des politiciens en se souciant principalement de l'élection à venir et de la difficulté à visualiser pareille alternative, compte tenu de la redoutable complexité et de l'interdépendance des phénomènes observables dans la réalité[3].

Il est nécessaire, du point de vue conceptuel, que naisse un style de pensée qui porte simultanément sur la société politisée et sur sa contrepartie, l'État omniprésent. L'État contemporain manoeuvre dans un bourbier de plus en plus imposant qu'il a lui-même créé et il interagit avec une société qui lui est liée par un réseau complexe d'avantages, de liens de dépendance et de contraintes. De ce point de vue, l'État affronte son propre passé lorsqu'il affronte la société, et la société qui cherche à influencer l'État axe ses efforts sur la transformation des liens multiples qui envahissent et touchent presque tous les aspects de son fonctionnement.

Les décisionnaires des secteurs public et privé s'affrontent ou concluent des ententes. De plus en plus, les acteurs socio-économiques cherchent à atteindre leur but par des moyens politiques. Ils consacrent de plus en plus de ressources à manipuler l'État ou à se glisser hors de sa portée. Les acteurs de l'État poursuivent leurs objectifs dans le territoire commun à l'État et à la société, créé par les efforts autrefois déployés par l'État pour entraîner la société dans des directions privilégiées. Les acteurs de l'État et de la société, attirés par leurs orbites respectives, se bousculent et s'unissent dans ce terrain commun en constante expansion qui les unit dans les liens multiples d'une interdépendance inévitable. Comme le dit Claus Offe :

> Dans un secteur où l'État exerce une intervention globale, on ne peut plus raisonnablement parler de « sphères non assujetties à l'interférence de l'État » qui constituent le fondement matériel de la « superstructure politique »; il est certainement préférable de décrire l'ordre actuel comme une réglementation envahissante par l'État des processus sociaux et économiques[4].

Ce n'est certainement pas à partir des relations entre l'État et la société qu'un gouvernement d'avant-garde va façonner l'argile d'une société inerte disposée à être modelée suivant les impératifs de l'État. Pas plus que l'État n'est un exécutant neutre qui exécute de façon mécanique les choix de la société et qui, à partir de certains calculs pré-établis, effectue des choix entre des demandes concurrentielles. L'État a une certaine autonomie et ses leaders définissent des objectifs pour la population, mais les objectifs et l'autonomie s'exercent principalement en périphérie, où ils s'affrontent à la limite du réseau actuel des politiques établies qui relient l'État et la société.

L'interaction entre les structures multiples du pouvoir qui caractérisent l'État canadien moderne et les intérêts hétérogènes d'une société ouverte donne lieu à un ballet complexe dont les multiples exécutants, chefs comme partisans, changent de rôle suivant l'époque ou les questions abordées. Il est simpliste de chercher à savoir qui est le chef et qui est le partisan, dans l'incessant pas-de-deux de l'État et de la société. Les acteurs des deux camps sont engagés dans un jeu continuel d'influence mutuelle. À tout moment, la capacité de chaque acteur est le produit de tous ses jeux passés, jeux dont les résultats sont liés aux politiques d'autrefois qui définissent la situation de chaque acteur, jeux qui se sont livrés dans des arènes institutionnelles définies historiquement et jeux qui avaient, et ont toujours, leurs propres règles et conventions. Ces règles et conventions structurent le jeu, rendant certains résultats plus faciles à obtenir et d'autres plus difficiles à obtenir. Mais, dans une autre optique, on peut dire que le jeu est toujours en train de changer, puisque les acteurs de l'État et de la société sont guidés par des objectifs multiples, qui évoluent en fonction de l'ingéniosité humaine toujours à l'oeuvre. Les acteurs ne jouent pas le jeu avec la même intelligence et la même habileté. Comme pour d'autres activités, ils peuvent améliorer leur rendement en pratiquant et en déployant plus de ressources.

Comme l'État et la société sont multiples, il est courant qu'un acteur de l'État engage des secteurs de la société dans une compétition principalement dirigée contre un autre acteur de l'État. Il est également courant que des acteurs socio-économiques privés engagent l'État à leur propre avantage au détriment d'autres acteurs du secteur privé. Les contre-alliances sont donc la norme. Il y a des gagnants et des perdants, ainsi que des résultats négatifs, nuls ou positifs. Les règles du jeu sont parfois faussées et d'incessantes tentatives sont faites pour les modifier en vue d'influencer les résultats. L'État centrifuge et la société fragmentée, pris au piège de leurs étreintes multiples et de leurs échanges réciproques d'influence, se rencontrent dans de nombreuses arènes. L'une de celles-ci est le fédéralisme en constante évolution.

Le fédéralisme contemporain et les communautés au Canada

Pour donner un sens à notre situation actuelle de Canadiens, il est nécessaire de préciser la nature des processus qui marquent l'interaction entre l'État fédéral canadien et la société canadienne. Une perspective historique peut s'avérer utile puisque les relations État-société qui caractérisaient le fédéralisme de 1867 ne sont pas les mêmes que celles du fédéralisme du milieu des années 1980. Malheureusement, une trop grande partie de nos réflexions sur le fédéralisme s'applique toujours à 1867.

Le fédéralisme de 1867 était une réponse aux disparités régionales qui,

nonobstant la reconnaissance dont elles faisaient l'objet au niveau provincial, devaient être réunies à des fins nationales en une nouvelle communauté politique nationale. En 1867, les fondements sociologiques du provincialisme n'avaient pas à affronter la réalité de la coexistence de la communauté nationale; ils aspiraient plutôt à créer une telle communauté. Le provincialisme reposait sur des disparités territoriales ayant un fondement historique. La communauté canadienne était un projet de l'avenir. Même si le provincialisme de 1867 était nettement politique, dans la mesure où il représentait la continuation des anciennes colonies britanniques (avec la province du Canada redivisée en deux nouvelles provinces, le Québec et l'Ontario, qui succédaient au Haut et au Bas-Canada), il n'était politique que dans un sens limité. Les sociétés provinciales étaient très indépendantes des gouvernements provinciaux, qui ne remplissaient que des fonctions limitées. Même le gouvernement central, en dépit de son mandat d'édifier la nation canadienne, n'empiétait que très peu sur la société et l'économie au cours des premières décennies suivant la Confédération, du moins selon une perspective contemporaine. Pour l'Administration Laurier, de 1896 à 1911, « la répartition du patronage était la plus importante fonction du gouvernement[5] ». Le système d'imposition était rudimentaire : l'impôt sur le revenu n'a été introduit au niveau fédéral qu'en 1917. L'assistance sociale relevait principalement de l'entreprise privée. Les activités de réglementation étaient rares selon les normes actuelles. L'État moderne concoctant ses lois était encore une notion de l'avenir. Les carrières politiques s'accomplissaient à temps partiel et l'influence des fonctionnaires professionnels sur les activités de l'État n'était pas prononcée.

Pour l'ensemble de l'activité sociale et économique, le fédéralisme était donc peu important. Mais, au fur et à mesure que le rythme de l'activité de l'État s'est mis à s'accélérer, surtout après la Deuxième Guerre mondiale, l'effet socio-économique du fédéralisme a grandement augmenté. Plus le rendement politique de l'État augmentait — avec le gouvernement central à l'avant-garde durant les années 1940 et les gouvernements provinciaux s'imposant à nouveau durant les années 1950 et 1960 — , plus on observait l'émergence d'un fédéralisme de gouvernements forts : forts par rapport à leur passé et forts par rapport à la société. L'activité politique et les calculs politiques des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux s'accroissaient comme pourcentage de l'ensemble des activités dirigées vers des objectifs. Les deux échelons gouvernementaux attiraient la société et l'économie dans des schèmes, soit à l'échelle du Canada dans le cas du gouvernement fédéral, soit à l'échelle provinciale dans le cas des dix administrations provinciales.

Le déplacement de l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé peut être observé dans le pourcentage de l'ensemble de la contribution gouvernementale au produit national brut (PNB) qui est passé de

5,6 % en 1967 à 22,1 % en 1950 et à 47,4 % en 1982. Dans un régime fédéral, la division entre les échelons gouvernementaux est également d'une importance capitale. Au cours des dernières décennies, l'augmentation des dépenses a été plus marquée aux niveaux provincial et local. Leur part est passée de 48,1 % de l'ensemble des dépenses gouvernementales en 1950 à 56,3 % en 1982, après les versements de péréquation, tandis que la part du gouvernement fédéral a connu une baisse, passant de 51,9 % à 43,7 % durant la même période[6]. Ces changements dans la part des administrations fédérale, provinciales et locales traduisent l'importance politique différente qu'attachent les citoyens à l'appartenance aux communautés nationale et provinciale. Comme conséquence nécessaire des changements dans l'exercice du pouvoir par chaque échelon gouvernemental, les citoyens voient se transformer l'importance de leur participation simultanée aux communautés provinciale et nationale.

Dans de telles circonstances, des gouvernements interventionnistes qui coexistent réussissent moins à représenter les communautés nationale et provinciale sous-jacentes qu'à les recréer constamment, en augmentant leur signification pratique pour les citoyens. Cela ne signifie pas nécessairement que le processus est strictement dirigé par l'État, mais plutôt qu'il est structuré du point de vue institutionnel par les formes du fédéralisme. Les citoyens et les groupes qui cherchent à faire progresser les activités de l'État dans de nouvelles sphères politiques contribuent incidemment à provincialiser ou à canadianiser des sphères d'activités autrefois privées ou apolitiques. En conséquence, les communautés nationale et provinciale sont de plus en plus le résultat du rendement politique des deux échelons gouvernementaux. On incite les citoyens individuels et les groupes de pression à se définir en termes d'intérêts provinciaux à une fin, et en termes d'intérêts nationaux à une autre fin. Une proportion de plus en plus réduite de l'activité socio-économique se déploie en dehors du régime fédéral, dont les gouvernements participent de plus en plus à l'activité sociale et économique à cause de l'autorité grandissante de l'État.

Dans un État unitaire, l'assujettissement de la société et du marché à l'autorité politique est relativement simple. Dans un État fédéral où les deux échelons gouvernementaux font preuve d'activisme, les difficultés de l'entreprise privée et le fait que la solution des problèmes sociaux relève de moins en moins du secteur privé accroissent l'importance de la fragmentation de l'autorité publique entre les autorités fédérales et provinciales. L'auto-régulation du marché et de la société est remplacée, non pas par un gouvernement unique ayant à tout le moins une capacité théorique de coordination de ses politiques, mais par une pluralité de centres de pouvoir gouvernementaux qui agissent sur la société et sur l'économie pour créer un enchevêtrement de sociétés et d'économies nationales et provinciales politisées. Ainsi, le déplacement

du secteur privé vers le secteur public fait plus que politiser la société : il la divise en éléments nationaux et provinciaux à des fins politiques.

Que le fédéralisme divise l'autorité législative et fasse en sorte que les citoyens et les groupes appartiennent à des communautés différentes pour des fins différentes, voilà qui est inhérent à ce type de gouvernement et qui justifie son choix. Les conséquences ultimes, pour la société, des formes adoptées par le fédéralisme sont toutefois profondes ou de peu d'importance suivant l'importance de l'engagement de l'État dans la société. Le rapport entre les conséquences sociales de la nationalisation par rapport à celles de la provincialisation reflètent les différences fédérales-provinciales dans l'exercice du pouvoir. Plus la société et l'économie entrent dans le champ d'action du gouvernement, plus les sociétés et les économies canadiennes sous-jacentes s'intègrent aux cadres national et provinciaux à des rythmes différents.

L'existence de gouvernements provinciaux forts et de sociétés et d'économies provincialisées, selon la définition que nous venons d'en offrir, n'est pas incompatible avec l'importance de plus en plus réduite, sous plusieurs aspects, des différences de valeurs et de choix politiques à l'échelle interprovinciale. Il ne fait aucun doute que des tendances à l'homogénéité ont été à l'oeuvre durant les années de l'après-guerre. Jusqu'à la fin des années 1950, la sagesse traditionnelle plaçait ces tendances au niveau de la société, et les tendances à la centralisation au niveau des élites, ce qui était supposé miner les disparités régionales historiques à la base du fédéralisme. Par la suite, la Révolution tranquille du Québec, durant les annés 1960, a clairement reflété et contribué à la baisse du caractère culturel distinctif du Québec, phénomène auquel le rapport Tremblay a attaché une très grande importance dans son analyse en plusieurs volumes de la spécificité du Québec[7]. Des études récentes, menées par des érudits, illustrent une similitude accrue des préférences dans les principaux domaines politiques[8].

Le fait que l'accroissement de telles similitudes suscite une convergence des rendements politiques des gouvernements ne signifie pas que le régime fédéral est dépourvu de racines. Les onze gouvernements sont enracinés dans le pouvoir, la juridiction, la capacité d'aller chercher des ressources et le fait élémentaire qu'ils ont réussi à intégrer leurs populations au cadre national et provincial, grâce à des politiques multiples. Dans ce sens politique, l'État fédéral continue à provincialiser et canadianiser simultanément les citoyens, comme effet secondaire de son activité interventionniste, divisant et unissant tout à la fois alors que les fondements plus traditionnels de la communauté s'estompent sous l'effet de la vie moderne.

Les gouvernements cherchent également, à l'occasion, à modifier directement et délibérément l'importance relative des communautés nationale et provinciale. Le gouvernement national a essayé à maintes reprises de limiter la provincialisation de la communauté canadienne,

issue de l'exercice, par les autorités provinciales, de leurs pouvoirs constitutionnels. Au cours des cinquante dernières années, le gouvernement fédéral a lutté contre la provincialisation du système d'imposition; il a également lutté pour l'instauration d'un État-providence dans lequel les droits sociaux ne seraient pas différents d'une province à l'autre; sous l'égide de M. Trudeau, il a déployé des efforts obsessionnels pour faire accepter une Charte des droits et libertés susceptible d'empêcher la provincialisation des droits, qui auraient autrement différé d'une province à l'autre; et il a exercé de fortes pressions pour enchâsser les droits à la langue de la minorité dans la Charte, avec succès d'ailleurs. Cette liste pourrait être allongée à l'infini. En règle générale, un grand nombre des programmes de subventions conditionnelles de la période suivant la Deuxième Guerre mondiale sont attribuables à la frustration des autorités nationales, qui trouvaient que plus le rôle de l'État augmentait, plus le nombre des domaines politiques traduisant sa conception d'une communauté nationale relevaient de la juridiction provinciale, suite à une Constitution rédigée à une époque antérieure alors que d'autres conceptions des responsabilités gouvernementales prévalaient.

À la base des efforts que déployait constamment le gouvernement fédéral pour réaliser cet objectif se trouvait le concept d'une communauté nationale dont l'intégrité — du point de vue des autorités fédérales — se voyait menacée par le rôle de plus en plus important des gouvernements provinciaux. La capacité accrue des gouvernements provinciaux de pénétrer et de modeler leurs sociétés suscite une contre-offensive fédérale pour essayer de préserver et de parrainer une communauté à l'échelle du Canada, ce qui implique nécessairement l'imposition de contraintes à la capacité des autorités provinciales d'exercer leur autorité suivant leurs préférences. L'objectif du gouvernement national était de transporter les affaires de la communauté nationale, telles qu'il les percevait, dans les arènes de la politique provinciale et de modifier le rendement politique des gouvernements provinciaux en conséquence. L'intérêt porté par le gouvernement fédéral à la provincialisation de l'union économique, durant les années précédant la *Loi constitutionnelle de 1982*, tirait une partie de son urgence de ces considérations politiques. Selon la perspective pan-canadienne du gouvernement fédéral, une telle opposition à la provincialisation de l'union économique par diverses stratégies de développement économique à l'échelle provinciale se fondait non seulement sur des considérations d'efficacité économique mais aussi sur l'opposition aux effets négatifs d'une citoyenneté canadienne commune, laquelle se serait manifestée de façon implicite si les frontières provinciales étaient devenues des obstacles à la mobilité pan-canadienne de la main-d'oeuvre, des services, des capitaux et des biens. Sa propre contribution à la provincialisation était moins importante puisqu'elle ne s'accompagnait pas des conceptions rivales des communautés politiques que soutenaient les autorités provinciales.

Récemment, l'exemple le plus remarquable des efforts gouvernementaux pour façonner un concept de la communauté peut être observé dans les luttes constitutionnelles des deux dernières décennies. L'attitude des gouvernements durant cette période révèle qu'ils comprenaient bien qu'en variant leurs définitions de la communauté, ils provoquaient des conséquences différentes touchant leur autorité réelle comme gouvernements, surtout dans des situations de concurrence intergouvernementale. La compétition entre le Québec et le gouvernement fédéral est particulièrement instructive puisqu'elle révèle les efforts de pénétration de l'État moderne pour modifier notre conception de nous-mêmes comme citoyens ainsi que la nature et l'importance des communautés nationale et provinciale auxquelles nous sommes liés. Cette compétition est un exemple vivant de la politisation de la communauté et de l'identité. Elle révèle les luttes concurrentielles des autorités de l'État pour transformer l'ordre symbolique de l'État provincial du Québec, de l'État national et, indirectement, de tout le régime fédéral. Ces luttes ont changé les Canadiens; ils sont devenus un peuple différent avec des identifications collectives variées aux communautés nationale et provinciale.

L'image globale du Canada comme un pays britannique est devenue périmée avec la percée d'un nationalisme québécois axé sur l'État, qui a amené les francophones de cette province à se relier et à s'identifier davantage à l'État du Québec, expression qui est devenue de plus en plus courante durant les années 1960. Ce phénomène a atténué les liens qui unissaient les Québécois aux francophones des autres provinces, réduit le rôle de l'Église catholique en matière d'instruction et d'assistance sociale et, conséquence encore plus importante, mené à l'utilisation de l'État provincial pour modifier l'ordre socio-économique du Québec dans l'intérêt de la majorité francophone. Parmi les autres conséquences, il en a résulté des pertes politiques, économiques et de statut pour la minorité anglophone du Québec ainsi que le recours à une politique provinciale en matière de langue pour contrer la propension des immigrants non britanniques à entrer dans la communauté anglophone minoritaire plutôt que dans la communauté francophone majoritaire. Comme effet secondaire des liens plus étroits unissant le gouvernement du Québec et la majorité francophone de cette province, les francophones des autres provinces canadiennes ont dû se redéfinir. Ils ne pouvaient plus se considérer comme les membres d'un Canada français à l'échelle du pays, dont les quatre cinquièmes de leurs frères de langue s'étaient psychologiquement retirés. Eux aussi en sont venus à se définir en termes provinciaux, par exemple comme des Franco-Manitobains ou, de façon encore plus évocatrice, comme des francophones hors Québec.

Les liens émergents entre la majorité francophone du Québec et l'État provincial révélaient que le régime fédéral n'était plus adéquat dans sa

forme actuelle, tout comme le faible taux de participation des francophones aux affaires de l'État national. Leur reconnaissance purement symbolique, leur participation limitée à la fonction publique et les faibles possibilités de s'exprimer en français dans la Capitale nationale et dans les institutions du gouvernement central n'étaient pas des problèmes importants tant que le gouvernement du Québec demeurait faible et la majorité francophone, relativement apolitique. Cependant, la percée du nationalisme au Québec a fait ressortir les lacunes historiques dans la reconnaissance du fait français par le gouvernement central et le caractère inacceptable de l'assimilation des minorités canadiennes française dans les provinces du Canada anglais.

Réduit à l'essentiel, l'ordre du jour politique est devenu très simple : il s'agissait de reformuler le gouvernement central et le fédéralisme canadien, ou bien d'accepter que le Canada puisse se scinder en deux ou plusieurs nouveaux États. La lutte principale portait sur les frontières de la communauté et sur les relations hostiles ou complémentaires entre les identités et les loyautés vis-à-vis le Canada et la province. Suivant la perspective fédérale, la tâche consistait à remodeler le symbolisme et les pratiques du gouvernement central et du régime fédéral dans son ensemble, lesquels ne pouvaient plus continuer à se fonder sur l'imagerie britannique des Canadiens en tant que population. La Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, le nouveau drapeau, la politique des langues officielles, le rôle saillant joué par les ministres issus du Québec (dont l'exemple le plus frappant est le premier ministre Trudeau), l'appui constant des autorités fédérales à la Charte des droits et libertés, avec une insistance particulière sur ses dispositions linguistiques et maintes autres entreprises politiques de moindre importance étaient issus du besoin d'édifier de nouveaux symboles et de nouvelles pratiques au sein même du gouvernement ainsi qu'entre les gouvernements et les communautés linguistiques, susceptibles de restaurer l'allégeance chancelante des Québécois au gouvernement central et au fédéralisme canadien.

Les ressources symboliques, comme toutes les autres ressources, sont rares; en conséquence, la reconstruction de l'ordre symbolique crée des gagnants et des perdants. La transformation de l'ordre symbolique global, autrefois britannique et maintenant dualiste, a clairement entraîné une baisse de statut pour les Canadiens d'origine britannique, même s'ils demeuraient toujours l'un des deux peuples fondateurs, ou groupes visés par la Charte. Cependant, les éléments multiculturels de plus en plus nombreux au Canada — Ukrainiens, Allemands, Italiens, Européens de l'Est et maints autres — semblaient être relégués au rang de citoyens de deuxième classe en dehors du cercle magique des deux peuples fondateurs.

Dans l'Ouest canadien, le ressentiment entraîné par cette baisse de statut a été aggravé par le fait que les citoyens non britanniques et non français, qui étaient nombreux, avaient amélioré leur statut et progressé

économiquement et politiquement dans les provinces des Prairies au cours des dernières décennies[9]. Concurremment, à l'échelle nationale, ils avaient profité du régime Diefenbaker dont le cabinet manifestait une pluralité ethnique inhabituelle suivant les normes canadiennes et qui était dirigé par un premier ministre inspiré par l'idéologie du pan-canadianisme, laquelle s'est traduite dans la Charte des droits de 1960. L'ordre et le statut qui leur avaient permis de progresser ont été brusquement détournés dans une nouvelle direction, moins favorable, par la réaction du gouvernement fédéral au Québec. Leur sentiment d'être supplantés et exclus a été exacerbé par le fait que les francophones à l'origine de cet état de choses, dont le statut avait relativement augmenté, ne formaient qu'une petite minorité dans l'Ouest canadien. L'intérêt du gouvernement national face à leur avenir linguistique était un effet secondaire des efforts déployés par celui-ci pour consolider l'allégeance chancelante des francophones du Québec à l'État canadien. La faiblesse numérique et politique des francophones habitant les provinces de l'Ouest canadien a été compensée par leur contribution possible à la solution de problèmes politiques dont la source verrait d'ailleurs, et auxquels les autorités provinciales des communautés dans lesquelles ils vivaient n'attachaient pas une très grande importance.

Le multiculturalisme a émergé comme une exigence politique visant à parer aux conséquences négatives imprévues de la distinction, à des fins de traitement privilégié, des deux communautés parlant les langues officielles ainsi que des groupes britannique et français dont elles étaient issues. Après avoir amorcé le processus de reconnaissance de la dualité linguistique ethno-nationale, le gouvernement fédéral a répondu à la nécessité politique de réunir les différentes ethnies du pays dans une nouvelle définition du Canada, qu'elle a essayé de formuler par la politique du multiculturalisme.

De nouveaux facteurs sont venus s'ajouter à ce ballet complexe où figuraient l'État, les langues et les ethnies. Pour la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, c'était le nationalisme québécois qui constituait une menace. Dix ans plus tard, la Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne définissait la menace en termes de régionalisme et de dualisme. Par régionalisme, elle entendait les tendances centrifuges à la provincialisation, appuyées et dirigées par l'activisme des autorités provinciales. De façon rhétorique, cela s'est manifesté par la conception du Canada comme une communauté de communautés, qui suivant certaines versions accordait la primauté aux communautés provinciales et aux gouvernements proviciaux sur lesquels elle se fondait. L'évidence politique de ce phénomène s'est révélée dans les efforts déployés par certains gouvernements provinciaux pour mobiliser leurs populations dans des affrontements avec le gouvernement fédéral. En termes de l'ordre du jour de la réforme constitutionnelle, cette tendance s'est manifestée par diverses propositions visant à restructurer les institutions du

gouvernement central pour les sensibiliser aux besoins régionaux tels que définis par les autorités provinciales — il s'agit des différentes propositions du Parlement — ou, comme ce fut le cas en Alberta, pour ériger des barrières contre l'intrusion fédérale grâce notamment au pouvoir d'effectuer des dépenses et au pouvoir déclaratoire.

Ces manifestations du provincialisme défiaient la légitimité du gouvernement fédéral et de l'idéologie pan-canadienne soutenue par Messieurs Diefenbaker, Pearson et Trudeau de la fin des années 1950 jusqu'au milieu des années 1980, selon des versions évidemment différentes. Sous le gouvernement du premier ministre Trudeau, les enjeux étaient à ce point élevés que la logique de la compétition intergouvernementale a incité les autorités fédérales à élaborer une contre-définition du Canada : il s'agissait du concept global d'une communauté nationale fondée sur l'allégeance individuelle des citoyens, d'un ordre constitutionnel impliquant que le pays est davantage que la somme de ses éléments provinciaux et d'une société dans laquelle les droits des minorités en matière de langues officielles (y compris le droit à l'instruction dans la langue de la minorité) devaient faire l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle de la part des deux échelons du gouvernement.

Le compromis constitutionnel qui en a résulté, suite à des controverses prolongées et à des débats passionnés à l'échelle intergouvernementale, comprenait une formule d'amendement, une clause afférente aux ressources et la Charte canadienne des droits et libertés. Ces points ont été étudiés dans de nombreuses publications[10] et ils ne feront pas l'objet d'une analyse détaillée dans le présent rapport. Cependant, la Charte est extrêmement révélatrice de la relation entre les clivages socio-économiques et la politique de l'État. L'esprit de la Charte était de construire et de préserver la nation, tout en protégeant les droits; mais les processus politiques complexes qui en ont permis l'émergence ont fait en sorte que maints clivages et divisions internes ont été reconnus, et parfois même stimulés, dans la Charte.

Comme concession à certaines provinces, la Charte renferme une clause de dérogation qui permet aux gouvernements qui satisfont à certaines exigences de procédure de promulguer des lois indépendamment des dispositions de l'article 2, traitant des libertés fondamentales, des articles 7 à 14 (garanties juridiques) et de l'article 15 (droits à l'égalité). Dans la mesure où la clause de dérogation est utilisée (et jusqu'à maintenant elle l'a été pour exempter toutes les lois québécoises de l'application de ces articles, mais pas ailleurs), elle sape l'efficacité de la Charte à titre d'instrument d'édification de la nation dont le principe fondamental est la garantie des droits et libertés à tous les citoyens, où qu'ils soient et quel que soit l'échelon gouvernemental. La forte utilisation de la clause de dérogation par le gouvernement québécois et son utilisation négligeable par les autres gouvernements renforcent le dualisme et font ressortir la spécificité du Québec.

L'ajout de la clause de dérogation ne surprend guère, en rétrospective, compte tenu des objectifs d'édification de la nation manifestement poursuivis par la Charte en vue de limiter les disparités provinciales et du rôle important joué par les provinces dans l'entente constitutionnelle finale. Ce qui surprend davantage, et qui révèle la politisation d'une gamme toujours plus étendue de clivages et d'identités, c'est la mesure dans laquelle la Charte complète sa reconnaissance de base des droits individuels en établissant des distinctions à l'égard d'un certain nombre de groupes particuliers, lesquels font l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle spéciale. On pouvait s'attendre à ce que le dualisme linguistique du Canada reçoive une attention et une protection particulières (articles 16 à 23), puisqu'il était directement lié à l'objectif fédéral prioritaire d'assurer l'intérêt des francophones du Québec dans tout le pays et de consolider la position de la minorité anglophone au Québec. Mais la Charte demande également aux différentes Cours d'interpréter la Charte « pour concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens » (article 27). Elle protège également les « droits ou libertés ancestraux, issus de traités ou autres, des peuples autochtones du Canada » (article 25); cet article est complété par la Loi constitutionnelle (article 35) qui définit les autochtones comme comprenant « les Amérindiens, les Inuit et les Métis du Canada », ce qui accorde aux Métis une reconnaissance constitutionnelle qui leur faisait auparavant défaut.

La clause de l'action positive (art. 15(2)) est peut-être la plus révélatrice de la tendance de la Charte à offrir un appui constitutionnel à des groupes particuliers; elle permet, indépendamment de la clause des droits à l'égalité (art. 15(1)), les programmes et les activités qui « sont destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques ». Cette clause invite les deux échelons gouvernementaux à s'engager dans des projets micro-sociaux visant à transformer l'ordre historique des statuts sociaux. Quelle que soit l'utilité finale de l'action positive pour lutter contre des inégalités injustifiables, elle a clairement le potentiel d'engager l'État dans des interventions incessantes dans le secteur public, dans le secteur de l'éducation et peut-être dans le secteur privé, au nom de groupes particuliers. Cette tâche n'a pas de fin puisque l'État, quelque appropriées et réussies que soient ses interventions, ne pourra jamais rattraper la capacité de la société et de l'économie d'engendrer de nouvelles inégalités, pour lesquelles il faudra réclamer justice. En outre, la recherche de l'égalité par l'action positive créera :

> de nouveaux gagnants et de nouveaux perdants; bref, de nouvelles inégalités seront suscitées par l'intervention de l'État, et le problème de « l'égalité contre l'égalité » demeurera en permanence. L'État restera toujours vul-

nérable aux critiques formulées au nom de l'égalité, et il pourra toujours se justifier au nom de cette même égalité. Le débat ouvert au nom de l'égalité est un débat *sine die*[11].

La reconnaisssance constitutionnelle accordée à des catégories particulières de Canadiens illustre une tendance cyclique de l'État canadien. En établissant des distinctions entre des groupes ou des catégories spécifiques, pour leur accorder un traitement individualisé, il attire simultanément ces groupes ou ces catégories spécifiques pour établir avec eux des relations de patron à client, il accorde de l'importance politique à certains et pas à d'autres et il fragmente la possibilité de créer une citoyenneté commune à partir d'intérêts plus abstraits et plus généraux. En outre, il favorise l'émergence de divisions sociales additionnelles auxquelles il est contraint d'offrir une autre série de réponses particulières. Thomas Flanagan a récemment analysé comment les onze commissions des droits de la personne au Canada fabriquaient des minorités, en manifestant « une extraordinaire tendance à élargir leur mandat ». La première législation globale des droits de la personne au Canada, la Charte de droits de la Saskatchewan de 1947, empêchait la discrimination du fait de la race, de la couleur, de l'origine ethnique et nationale, des principes moraux et de la religion. Trente chefs de discrimination sont désormais interdits par les onze instances précitées, allant de critères de stigmatisation tels que la race à des critères liés au cycle de vie tels que l'âge et à des critères liés au style de vie tels que l'orientation sexuelle ou l'abus d'alcool et de drogues[12]. Bon nombre de théoriciens des sciences sociales, au XIXe siècle, craignaient l'effet de nivellement de l'État démocratique dont ils assistaient à l'émergence. L'État démocratique moderne semble également capable de multiplier les différences et de séparer certains groupes de l'ensemble de la communauté.

Globalement, l'exercice de rénovation constitutionnelle a révélé avec une netteté dérangeante la force des intérêts personnels lorsque les principales règles du jeu sont remises en question. Dans de telles circonstances, les intérêts gouvernementaux et privés reconnaissent la possibilité de faire pencher les politiques de base de l'État à leur avantage à long terme. L'objectif fondamental des gouvernements était d'accroître le contrôle qu'ils exercaient sur leurs propres sociétés et économies et de renforcer leur position constitutionnelle par rapport à celle des autres gouvernements. Les arrangements constitutionnels étaient considérés comme des outils pour restructurer les relations entre les gouvernements et les populations et pour transformer l'identité et la conception de la communauté des citoyens. Comme il s'avérait impossible d'obtenir une solution rapide aux problèmes constitutionnels, de plus en plus d'acteurs sont entrés en scène. Ce qui avait principalement commencé comme une lutte de pouvoirs entre Québec et Ottawa a pris une ampleur constante pour engager les onze gouvernements, les

femmes, les autochtones, maints groupes ethniques, les handicapés et d'autres. Un affrontement qui s'était amorcé par rapport au statut du Québec et du Canada français a finalement entraîné, parmi d'autres conséquences, la première reconnaissance constitutionnelle des Métis ainsi qu'une importance politique généralement accrue pour les autochtones, les femmes, d'autres bénéficiaires possibles de l'action positive et, dans une moindre mesure, les groupes ethniques non visés par la Charte. Aucun de ces acteurs ne participait de façon significative au processus lorsqu'il a été amorcé à la fin des années 1960, pas plus que leurs intérêts ne s'inscrivaient dans les objectifs des premiers participants à cette joute constitutionnelle. La Charte des droits et libertés et la formule d'amendement sont issues d'un processus visant à nous unifier, mais qui a également eu pour effet de constitutionnaliser bon nombre de nos différences, en partie pour reconnaître l'hétérogénéité ethnique accrue de la mosaïque canadienne mais surtout pour donner suite aux demandes d'égalité et à l'argumentation voulant que ce soit par un traitement préférentiel de l'État à l'égard des défavorisés qu'on puisse y parvenir. En font foi la clause des droits à l'égalité (15(1)) et la clause de l'action positive (15(2)).

Quelle que soit sa contribution à long terme à l'évolution de nos conceptions en matière de justice sociale[13], le recours à l'action positive, désormais favorisé par la Constitution, va engendrer des affrontements politiques le long des lignes de clivage qu'elle fait ressortir à notre intention. Elle engagera davantage l'État dans les conflits sociaux, elle politisera de plus en plus la société et elle renforcera la croyance que la société est un objet politique fabriqué de toutes pièces par les gouvernements en réponse à des pressions politiques. S'accordant à la thèse générale du présent débat sur le fédéralisme et la communauté, elle confirme à quel point nous nous sommes éloignés du type de relations qui existaient entre l'État et la société en 1867, lorsque nous avons entrepris notre périple de Canadiens. Pour citer Léon Dion : « Qui que nous soyons, quelle que soit notre profession, quelle que soit la région du pays où nous habitons, la politique a envahi nos vies et il est virtuellement impossible d'échapper à son emprise. Cette invasion de la politique dans nos vies quotidiennes est un phénomène nouveau dans l'histoire[14]. » Dans ce nouveau monde, nos conceptions de la communauté et de l'identité sont de plus en plus attribuables à la politique de l'État, qui est parfois intentionnelle mais qui est le plus souvent un effet secondaire fortuit de l'invasion massive de l'État dans nos vies quotidiennes.

Les divisions intragouvernementales, la tendance à l'accroissement et la fragmentation de la communauté

Le régime constitutionnel est davantage que le fédéralisme. À ces deux mesures institutionnelles, la Charte canadienne des droits et libertés a

récemment ajouté un troisième fondement. La théorie du gouvernement responsable suggère l'existence, au niveau fédéral, d'une instance exécutive capable d'insuffler de l'énergie et qui, se fondant sur l'appui relativement prévisible d'une majorité en Chambre, serait capable de traduire ses initiatives politiques en lois. Ainsi, le Cabinet est supposé apporter de l'unité et de la cohérence à la conduite globale des affaires du gouvernement. Mais les faits viennent démentir cette théorie.

Un fonctionnaire fédéral, M. H.-L. Laframboise, a fait récemment observer que la bureaucratie fédérale devient analogue à un mini-système international lorsqu'un corps diplomatique s'engage dans des négociations interministérielles avec les fonctionnaires d'autres ministères relevant de la même autorité :

> Cette activité devient de plus en plus formelle grâce notamment aux contrats écrits entre les parties comme les protocoles d'accord entre les ministres et les lettres d'entente entre les chefs adjoints. La forme et le contenu de ces divers pactes et traités ont atteint un niveau fastidieux de raffinement qui ferait honneur à Talleyrand [. . .] cette déplorable tendance au formalisme [. . .] traduit une méfiance généralisée, et souvent justifiée, à l'égard des motivations des autres fonctionnaires qui relèvent de la même autorité[15].

Ainsi, le Cabinet est davantage comparable à un holding de ministères compétitifs qu'à une équipe de football dirigée par un quart-arrière qui appelle les jeux et qui s'attend à une performance ultra-précise de la part de ses coéquipiers. L'une des raisons de cette diférence est que le vrai quart-arrière recommence à zéro à chaque nouveau jeu. Pour le Cabinet, il en va autrement : tous les jeux antérieurs, à l'exception d'une minorité qui ont été désavoués, sont joués encore et encore par les services du gouvernement lesquels, en 1985, continuent à répondre aux jeux législatifs de premiers ministres depuis longtemps disparus. Dans un régime politique établi, tous les premiers ministres se trouvent donc au sommet d'une pyramide constituée des nombreuses politiques adoptées dans le passé, dont l'administration est relativement distincte de leur rôle comme chefs exécutifs de l'État moderne. On n'a ni le temps ni les connaissances voulus pour réviser plus qu'une fraction minuscule des politiques léguées par ses prédécesseurs. En outre, les politiques d'autrefois sont captives des bureaucraties constituées par les fonctionnaires de carrière, qui considèrent leurs connaissances spécialisées comme des garanties de sécurité et d'avancement. Ils entretiennent des relations symbiotiques avec des groupes de clients qui se sont habitués aux programmes en question et qui se sont probablement organisés pour les façonner de plus en plus à leur avantage, au fur et à mesure qu'ils prenaient une ampleur accrue.

Les changements ne s'effectuent donc qu'en périphérie. On ne divorce pas de son passé. Le gouvernement est une organisation continue, profondément captive de la société et de l'économie du pays par suite de ses politiques du passé qui se perpétuent. En outre, on fait face à

une autre complication : un grand nombre des joueurs du gouvernement ne font pas partie de l'équipe. Ils jouent différents jeux dans les centaines de sociétés d'État et d'organismes de réglementation qui, à des degrés divers, sont exemptés dans les faits ou juridiquement de la surveillance politique directe des premiers ministres et du Cabinet.

Les quarts-arrières et les premiers ministres devraient avoir des aptitudes et des ambitions différentes. Sinon, l'un d'entre eux est en train de jouer le mauvais jeu. Les quarts-arrières ont l'avantage de recommencer à zéro à chaque nouveau jeu, mais leurs passes de touché sont chose du passé une fois complétées. Des recommencements à zéro suivis d'autres recommencements à zéro n'engendrent que des triomphes éphémères pour ceux qui en sont les acteurs. Les premiers ministres et les cabinets ont des antécédents qui les suivent partout mais leurs gains, ne seraient-ils que de deux verges, influencent la postérité puisqu'ils sont aussi relativement imperméables aux modifications de leurs successeurs que ne l'ont été les travaux de leurs prédécesseurs pour eux.

Il en résulte de nombreuses conséquences pour les relations entre l'État et la société. En premier lieu, comme la plus grande partie de l'activité de l'État, quelle que soit l'époque, résulte davantage de la continuité que de l'innovation par les personnes au pouvoir, la plupart des liens qui unissent les citoyens et l'État sont habituels. En deuxième lieu, il en résulte que ces liens se créent davantage avec la bureaucratie qu'avec les membres des législatures et du Cabinet. La portée de cette conséquence, qui est dirigée vers le futur, n'intéresse généralement pas de façon directe la plupart des citoyens et des intérêts qui bénéficient des politiques et des programmes en cours. En troisième lieu, les politiques en cours sont défendues par des administrateurs et des bénéficiaires qui sont responsables de ce qu'ils considèrent comme des améliorations mais qui ne tardent pas à résister aux changements qu'ils considèrent comme malvenus; ces caractéristiques s'opposent à celles des nouvelles politiques en puissance, qui conservent un élément de jeu et d'imprévisibilité durant le processus de leur formation. En quatrième lieu, les programmes créent des liens très spécifiques entre les citoyens et l'État. Les citoyens et les intérêts socio-économiques qui interagissent avec l'État, en plus d'être divisés en onze communautés territoriales et juridictionnelles par le régime fédéral, font également l'objet d'autres divisions en catégories multiples par la répartition des responsabilités gouvernementales entre différents ministères, les unités bureaucratiques subsidiaires au sein de chaque ministère et la série de politiques que ces unités ont à administrer. Les citoyens et les intérêts sont également liés, dans des secteurs vastes et de peu d'importance, à la prolifération des organismes de réglementation et des sociétés d'État (plus d'une centaine, aux deux échelons gouvernementaux) qui ont été volontairement mis à distance des cabinets et des législatures. Pour

l'expert en sciences sociales qui oeuvre dans les milieux universitaires, le sort du Conseil canadien de recherche en sciences sociales (CCRSS) est d'une importance primordiale et le sort des offices de commercialisation des oeufs, de peu d'importance. Pour les producteurs d'oeufs, le contraire est tout aussi vrai et il est probable qu'ils ne connaissent même pas l'existence du CCRSS.

Pour ce qui touche les programmes en cours, les citoyens et les intérêts socio-économiques du pays sont d'abord groupés en communautés globales à l'échelle nationale et provinciale, par la division fédérale des pouvoirs, puis divisés à nouveau en innombrables unités administratives chargées d'administrer des programmes spécialisés.

Par les lunettes du fédéralisme, le citoyen peut être observé comme appartenant simultanément à la communauté nationale et provinciale, toutes deux de plus en plus politisées et d'une importance relative variable suivant l'évolution du fédéralisme. Ces communautés sont cependant fragmentées de l'intérieur par leur interaction avec la structure centrifuge de chaque gouvernement et des programmes multiples qu'ils administrent. Les citoyens, dans le cadre de leur interaction normale avec l'État, sont peu incités à se considérer autrement que comme la somme de leurs liens individuels avec les deux échelons du gouvernement. Un esprit calculateur fait d'individualisme politique, dont les éléments varient d'un individu à l'autre et d'un groupe à l'autre, contribue à faire de l'arène publique un autre marché, où les échanges ne s'effectuent pas en dollars mais bien en pouvoir et en votes.

La fragmentation politique

Alors que les sociétés et les économies du pays deviennent de plus en plus engagées dans le rendement politique de l'État, les calculs politiques acquièrent une importance accrue dans la poursuite des objectifs individuels. De puissants stimulants favorisent le déploiement des habiletés politiques dans la société. Le comportement égocentrique devient politisé. Les dispositions de la Charte touchant l'action positive ouvrent de nouvelles possibilités aux groupes défavorisés, qui peuvent désormais demander à l'État de mettre ses ressources à leur disposition dans les marchés du travail et possiblement dans le domaine de l'instruction postsecondaire. Les choix politiques deviennent une alternative au rendement du marché, pour la survie économique et la rentabilité. Les entreprises consacrent beaucoup de temps à la bureaucratie gouvernementale. On assiste à la naissance d'intermédiaires dont le rôle est de maximiser les avantages des interactions individuelles et de groupe avec l'État. Quelque 480 associations commerciales ont été créées à l'échelle nationale pour, entre autres, gérer les relations avec l'État. La plus grande partie de ces associations ont été fondées depuis le début de la Deuxième Guerre mondiale, avec un taux de croissance maximal entre 1961 et 1975[16]. Elles sont

particulièrement efficaces au niveau des questions locales mais elles le sont beaucoup moins au niveau macro-social, où elles sont en butte à des divisions internes et à des intérêts contradictoires.

Les calculs politiques sont diffusés dans des domaines de la société et de l'économie où ils sont historiquement non pertinents. On l'observe non seulement dans les tentatives de tirer des avantages de l'État, mais aussi dans les tentatives de se soustraire aux obligations de l'État. La profession de comptable, qui sert à dispenser des conseils utiles pour minimiser les obligations financières vis-à-vis de l'État, ne constitue que le sommet de la vague. Pour les comptables, avril est le mois des nuits écourtées et des jours rentables alors que la date limite de production des rapports d'impôt approche. Les conseillers politiques deviennent les adjoints administratifs des présidents d'entreprises. Les facultés de commerce et d'administration recourent de plus en plus fréquemment aux services de politicologues et elles consacrent une grande attention à l'interaction du monde des affaires avec l'État. L'épidémie de mariages qu'on observe à la fin de décembre, pour profiter du régime d'imposition, est révélatrice de l'interaction entre la planification privée et la planification de l'État dans les aspects les plus intimes de notre existence. La vente des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) augmente beaucoup en janvier et en février par suite de considérations fiscales. Nous fonctionnons désormais en fonction de multiples calendriers d'État qui n'ont rien à voir avec le système solaire.

On ne fait pas que coopérer avec l'État et lui obéir, mais on cherche également à se soustraire à son influence. L'économie au noir, qui est une tentative d'éviter la réglementation et l'imposition de l'État, constitue la manifestation la plus flagrante de ce phénomène. Ce type d'économie, qui se veut une réaction aux intrusions indésirables de l'État, ne peut être efficacement géré. Il devient une zone de liberté clandestine qui s'exerce en deça des activités officiellement reconnues et sanctionnées. C'est un phénomène plus répandu dans les pays communistes mais qui a également son importance dans les sociétés démocratiques où la réglementation de l'État et les obligations fiscales sont jugées oppressives. L'importance de l'économie au noir a une relation positive avec le degré de relâchement des systèmes administratifs de l'État et le degré de corruption qui les caractérisent.

Par sa nature même, l'économie au noir ne peut être facilement mesurée puisqu'elle cherche à se soustraire aux définitions officielles et qu'elle ne veut pas être repérée. Au Canada, on possède différentes estimations de son importance mais elle constitue presque certainement un pourcentage important de l'activité économique totale. Les activités économiques qui s'exercent en marge de l'État et qui étaient tout à fait naturelles et légales au dix-neuvième siècle prennent désormais la forme d'échanges clandestins dont l'importance est discutable, mais qui sont de toute évidence massifs. Une étude récente de Rolf Mirus fixe les

« dimensions réelles des activités économiques lucratives invisibles » à 10 à 15 % du PNB, et davantage[17].

En outre, on apprend à adopter un comportement d'évitement. Ce comportement, au fur et à mesure qu'il se répand dans des secteurs de l'économie où il est extrêmement difficile à détecter, est de plus en plus accepté comme un comportement normal. Tous n'ont pas la même possibilité de participer à l'économie au noir et ceux qui sont le moins capables d'en profiter en ressentent de l'envie et de la rancune. On peut également supposer que l'économie au noir menace l'État, puisque ceux qui y participent considèrent évidemment l'État comme un fardeau à éviter, dans des domaines choisis. Ce phénomène est profondément révélateur des limites à une action réussie de l'État. L'une des conséquences de l'économie au noir est que les données officielles ne représentent qu'une part de plus en plus réduite de l'activité économique. Dans certains domaines, les données qui servent de base aux opérations de l'État sont dangeureusement peu fiables par suite de cette extension de l'État. L'État, dans la mesure où ses mélodies atteignent des oreilles peu réceptives, peut se transformer en contre-joueur de flûte d'Hameln. Ses tentatives de contrôler et d'aller chercher les ressources donnent lieu à des contre-attaques sélectives pour se soustraire à son emprise et pour trouver des échappatoires. L'économie au noir mérite un examen approfondi comme indicateur clé d'une tendance importante dans la sociologie politique de l'État canadien contemporain.

L'État est devenu un élément omniprésent dans nos calculs. Le pouvoir, l'influence, le revenu et le statut ne sont plus considérés comme le résultat de forces anonymes et impersonnelles du marché ou de la tradition. S.M. Lipset, s'appuyant sur la thèse de Max Weber qui veut que l'action de classe exige que « le fait d'être conditionné soit aisément reconnaissable[18] », a expliqué la protestation agraire par la visibilité du marché et du système des prix, par lesquels les agriculteurs se sentaient opprimés. La Bourse des grains de Winnipeg, les chemins de fer du Canadien Pacifique, les sociétés d'élévateurs et le tarif, tous ces éléments semblaient illustrer la manipulation du système des prix par de puissants intérêts qui contrôlaient l'État. La visibilité de l'ennemi favorisait la mobilisation agraire en suscitant l'hypothèse qu'un changement dans la structure du pouvoir politique était la bonne façon d'accroître son statut et sa sécurité économiques.

Le rôle joué par l'État dans la distribution des avantages et des désavantages est devenu beaucoup plus visible depuis les mouvements de protestation agraire des décennies qui ont précédé la Deuxième Guerre mondiale. L'État est devenu l'arbitre de conceptions adverses de la justice sociale, qui ne pouvaient trouver de solution permanente. Il en a résulté un processus de demandes concurrentielles, stimulées par le fait que l'État était considéré comme un allié possible dans la recherche d'égalité et de privilèges. De ce point de vue, l'État devient une série

d'obstacles ou d'opportunités, ou de barrières et d'échappatoires, par rapport auxquels les objectifs sont poursuivis. Le déploiement de la question constitutionnelle ainsi que le marchandage égoïste qu'elle a déclenché et dévoilé constituent un exemple particulièrement révélateur de ce que les citoyens et les groupes ont appris depuis la Dépression : c'est-à-dire que l'État est plus qu'un arbitre et qu'il n'est pas un simple instrument qui exhorte ce qu'il y a de meilleur en nous à exercer notre sens civique et à faire des contributions désintéressées au bien public; il est plutôt intimement engagé dans ce qui, pour William Goode, est un processus social incessant de constante renégociation du statut des membres de la société[19].

La politisation des ethnies que nous avons déjà mentionnée révèle de façon manifeste que l'ordre symbolique global de l'État est un objet politique créé de toutes pièces, et que la répartition ethnique du pouvoir, du revenu, du statut et du droit à l'usage de sa langue est sujette à des changements politiques. Concurremment, l'éveil des populations autochtones a mené à des demandes de progrès majeurs en matière d'auto-gouvernement, allant jusqu'à l'auto-détermination[20]. Les autochtones subissaient évidemment d'importantes divisions internes, à la fois historiques, géographiques et de statut juridique. Depuis les quinze dernières années, l'activité politique des autochtones a beaucoup augmenté, en partie à cause de l'appui financier de l'État et en partie à cause du déploiement de la question constitutionnelle, qui leur a fourni une tribune qu'ils n'ont pas tardé à exploiter. La définition des autochtones a été élargie pour englober les Métis, qui ont fait l'objet d'une première reconnaissance constitutionnelle en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982; par conséquent, l'éveil des autochtones s'est accompagné d'une augmentation de leurs demandes politiques.

Simultanément, le mouvement féministe a remis en question la division sociale du pouvoir selon le sexe — y compris en politique, sur le marché du travail, dans l'économie et au sein de la famille. Différents groupes se sont mis à contester l'hétérosexualité comme norme dominante, tout en affirmant leur droit au libre choix de leurs partenaires sexuels et de leur mode de sexualité. Les handicapés ont commencé à s'opposer aux stigmates et aux peines liés à leurs incapacités physiques ou mentales.

Il est tentant, mais erroné, de ne se pencher que sur les causes domestiques de nos diversités internes. L'État fédéral, avec ses deux échelons gouvernementaux, et la société canadienne avec laquelle il interagit sont engagés dans des forces internationales qui influent sur les gouvernements et les populations. Notre économie a été internationalisée par l'ordre international du libéralisme économique de l'après-guerre, et notre société a également été prise au jeu des forces internationales. Le mouvement féministe, quelles que soient ses variations nationales, conteste la division sexuelle du travail, et la société

elle-même, dans tous les pays capitalistes démocratiques du monde. La politique des autochtones canadiens ne peut être comprise sans que l'on fasse état de leurs liens organisationnels et de leurs affinités psychologiques avec les autochtones d'autres pays qui connaissent une renaissance ethnique semblable. De façon plus générale, les demandes d'autogouvernement des autochtones sont issues de la fin des empires européens en Afrique et en Asie et du rejet des hiérarchies raciales sur lesquelles ils se fondaient. Les lesbiennes et les gais qui contestent la définition traditionnelle de la famille tout comme la norme dominante de l'hétérosexualité sont liés à des mouvements semblables à l'extérieur du Canada, dont ils tirent des idées, des stratégies et de l'appui moral. La Déclaration internationale des droits de l'homme des Nations Unies et diverses conventions internationales particulières sont rapidement transformées en demandes politiques intérieures par les citoyens du Canada et d'ailleurs. En somme, les aspirations politiques, les identités alternatives, les valeurs concurrentielles et les nouvelles définitions de ce que devraient être les relations entre les hommes et les femmes, les jeunes et les vieux, les travailleurs et les employeurs, les parents et les enfants, les bien-portants et les handicapés, les citoyens et les États, tous ces facteurs dépassent les frontières nationales. L'internationalisme contemporain des mouvements sociaux et de la vie politique, stimulé par le pouvoir de pénétration des média actuels, est intégralement lié à des tendances centrifuges de la politique démocratique contemporaine, qui compliquent le rôle des gouvernements.

Ces tendances centrifuges sont issues d'une émergence pluraliste d'identités, autour de différences et de clivages qui ne sont pas directement issus des classes sociales ou de l'économie. Par « émergence d'identités » on fait d'abord allusion à des groupes ou à des catégories sociales spécifiques — femmes, autochtones, francophones hors Québec et maints autres — et, en deuxième lieu, au fait que le gouvernement est l'organisme capable de prendre les mesures correctives, fait qui constitue désormais un lieu commun. Cette forme particulière d'éveil à son identité politique, dans le Canada contemporain, est façonnée en partie par la diffusion d'une mentalité favorable aux droits de la personne au cours des vingt-cinq dernières années.

Bon nombre des droits sont positifs dans la mesure où il faut que l'État prenne des dispositions pour qu'ils soient respectés. La reconnaissance d'un droit et, pour l'État, la façon de le faire respecter sont des phénomènes complexes. Selon une perspective utilitariste étroite, les droits peuvent être réduits à une transaction entre l'État et un citoyen, comme par exemple lorsque des sommes sont versées sous forme de pension de sécurité de la vieillesse par l'État au citoyen, ou lorsque le statut professionnel et le revenu d'un membre d'un groupe défavorisé sont améliorés par l'action positive. L'État joue également un rôle important pour conférer le statut, reconnaître l'identité et assurer un sens à la citoyen-

neté. Plus le rôle de l'État augmente, plus l'ordre symbolique dont il relève augmente en conséquence. L'ordre symbolique est désormais une arène de toute première importance où s'exerce de la concurrence pour l'obtention des denrées rares que sont la reconnaissance et le statut[21]. Au moment de publier (mai 1985), l'une des questions qui figure à l'ordre du jour des autorités publiques est celle de la compensation et des excuses publiques à offrir aux Canadiens japonais pour le traitement qu'ils ont subi de la part du gouvernement canadien en temps de guerre, soit il y a près de cinquante ans. Le rôle de Riel comme martyr, bouc-émissaire ou bénéficiaire d'un juste procès durant les années 1880 fait l'objet d'un débat animé. Les leaders des groupes féministes et des mouvements autochtones cherchent à modifier notre lecture du passé. Les études ethnographiques sont en plein essor et l'État finance des travaux sur l'histoire des ethnies. Ceux qui luttent pour obtenir une reconnaissance sociale se rendent compte que l'histoire n'est pas une discipline du passé, mais une ressource à laquelle on peut recourir à des fins actuelles. Comme l'État est le principal acteur dans le domaine de l'éducation et qu'il joue un rôle central dans le financement de la recherche, ses politiques sont sujettes à la contestation politique de nombreux groupes qui cherchent à obtenir justice et à tirer profit de changements spécifiques touchant les programmes d'études et les sujets de recherche.

Nos multiples interactions avec l'État ont pour effet de nous changer et de transformer notre identité même. Notre moi politique, social et économique est réuni dans l'arène de l'État où il est mélangé et divisé par la multiplicité des liens qui l'unissent, entité ayant désormais perdu tout caractère privé, à l'État. Le public et le privé sont intimement liés. Au cours des dernières années, nous avons assisté à la politisation de la langue, à la politisation de l'origine ethnique et de l'identité civile, à la politisation du sexe et des pratiques sexuelles par le mouvement féministe et le débat sur l'avortement, à la politisation des droits, à la politisation de la propriété et du contrôle de l'économie, à la politisation de la recherche par les programmes de subventions du CCRSS et à la politisation des soins médicaux et hospitaliers. Du berceau jusqu'à la tombe, nous passons par les étapes successives des programmes tracés par l'État-providence. Le moment où la vie commence, entre la conception et la naissance, est désormais une décision politique. Le moment où la vie se termine est également un choix indirect de l'État, négocié par les décisions en matière de financement et par les critères de l'État qui, directement ou indirectement, prescrivent en dernier ressort le moment où les systèmes qui maintiennent la vie doivent être interrompus.

Les facteurs de politisation susmentionnés, et d'autres, ne sont pas tous entièrement nouveaux mais la plupart ont acquis une importance et une visibilité sans précédent. Ce qui est plus important encore, leur effet cumulatif est profondément nouveau. Pour emprunter une expression, nous avons connu une Révolution tranquille.

Les tendances centrifuges de l'État et la multiplication des clivages sociaux se renforcent mutuellement. Une partie des tendances centrifuges des gouvernements représentent les efforts de l'État pour créer des liens avec les clivages de la société. Ainsi, les anciens ministères clients des Affaires des anciens combattants et des Affaires indiennes ont été complétés par de nouveaux organismes d'État qui distinguent les femmes, les jeunes, les consommateurs, l'expansion régionale, la petite entreprise et le multiculturalisme. En outre, les commissaires aux langues officielles, aux droits de la personne et à la protection de la vie privée jouent un rôle de gardiens au nom de la clientèle ou des valeurs qu'ils ont le mandat de protéger et d'encourager.

La plupart de ces nouveaux ministères et commissions jouent un rôle de conseillers avec des responsabilités hiérarchiques limitées. Ils observent et contrôlent le développement des politiques du point de vue d'intérêts particuliers multiples. D'un point de vue, cela représente une invasion de l'État par la société, d'un autre point de vue, il s'agit d'une politisation de la société. Quelle que soit la perspective adoptée, on peut parler de liens entre les conflits politiques et bureaucratiques et les affrontements sociaux sous-jacents, pour la répartition du statut, du pouvoir et des privilèges dans la société. Il en résulte une forme de pluralisme bureaucratique qui renforce la fragmentation sociale qu'elle porte à notre attention, tout en la reflétant. Les pouvoirs de réglementation de l'État attirent un autre faisceau d'intérêts particuliers vers des organismes comme le CRTC et le CTC. Des affrontements très accentués s'exercent dans ces arènes de réglementation retirées, avec leurs propres règles de participation, de représentation et de formulation de politiques.

Nous abordons l'État par une multiplicité de systèmes de classification (tirés des politiques de l'État, des organismes de l'État et du libre choix des administrateurs) qui nous définissent d'après le sexe, l'âge, l'ethnie, la région, le statut de producteur ou de consommateur et l'appartenance à la communauté francophone ou anglophone. Nous sommes politisés et fragmentés à la fois. Certaines de nos caractéristiques sont privilégiées et d'autres sont tenues dans l'ombre. Nous abordons l'État avec un moi fragmenté, en évaluant les avantages à insister sur notre origine ethnique, notre âge, notre sexe, notre région, notre langue, nos préférences sexuelles, nos doctorats et nos handicaps[22]. Ces changements dans l'auto-définition par rapport aux signaux émis par l'État accroissent l'importance de tous les groupes auxquels l'État accorde des privilèges et réduisent l'appartenance à des catégories assujetties à des peines et à des inconvénients.

Les nombreux paradigmes de classification de l'État moderne évoluent constamment; leur importance peut être modifiée par des changements au niveau organisationnel. Les changements dans les Cabinets et les administrations sont surveillés de près par les groupes de clients concernés, qui observent si leur pouvoir et leur statut augmentent ou

diminuent. Les nominations de ministres à des portefeuilles déterminés, ou de chefs d'organismes clairement identifiés à des intérêts particuliers sont observées avec plaisir ou mécontentement suivant le sens profond qu'on leur attribue. Maintenant que la Charte est en vigueur, les nominations à la Cour suprême seront surveillées de près par les groupes qui ont des intérêts dans l'interprétation de la Charte. On pourrait rédiger l'histoire psycho-sociale de la combinaison de rumeurs et de politiques suggérées relativement à la participation future des autorités fédérales aux Affaires indiennes. Les projets ou les rumeurs voulant que cette participation prenne fin ou subisse des coupures entraînent une mobilisation furieuse des Amérindiens à sa défense, suivie de l'assurance que ces rumeurs sont sans fondement, que la politique n'a été que proposée, pas acceptée, et que rien ne sera fait sans consultation. Une seule chose demeure certaine, c'est que le cycle se répètera.

Les réorganisations bureaucratiques et les changements de politique effectués par l'État n'ont pas la même incidence sur tous les acteurs sociaux. Lorsque, en 1966, le gouvernement fédéral a modifié sa politique de financement direct des universités pour canaliser l'appui financier au niveau des autorités provinciales, l'Union canadienne des étudiants, qui avait établi son siège à Ottawa par suite de la politique antérieure, a été laissée en plan. Elle s'est effondrée trois ans plus tard, n'ayant plus de raison d'être[23]. Les nouvelles catégories de l'État modifient notre comportement et notre auto-définition, tout comme les relations entre les identités multiples qui nous caractérisent durant notre vie entière. Concurremment, la société et l'économie, mues par leurs propres impératifs, produisent incessamment de nouvelles distinctions et de nouveaux modes d'inégalité qui interagissent de façon imprévisible avec les catégories officielles de l'État, exerçant des pressions en vue de les redéfinir ou de les compléter.

En termes politiques, notre moi en vient à constituer une multitude d'entités discrètes que l'État fait ressortir. Nous gérons les diverses facettes de ce moi changeant de la même façon que le monde des affaires s'adapte aux changements dans les lois et les règlements de l'impôt. Nous sommes comme des Kremlinologues qui cherchent constamment des indices. Les identités multiples et flexibles favorisées par nos interactions avec l'État vont à l'encontre de notre sentiment de constituer un tout civique.

Il est certes pertinent d'observer si, dans des cas précis, ce sont les clivages de l'État qui engendrent les clivages sociaux ou le contraire; mais cette question relève des études de cas. Revenir et essayer d'observer le processus dans sa globalité, c'est conclure à l'existence d'un système complexe d'échanges dans lequel l'État est susceptible de reconnaître et d'appuyer les clivages qui sont à son avantage et où les intérêts privés, définis de multiples façons, cherchent à être reconnus et appuyés. Ces intérêts se redéfiniront si une telle redéfinition est plausible

et si elle accroît la possibilité qu'ils soient appuyés par l'État. La concurrence est inégale. Les producteurs ont plus de poids que les consommateurs, même si ces deux groupes sont reconnus. Les handicapés sont définis comme des candidats à l'action positive en vertu de l'article 15(2) de la Charte, alors que les gais et les lesbiennes ne le sont pas. L'État manifeste une tendance globale à aller chercher et à reconnaître un nombre toujours plus grand d'identités et de clivages, qu'il renforce en se les associant.

Où en sommes-nous maintenant?

La nature de la symbiose État-société, explorée dans cet essai, est de soi un sujet fascinant, et ce pour les raisons mêmes qui nous poussent à vouloir comprendre nos modes de vie. Plus profondément, cependant, et au-delà des apports du présent essai, la compréhension de cette nature est essentielle pour comprendre la communauté contemporaine et le statut de citoyen, ainsi que l'aptitude de l'État fédéral à assumer le leadership législatif que les problèmes nationaux et internationaux ne manqueront pas d'exiger.

Il n'est pas inutile de replacer l'évolution des rapports société-État dans une perspective historique d'ensemble. Au cours de la période de transition qui vit les sociétés occidentales passer du féodalisme au capitalisme concurrentiel, sous l'égide de l'État-nation, la dynamique du changement visait à dégager la compétition pour le statut social, le revenu et le pouvoir économique, des contraintes étouffantes imposées par les règlements et les critères féodaux. Vue sous l'angle d'une vaste mutation sociale, cette libéralisation de l'économie et de l'idéologie du marché et de la concurrence produisit une séparation remarquable, en deux zones distinctes, de l'État, d'une part, et d'autre part de la société et de son économie. Cette période historique s'avéra instable.

Les effets désintégrateurs du marché sur la société menacèrent de généraliser une anomie destructrice du tissu social, ou encore d'opposer classe sociale à classe sociale, à mesure que les inégalitées induites par l'économie de marché se sont avérées inacceptables au prolétariat. Comme l'a noté Dicey, la seconde moitié du XIXe siècle au Royaume-Uni se caractérise par une montée du sentiment collectiviste et d'une législation correspondante. En Allemagne, Bismarck propose dans les années 1880 des lois sociales destinées à apaiser la classe ouvrière et à l'intégrer dans la nation allemande. Les deux guerres mondiales du XXe siècle, et la Dépression des années 1930, accrurent à leur tour le rôle de l'État, réduisirent l'autonomie du marché, et lièrent un peu plus l'un à l'autre l'État, la société et l'économie. Écrivant au Canada, en 1936, une étude sur les corporations publiques indépendantes, J.A. Corry l'intitulait avec perspicacité : « La fusion du gouvernement et du monde des affaires[24] ». Ici comme ailleurs, la *Grande transformation* de Polanyi se

trouvait inversée[25]. L'expansion progressive de l'État-providence et l'accroissement du rôle social de l'État face à des divisions sociales qui n'originaient pas toutes du système économique ou de la stratification sociale amenèrent société et État à un stade plus avancé d'interaction et de pénétration mutuelle.

L'insistance apportée au Canada dans les pages précédentes ne doit cependant pas faire perdre de vue une vision plus générale. Comme le note John Boli-Bennett, au terme d'une analyse globale des constitutions nationales de 1870 à 1970, cette période a vu le développement d'une idéologie globale « progressiste » qui « appelle à une expansion continue ou une croissance de l'autorité étatique [. . .] à une augmentation, sur la société et les citoyens, de la juridiction de l'État, laquelle, comme la croissance économique, la population et la pollution, semble adopter une courbe de croissance indéfinie ». Cette idéologie mondiale est la résultante de processus globaux « qui sont dans une grande mesure indépendants, tout en les influençant fortement, des évolutions nationales particulières ». Pris un à un, les États et les populations réagissent à des définitions internationales, constamment changeantes, de ce que signifie être un État[26]. Pour chaque État en particulier, ces définitions sont largement données, et elles limitent la latitude des variations nationales possibles dans les rapports État-société. En conséquence de quoi, l'exemple du Canada représente un cas-type de l'impact, sur un pays donné, de forces globales que nous avons adaptées à notre situation particulière et selon nos idiosyncrasies.

Il n'est pas facile de décrire précisément ce phénomène contemporain de l'interpénétration État-société; notre langage, en effet, y compris celui des sciences sociales, s'est construit sur le postulat d'une séparation, maintenant disparue, entre l'État d'une part, la société et l'économie d'autre part. Certains travaux récents représentent, sur ce point, un progrès, dans la mesure où ils postulent l'autonomie de l'État[27], lequel n'est plus perçu comme un simple miroir ou un espace neutre dans lequel les forces sociales luttent perpétuellement pour s'assurer quelque avantage. L'État, incontestablement, est autant acteur qu'arbitre. Les élites politiques et bureaucratiques ont pour la société leurs propres objectifs, et aussi leurs propres intérêts à protéger. Compte tenu des énormes ressources à leur disposition, elles en font souvent à leur guise. Cependant, l'accent mis sur son autonomie peut conduire à une vision de l'État comme hautain et distant. En réalité, cette autonomie n'existe qu'à la zone-frontière où l'État peut jouer un rôle moteur dans des initiatives nouvelles. Dans l'immense majorité des cas, par conséquent, ce qui prévaut n'est pas l'autonomie de l'État mais l'interdépendance. Par les rôles qu'il a été amené à jouer, l'État s'est trouvé enchâssé dans la société, rattaché de mille et une façons à des intérêts qu'il n'est plus possible de décrire exactement comme privés.

Le symbiose État-société découle de cette observation élémentaire, particulièrement vérifiable à l'ère du *big government* : les changements

dans la structure de l'État et dans ses politiques amènent toujours des changements dans le comportement des acteurs sociaux. Inversement, des changements dans la société et dans l'économie, quelle qu'en soit l'origine, ont des répercussions sur l'État et sur les politiques existantes, lorsque société et État sont profondément interreliés. Le déclin de l'isolement réciproque entre État et société signifie que chacun est désormais captif d'un réseau d'actions et de réactions subtiles, dans un jeu perpétuel et mouvant de concurrence et de collaboration. Et si l'on réduit l'un et l'autre au détail de leurs innombrables intérêts, ambitions et identités, alors le jeu ressemble à un gigantesque échiquier sur lequel aucun des joueurs ne peut saisir exactement les intentions de l'autre, et ne peut dès lors qu'évaluer au jugé les chances de gain et de perte[28].

Du point de vue de l'intégration sociale, la multi-fragmentation de la société, créée par la symbiose État-société, n'est pas sans certains avantages. La distribution non territoriale des multiples divisions sociales, exception faite des communautés autochtones, inhibe les tendances sécessionnistes et force les groupes d'intérêts en cause à se combattre les uns les autres dans le cadre de nations ou de provinces bien définies. En outre, la multiplicité des clivages sociaux contribue à créer des pressions dans diverses directions, réduisant d'autant l'intensité des revendications. Les pressions nationalistes du Parti québécois furent ultimement contrées par le canadianisme de la majorité de l'électorat au référendum. En même temps, la défaite dans un domaine peut être compensée par la victoire dans un autre. Tout compte fait, les structures à divisions multiples accordent aux élites de l'État une latitude de manoeuvre et un cetain degré d'arbitraire dans leurs réactions à des revendications spécifiques.

Pour les chercheurs intéressés à la politique canadienne, un problème constant a toujours été celui du rapport entre une société à divisions structurelles et l'unité nationale, ou l'intégration. Horowitz, Porter et d'autres ont soutenu qu'il était souhaitable de renforcer les divisions de classes sociales, de manière à intégrer les Canadiens, par-delà les frontières provinciales, en insistant sur les différences de revenus et de pouvoirs causées par l'économie capitaliste. La lutte de classe démocratique, la « politique créative » de John Porter, transporteraient ainsi le débat au niveau national, et entraîneraient du coup des conséquences centralisatrices favorables au système fédéral. Qui plus est, les classes sociales, privées d'une base territoriale unique, ne constituent pas une menace de sécession et, conséquemment, sont moins dangereuses pour l'intégrité de l'État canadien que ne le sont des divisions coïncidant avec des frontières géographiques provinciales.

Le clivage par classes, cependant, était perçu comme un clivage simple. Les clivages engendrés par le rôle social de l'État moderne, et interagissant avec une société dans laquelle les classes traditionnelles ont été remplacées par les divisions ethniques, sexuelles, linguistiques, de statut social, etc., ces clivages sont multiples. Par conséquent, la

communauté nationaliste montante promet une plus grande fragmentation interne que ne le pensaient les défenseurs de la capacité intégrante de la lutte de classes démocratique. Ce qui est également valable pour les sociétés provinciales, qui subissent, à une échelle plus réduite, les mêmes clivages.

Délibérément voulue ou obtenue par inadvertance, la fragmentation de l'État entraîne des conséquences ambiguës. Comme l'estime Peter Hall à propos de la France, il existe des avantages politiques certains, pour un État, à ne pas surmonter ses divisions internes :

> Face à des tâches multiples et devant des conflits d'intérêts nettement définis entre les classes sociales qu'il gouverne, ainsi que leurs sous-groupes, un État peut estimer nécessaire de maintenir délibérément ses instances exécutives dans un état de non-intégration telle que chacune d'entre elles poursuive et tente de promouvoir des politiques qui assurent l'adhésion de ceux à qui elles sont destinées, sans jamais être complètement mises en oeuvre. Dans plusieurs cas, la poursuite de politiques mutuellement incompatibles les rend toutes inopérantes, mais cette stratégie empêche chaque groupe particulier d'accuser l'État de favoriser son adversaire[29].

C'est là, cependant, un mode d'intégration ou de pacification sociale par tromperie. Nous sommes unis par commune séparation. Notre entité civique est fragmentée entre divers besoins, satisfaits par divers organismes que ni nous ni l'État ne sommes en mesure d'unifier. Comme nous le verrons bientôt, cette forme d'intégration par fragmentation finit par coûter assez cher, car elle est susceptible de favoriser davantage les politiques héritées du passé, fussent-elles rigides, que les initiatives requérant changement de direction ou modifications de politiques. La mobilisation des forces éparses, en faveur de changements d'orientation majeurs, est alors bloquée par une réaction encore plus puissante : celle des bénéficiaires des programmes sociaux ou gouvernementaux déjà existants, qui s'opposent à tout changement perçu comme nuisible à leurs intérêts.

L'État canadien contemporain namoeuvre délicatement sur le terrain miné de ses décisions passées. Examinant son propre environnement socio-économique, il y retrouve son ancienne image, et prend contact avec la société à travers des structures assiégées de contradictions et elles-mêmes résistantes au changement. Selon les termes mêmes d'un politicologue associé aux travaux de 1973 sur la sécurité sociale, « qualifier le fouillis de juridictions fédérales-provinciales et interministérielles canadiennes de système décisionnel fragmenté, est un terme bien faible[30] ». Dans une période de récession économique et dans un contexte international qui impose aux sociétés, aux économies et aux administrations des réajustements sévères, le coût des rigidités et des contradictions internes risque, au Canada, d'être exceptionnellement élevé. Les vertus propres à un système parlementaire de gouvernement,

attentif à ne pas hypothéquer l'avenir, risquent de peser bien peu devant les innombrables et anciens droits acquis, dont les bénéficiaires résistent à toute modification. La société et l'administration publique font maintenant l'expérience d'une manoeuvrabilité réduite, conséquence de décisions prises jadis dans une atmosphère plus optimiste, qui laissait entrevoir un avenir où les surplus permettraient encore la flexibilité d'une marge de manoeuvre.

Nous savons depuis longemps que les institutions représentent une mobilisation des préjugés, que les États sont des produits de l'histoire dont l'évolution est subtilement canalisée par les incitations et les préventions de leurs arrangements institutionnels, lesquels, curieusement, résistent généralement au changement. La coagulation des institutions et la mobilisation des préjugés à laquelle elle contribue se doublent de la coagulation des anciennes politiques ce qui, profondément ancré dans la société, demande pour être modifié des efforts herculéens. Concrètement, il n'est pas possible de localiser précisément ce que les distinctions analytiques nous disent des institutions de l'État, des politiques qu'il a jadis poursuivies, de la situation socio-économique du pays; ce qui existe maintenant, réellement, est un chevauchement de diverses sociétés « gouvernementalisées », au sein desquelles les limites réelles du pouvoir politique ne sont pas déterminées par la société ou l'économie en tant qu'entités autonomes, mais par une interaction incrustée depuis longtemps entre le gouvernement, d'une part, la société et l'économie d'autre part. La croissance du gouvernement produit, comme l'ont noté Peters et Heisler, un

> certain paradoxe du pouvoir. Au moment même où le gouvernement a crû en termes de nombre, de portée, et d'extension de ses réglementations sur la société, il semble bien qu'il ait perdu pouvoir et autorité réelle sur la société et son environnement global. C'est peut-être l'étendue même de ses activités, leurs conséquences souvent involontaires, l'existence de buts contradictoires chez ses organismes, et l'extension de ses activités à des domaines où l'action est irréversible et incontrôlable par la collectivité (et ne peut être corrigée par des mesures technologiques rapides), qui a conduit à cette malheureuse situation[31].

Lorsque, dans une période de gêne financière, il est nécessaire de trouver une marge de manoeuvre, l'État moderne découvre que les manoeuvres de retrait sont beaucoup plus difficiles que ne l'étaient autrefois les bonds en avant qui taxent désormais les ressources dont il dispose. Les difficultés de ces manoeuvres de retrait ont été illustrées de façon flagrante par l'échec de la réforme fiscale à la suite de la commission Carter, par la difficulté à contrôler le déficit, et par les résistances à tout changement proposé dans le régime des allocations familiales, au début des années 1970 et plus récemment. En dépit de leur désuétude partielle et de leurs conséquences souvent négatives, les politiques d'hier se répètent.

Les circonstances étant donc ce qu'elles sont — rigidité institutionnelle et véto incrusté dans les règlements — il n'est guère étonnant de voir les dirigeants politiques fédéraux et provincaux recourir de plus en plus à l'unilatéralisme du style « agissons d'abord, on verra ensuite[32] ». Dans l'arsenal des méthodes de gouvernement démocratique, le « fait accompli » a conquis droit de cité, comme en font foi l'imposition par Ottawa des contrôles des prix et des revenus, l'annonce par M. Trudeau, en 1978, de restrictions budgétaires massives au niveau gouvernemental (contre tous les instincts de survie des ministères fédéraux), le changement unilatéral dans les ententes fiscales en 1977, la menace d'action unilatérale de la part du gouvernement fédéral lors de la récente rencontre constitutionnelle, ainsi que le style de leadership du gouvernement de Colombie-Britannique au cours de la période des coupures budgétaires. Un style d'action gaulliste, étayé de démagogie, n'est plus dans les sociétés contemporaines un phénomène isolé. Dans certaines circonstances, ce type de réponse à des blocages compliqués et potentiellement paralysants, peut être nécessaire et efficace. Comme solution à long terme, il a peu à offrir, car il détruit le sens civique, sape l'esprit de la Constitution, et encourage une suite de contre-attaques également unilatérales, qui ne peuvent être subies par aucune économie basée sur l'interdépendance.

La thèse du mouvement féministe — ce qui est personnel est politique — est d'application générale. Notre train-train quotidien ne reste pas insensible à l'amplification des calculs politiques. Hommes et femmes politiques possèdent des caractéristiques particulières; ils constituent une espèce nouvelle, différente de celle de leurs prédécesseurs, lesquels pouvaient être dits de type « religieux » ou « économiste ». Qu'ils soient plus ou moins charmants ou détestables que leurs prédécesseurs est une question de philosophie morale. Ce qui est certain, c'est que leur émergence relève plus du happening que de choix conscients et délibérés. Et il est également certain que nous aurons à traiter avec ce nouveau phénomène, dont l'existence modifie la nature de l'État, de la politique et de la société, et par conséquent modifie aussi l'objet d'étude des sciences sociales. Du point de vue de la démocratie, le problème est le suivant : la politisation des divisions sociales, jointe à la multiplication des différenciations typiques de la société moderne, érode notre identité de citoyens préoccupés par la totalité de la société. « Attitude typique des sous-systèmes dans les sociétés hautement différenciées : ils allient une extrême sensibilité à des problèmes spécifiques à l'indifférence vis-à-vis tout autre problème[33]. » La fragmentation de la société a pour effet de susciter un besoin de leadership politique et de cohésion morale, et en même temps contrecarre son émergence. Notre personnalité politique interfère avec notre personnalité civique.

Il demeure vrai qu'à bien des égards le Canada est plus humain, plus démocratique et que, bien que cela se discute, les Canadiens sont

« certainement [. . .] un peuple plus heureux » qu'à l'époque où nos parents étaient jeunes[34]. Ces accomplissements ne peuvent être écartés à la légère. Il n'en demeure pas moins que notre évolution a mené les Canadiens face à un nouvel ensemble de problèmes auxquels ils doivent maintenant s'attaquer.

En abordant ce nouvel ensemble, il est important de ne pas abriter chaque activité du gouvernement sous la rubrique « État-providence », de manière à la soustraire à la critique. Il est loin d'être évident que les principaux bénéficiaires des actions de l'État moderne soient les pauvres, les miséreux, les personnes désavantagées ou sans ressources. La complexité de l'État moderne confère une énorme valeur à la possession de savoir-faire politique, de pouvoir organisationnel, de ressources financières et de connaissance interne du système. J.S. Woodsworth avait à l'esprit d'autres bénéficiaires.

Il est tout aussi important de ne pas caricaturer cette fusion société-État, réalisée dans des conditions de démocratie politique, au point de l'assimiler par mégarde au type soviétique d'annihilation de la société par l'État[35]. Le pouvoir étatique est, au Canada, à ce point dispersé, et ses applications tellement fragmentées, qu'il lui est impossible de seulement songer au contrôle absolu des citoyens. Il arrive à peine à tenir en ordre ses propres affaires. Son inefficacité, combinée à l'esprit et aux pratiques démocratiques, entraîne avec la société un rapport assez lâche, et aux effets bénéfiques plutôt que nuisibles[36].

Au-delà de ces questions — répartition des avantages et désavantages de ses activités, rigueur ou modération de son contrôle — , l'État moderne soulève un autre problème. D'une certaine manière, le monde des États, des nations, des économies et des sociétés est un monde darwinien. L'isolement est impossible. Relever avec succès, au plan domestique, les défis socio-économiques posés par l'ouverture et l'interdépendance du monde moderne, requiert une réévaluation judicieuse de l'héritage politique et institutionnel du passé. Ce travail ne se fait pas « à coups de hache »; il exige une analyse rationnelle, capable d'éclairer cette symbiose État-société — dont nous avons hérité — à la lumière de nos nouveaux défis. Intellectuellement, la tâche est colossale. Elle est pourtant, hélas!, relativement facile comparativement à la tâche politique, vraiment décourageante, d'accomplir ce qui aura été jugé nécessaire.

Le monde de la politique n'est pas un colloque universitaire, mais un monde d'intérêts divers dont les représentants jouent d'abord le court terme; pour eux, une évaluation est bonne ou mauvaise selon qu'elle sert ou non leurs objectifs. Néanmoins, l'investigation rigoureuse demeure encore notre outil le plus fiable dans cette recherche difficile d'une société qui soit à la fois humaine et assez souple pour s'adapter au futur. Un futur qui, comme toujours, est déjà à nos portes.

Notes

Je tiens à remercier Keith Banting, Peter Hall, Karen Jackson, Philip Resnick, Ian Urquhart, Cynthia Williams, Doug Williams et David Wolfe pour leurs commentaires sur les premières versions de la présente étude, qui a été achevée en mai 1985. Traduction de l'anglais.

1. B. Guy Peters et Marten O. Heisler, « Thinking About Public Sector Growth » dans Charles L. Taylor (édit.), *Why Governments Grow: Measuring Public Sector Size*, édité Beverly Hills, Sage, 1983, p. 186.
2. Daniel Tarschys, dans Richard Rose (édit.), *Understanding Big Government: The Programme Approach*, Londres, Sage, 1984, p. 29.
3. Voir Rose, *Understanding Big Government*, pour une étude impressionnante du mouvement et de l'inertie derrière les programmes actuels.
4. Clauss Offe, « Political Authority and Class Structures — An Analysis of Late Capitalist Societies », *International Journal of Sociology*, vol. 2, nº 1, 1972, p. 78.
5. Fred W. Gibson, « Conclusions » dans *Cabinet Formation and Bicultural Relations: Seven Case Studies*, études de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970, p. 171, citant O.D. Skelton.
6. John L. Howard et W.T. Stanbury, « Appendix to Measuring Leviathan: The Size, Scope, and Growth of Government in Canada » dans George Lermer (édit.), *Probing Leviathan*, Vancouver, Institut Fraser, 1984, p. 129, 132, 140.
7. Québec, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, *Rapport*, Québec, 1956. William D. Coleman, *The Independence Movement in Quebec 1945–1980*, Toronto, University of Toronto Press, 1984.
8. Richard Simeon et Donald Blake, « Regional Preferences: Citizens' Views of Public Policy » dans David Elkins et Richard Simeon (édit.), *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*, Toronto, Methuen, 1980; Keith G. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1982, chapitre 8.
9. Voir Thomas Peterson, « Manitoba: Ethnic and Class Politics » dans Martin Robin (édit.), *Canadian Provincial Politics*, 2e éd., Scarborough, Prentice-Hall, 1978.
10. Voir Keith Banting et Richard Simeon (édit.), *And No One Cheered*, Toronto, Methuen, 1983, pour différentes analyses.
11. Stephen R. Graubard, « Preface », *Daedalus*, automne 1979, p. x.
12. Thomas Flanagan, *The Manufacture of Minorities*, document présenté à la Conférence canadienne sur les minorités, Banff, du 21 au 24 mai 1984, p. 28 et s., polycopié.
13. Pour certains des dilemmes d'Action positive, voir Conrad Winn, « Affirmative Action and Visible Minorities: Eight Premises in Quest of Evidence », *Analyse de politiques*, vol. 11, nº 4, décembre 1985.
14. Léon Dion, *Québec: The Unfinished Revolution*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1976, p. 86.
15. H. Laframboise, « The Future of Public Administration in Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 25, nº 4, hiver 1982, p. 513.
16. William D. Coleman, « L'entreprise canadienne et l'État » dans *L'État et les milieux économiques*, vol. 32 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986. Voir l'annexe de Coleman pour la méthodologie de cette étude et pour les critères des associations nationales.
17. Rolf Mirus, « The Invisible Economy: Its Dimensions and Implications » dans George Lermer (édit.), *Probing Leviathan*, Vancouver, Institut Fraser, p. 123. Robert Couzin, avocat torontois et professeur à la faculté de droit, décrit de la manière suivante la logique de la non-conformité à la *Loi de l'impôt sur le revenu* : « Par une simple application de la théorie des jeux, on découvre que la probabilité d'être pris, multipliée par les coûts d'être pris, est moindre que la probabilité de ne pas être pris multipliée par les avantages de gagner. » *The Globe and Mail*, 12 juillet 1983, p. B–18.

18. S.M. Lipset, *Agrarian Socialism*, éd. rév., Garden City (N.Y.), Doubleday, 1968, p. 57.
19. William J. Goode, « Why Men Resist » dans Barrie Thorne et Marilyn Yalom, *Rethinking the Family*, New York, Longman, 1982, p. 146.
20. Pour une analyse utile, voir Roger Gibbins et J. Rick Ponting, « Un examen des répercussions probables d'une éventuelle autonomie politique des autochtones au Canada » dans *Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada*, vol. 34 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.
21. Raymond Breton, « The Production and Allocation of Symbolic Resources: An Analysis of the Linguistic and Ethnocultural Fields in Canada », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 21, mai 1984.
22. On peut ici mentionner les nouveaux et remarquables ouvrages de Irving Goffman sur la manière dont nous présentons notre « moi » en réponse à différents signaux. Voir aussi F.G. Bailey, *The Tactical Uses of Passion: An Essay on Power, Reason, and Reality*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pour une analyse très intéressante, surtout au chapitre 2 où il explore la « colonie des moi » qui existe en chacun de nous.
23. Dans un autre cas, le monde des affaires s'est plaint que les « anciennes relations avec le gouvernement avaient été mises de côté de façon cavalière » par la réorganisation des Affaires extérieures de 1982. Robert Boardman, « Le service extérieur et les responsables de l'élaboration de la politique étrangère : points de vue du Canada et de l'étranger » dans *Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure*, vol. 30 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.
24. J.A. Corry, « The Fusion of Government and Business », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, vol. 2, nº 3, août 1936.
25. Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1957.
26. John Boli-Bennett, « The Ideology of Expanding State Authority in National Constitutions, 1870–1970 » dans John W. Meyer et Michael T. Hannan (édit.), *National Development and the World System*, Chicago, University of Chicago Press, 1979, p. 223–224.
27. Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1981.
28. La nature abstraite de ce paragraphe et, plus généralement, de tout le rapport, empêche malheureusement quelque tentative que ce soit de construire des typologies des différentes relations entre les acteurs publics et privés, et de les relier aux différents secteurs de la politique. Pour quelques points de vue provocants, voir Theodore J. Lowi, « Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government » dans R.R. Ripley (édit.), *Public Policies and their Politics*, New York, Norton, 1966.
29. Cité dans David Held et Joel Kruger, « Accumulation, Legitimation and the State: the Ideas of Claus Offe and Jurgen Habermas » dans David Held *et al.* (édit.), *States and Societies*, Oxford, Martin Robertson, 1983, p. 490–491.
30. Rick Van Loon, « Reforming Welfare in Canada », *Public Policy* vol. 27, nº 4, automne 1979, p. 503.
31. Peters et Heisler, « Thinking About Public Sector Growth », p. 192. Les pages 191–194 sont particulièrement importantes.
32. Voir Hugh G. Thorburn, *Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien*, vol. 69 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 60–62, pour une analyse des récentes initiatives unilatérales du gouvernement fédéral.
33. Max Kaase, « The Challenge of the « Participatory Revolution » in Pluralistic Democracies », *International Political Science Review*, vol. 5, nº 3, 1984, p. 303–304.

34. Robert Bothwell, Ian Drummond et John English, *Canada Since 1945: Power, Politics and Provincialism*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p. 4.
35. Voir Tim Luke *et al.*, « Review Symposium on Soviet-Type Societies », *Telos*, vol. 60, été 1984, pour une analyse de l'atomisation sociale et de la destruction éventuelle de la société civile dans les sociétés de type soviétique.
36. Je tiens à remercier Peter Hall et Philip Resnick pour m'avoir fait remarquer que, dans un premier jet du présent essai, je n'ai pas porté une attention suffisante à la distinction qualitative entre la fusion État-société qui prévaut dans un contexte démocratique, et qui se caractérise par sa modération, et la rigueur orwellienne qu'elle adopte dans les régimes totalitaires.

4

L'autorité politique en temps de crise : *une optique comparative*

ANTHONY H. BIRCH

Les concepts et l'ordre du jour

Introduction

Si l'on veut faire une étude exhaustive de la vitalité et de l'avenir du système économique d'un État occidental, il faut à tout le moins examiner la vitalité et le potentiel de son système politique. Au Canada, les dépenses publiques représentent environ 40 % du produit intérieur brut (PIB); par ailleurs, les organismes gouvernementaux prennent constamment des décisions qui ont des répercussions sur les activités et le développement du secteur privé. Par conséquent, le système gouvernemental sera moins en mesure d'orienter et de stimuler le système économique avec quelque chance de succès s'il connaît de sérieux problèmes.

Durant la dernière décennie, de nombreux sociologues ont affirmé que les systèmes de gouvernement occidentaux font effectivement face à de graves problèmes. En 1975, la Commission trilatérale a publié un rapport intitulé *The Crisis of Democracy* contenant des chapitres, tous quelque peu pessimistes, rédigés par un Français, un Américain et un Japonais[1]. Depuis, deux universitaires américains ont posé la question : *Can Government Go Bankrupt?*[2]; un économiste britannique a rédigé un article fécond et un livre intitulé *The Economic Contradictions of Democracy*[3]; en outre, de nombreux politicologues ont repris à leur compte les prédictions de Jurgen Habermas, selon qui les systèmes démocratiques occidentaux entrent dans une période où ils feront face à une crise de légitimité[4].

On retrouve un thème commun dans cette série plutôt pessimiste d'analyses et de prédictions : les événements récents ont affaibli et continuent d'affaiblir l'autorité des gouvernements démocratiques. Le

degré d'autorité politique est important pour trois raisons connexes. Premièrement, un gouvernement qui perd son autorité risque de voir ses ordres défiés et ses lois transgressées; il doit consacrer une part croissante de son temps et de son énergie à les faire observer. Deuxièmement, dans la situation économique difficile des années 1970 et 1980, les gouvernements ne peuvent se contenter du simple respect de leur autorité, s'ils veulent que leurs politiques soient efficaces : ils ont besoin de la coopération active des diverses couches de la société s'ils veulent élaborer des politiques constructives et les mettre en oeuvre avec succès. Or, les gouvernements sont peu susceptibles d'obtenir cette coopération si leur autorité est sapée. Troisièmement, l'érosion de l'autorité peut, dans certaines circonstances, provoquer une crise politique, voire l'effondrement du régime.

Cette troisième possibilité ne constitue pas une menace immédiate dans les trois états dont nous étudierons la situation : le Canada, la Grande-Bretagne et les États-Unis. Il est difficile d'imaginer que le gouvernement d'un de ces pays soit réduit à cet état d'impuissance que déplorait M. René Pleven lors de la dernière réunion du Cabinet de la IVe République française :

> Nous sommes le gouvernement légal, mais que gouvernons-nous? Le ministre responsable de l'Algérie ne peut entrer en Algérie. Le ministre du Sahara ne peut aller au Sahara [. . .] Le ministre de l'Intérieur ne contrôle pas la police. L'armée désobéit au ministre de la défense[5].

Nous serions toutefois mal avisés de faire preuve d'un trop grand optimisme à cet égard. Bien que la IVe République n'ait jamais été un régime fort, elle ne fut jamais sérieusement menacée avant ses deux dernières années d'existence. En Grande-Bretagne, la chute du gouvernement conservateur au pouvoir de 1970 à 1974 a été provoquée par une grève des mineurs, tandis qu'en 1984–1985 les dirigeants syndicaux des mineurs se sont engagés avec détermination dans une grève manifestement politique visant à saper l'autorité du gouvernement actuel. Au Canada, le mouvement nationaliste québécois a posé un défi formidable à la stabilité de la communauté nationale durant presque deux décennies. Quoi qu'il en soit, les défis lancés à l'autorité politique, par le biais des refus d'obéir et de coopérer ont des répercussions suffisamment graves sur l'efficacité du processus gouvernemental pour qu'il vaille la peine de les étudier.

La nature de l'autorité politique

On pourrait définir l'autorité comme une combinaison de pouvoir et de légitimité. Le pouvoir est l'aptitude à faire exécuter les choses, à donner des ordres qui seront obéis, à prendre des décisions qui seront mises en oeuvre. La légitimité est l'acceptation par tous les intéressés de l'idée

que les personnes au pouvoir ont le droit d'y être et que leurs décisions, populaires ou non, ont été prises selon un processus adéquat et ne sont pas complètement déraisonnables. On peut illustrer la relation entre l'autorité, le pouvoir et la légitimité par l'exemple d'un avion détourné. Dans des circonstances normales, le capitaine d'un avion, comme le capitaine d'un navire, exerce son autorité sur l'avion, son équipage et ses passagers. Si un pirate de l'air pointe un pistolet sur le capitaine, celui-ci perd son pouvoir de commander l'avion mais non son droit légitime de le faire. Le pirate de l'air a le pouvoir et le capitaine la légitimité, mais aucun d'entre eux ne possède l'autorité.

Cette situation est vaguement analogue à la situation d'une nation immédiatement après un coup d'état, avant que les nouveaux dirigeants n'aient eu le temps d'asseoir leur légitimité. Dans les situations non révolutionnaires, on pourrait faire l'analogie entre la perte d'autorité politique et le cas d'un professeur qui perd la confiance de ses étudiants; ils deviennent d'abord indociles puis indisciplinés. Dans un tel cas, le professeur perd le contrôle de la classe, mais nulle autre personne ne le reprend. Le pouvoir et partant, l'autorité, sont sapés et rien ne les remplace; par conséquent, la classe progresse très peu.

Dans un État moderne, le pouvoir politique consiste en l'aptitude des élus à prendre des décisions de principe, qui sont appliquées sans écarts importants par les fonctionnaires et observées par les citoyens. Les gouvernements ont le droit de recourir à des mesures coercitives pour exercer le pouvoir. Toutefois, une coercition généralisée est impensable dans les sociétés démocratiques, où le système de gouvernement dépend de l'aptitude à réduire la coercition au minimum, en maximisant la légitimité du système gouvernemental; un déclin sérieux de la légitimité gouvernementale minera l'autorité politique d'un tel système. On peut identifier les signes révélateurs d'un tel déclin.

Premièrement, les sondages d'opinion peuvent révéler un déclin mesurable de la confiance du public à l'égard du gouvernement, de ses dirigeants, ou des deux. Deuxièmement, conséquence possible de ce déclin, les citoyens peuvent se détourner des voies normales du gouvernement représentatif, soit en exprimant leurs demandes par diverses formes d'action directe, soit en se réfugiant dans l'indifférence et les formes plus atténuées de refus individuel, l'évasion fiscale par exemple. Les formes d'action directe comprennent notamment les manifestations publiques, les grèves de loyer et la transgression planifiée des politiques et des ordonnances gouvernementales. À titre d'exemple des mouvements de désobéissance organisés, citons les squatters et le rejet de la législation sur les relations de travail en Grande-Bretagne, et la résistance à l'intégration scolaire et au *bussing* aux États-Unis.

Troisièmement, des groupes d'intérêts économiques organisés peuvent utiliser leur pouvoir industriel à des fins politiques, l'exemple récent le plus évident étant la grève des mineurs britanniques en

1984–1985. Cette grève, menée avec une farouche détermination durant plusieurs mois, déclenchée sans qu'eût été tenu le scrutin prescrit par la constitution du syndicat et menée en violation de la législation sur le piquetage, constituait une tentative délibérée de saper l'autorité politique. Bien que la plupart des mineurs grévistes eussent des objectifs industriels plutôt que politiques, les dirigeants avaient clairement des motifs politiques. La grève a donné lieu à des actes de grave intimidation des mineurs qui étaient restés au travail et à de violentes attaques contre la police, des centaines de policiers ayant été blessés. Les meneurs de la grève ont proclamé leur intention de défier les ordonnances judiciaires et ont persuadé les délégués au congrès annuel du Parti travailliste britannique d'adopter une motion condamnant le rôle joué par la police, qui protégeait les milliers de mineurs qui continuaient à travailler.

Porté par cette vague de militantisme, le congrès du Parti travailliste a alors adopté des motions encourageant les autorités municipales à transgresser les lois nationales, promettant que le prochain gouvernement travailliste indemniserait les conseillers municipaux punis pour avoir suivi leur conseil. Ces motions, adoptées par le parti d'opposition officiel, constituaient une tentative de saper l'autorité du gouvernement britannique actuel. Si de tels événements peuvent survenir en Grande-Bretagne, il n'est pas inconcevable d'assister à une situation semblable au Canada. En Colombie-Britannique, le mouvement Solidarité est venu très près d'organiser une grève générale en 1983; le but de cette grève aurait été d'obtenir des changements dans le train de mesures restrictives présentées par le gouvernement provincial. La grève n'a pas eu lieu, mais on ferait preuve d'un optimisme exagéré en pensant que le Canada est à l'abri de ce type d'action.

Les fondements de la légitimité politique

Au début du XXe siècle, Max Weber a établi une nomenclature des principes sous-jacents à la légitimité politique. Dans les états démocratiques modernes, basés sur ce que Weber appelle « les principes juridico-rationnels », les fondements pratiques de la légitimité se divisent en trois grandes catégories.

Le premier fondement pratique de la légitimité est une convergence entre le gouvernement, la société et le territoire. En cette ère d'autodétermination, il est important que les citoyens d'un État aient la conviction d'appartenir à une société dirigée — même mal — par leur propre gouvernement indépendant. Les systèmes coloniaux n'entrent pas dans cette catégorie; l'Irlande du Nord constitue un exemple classique d'entité politique considérée comme coloniale, et donc illégitime, par un pourcentage substantiel de ses citoyens. Les membres des minorités culturelles d'une société peuvent estimer que le gouvernement n'est pas légitime, soit parce qu'il ne protège pas leur autonomie culturelle, soit

parce qu'il ne leur accorde pas une part équitable d'influence politique et d'avantages économiques. Lorsque ces minorités sont concentrées dans une région particulière, il leur arrive de vouloir sortir du système, ce qui donne lieu aux tensions et aux conflits résultant du nationalisme subétatique. Si les minorités ne sont pas concentrées géographiquement, cette possibilité leur est interdite et elles sont susceptibles de devenir soit des intégrationnistes frustrés (comme la plupart des noirs américains), soit des séparatistes frustrés (comme les membres de certains groupes nationalistes noirs américains). Le gouvernement national éprouvera alors des difficultés à maintenir son autorité, un problème que ne partagent pas les gouvernements des sociétés plus homogènes. On pourrait qualifier ce facteur de « légitimité de la communauté politique ».

La nature du régime est un deuxième fondement pratique de la légitimité. Un gouvernement de type représentatif bénéficie généralement d'un plus grand degré de légitimité qu'un gouvernement jugé non représentatif par des couches importantes de la population. La légitimité représentative suppose généralement l'élection par scrutin populaire, et exige parfois plus. Les citoyens demandent non seulement une représentation élective, mais également une représentation microcosmique, c'est-à-dire que les élites gouvernantes doivent refléter approximativement les principales caractéristiques sociales de la population[6]. Ces élites peuvent perdre de leur légitimité si leur composition ne reflète pas les principaux groupes culturels de la société, ou les grandes régions du pays. Dans certaines sociétés, on s'attend à ce que cette représentation microcosmique soit respectée au cabinet et dans la fonction publique, ainsi qu'à l'Assemblée législative, bien que les deux premières institutions jouissent généralement d'une plus grande latitude.

Pour être perçu comme légitime, un régime doit non seulement être représentatif mais il doit également être réceptif aux demandes du public, efficace dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques, et raisonnablement honnête dans leur application. Ses lacunes dans un domaine peuvent être compensées par ses points forts dans un autre, et les régimes possédant un long passé de stabilité et de légitimité possèdent généralement des réserves de forces vives qui leur permettent de surmonter les déboires temporaires. En outre, les gouvernements ne se contentent pas d'assister passivement à ce processus d'évaluation de leur légitimité : ils font constamment de la propagande afin d'améliorer leur popularité et peuvent adopter toute une gamme de stratégies leur permettant de maintenir le système en place lorsque des tensions se font jour. Plusieurs groupes interviennent donc dans ce processus de maintien ou d'érosion de la légitimité du régime.

Le succès des politiques gouvernementales est le troisième fondement pratique de la légitimité. Pour réussir à notre époque, les gouvernements doivent préserver la paix et la sécurité, maintenir la loi et l'ordre, assurer le plein emploi, éviter une inflation rapide, fournir des services

sociaux jugés adéquats et maintenir un régime fiscal jugé équitable. Si le gouvernement connaît un échec sur l'un de ces fronts, le public peut lui retirer son appui; un échec simultané sur plusieurs fronts peut éroder l'autorité du gouvernement ou même du régime, comme l'autorité de la République de Weimar en Allemagne fut sapée par une inflation massive, un chômage sévère et l'incapacité du gouvernement à empêcher la violence publique.

La dissidence et la protestation

Il est possible de classifier les motifs de dissidence et de protestation comme on l'a fait pour les fondements de la légitimité : rejet de la communauté, rejet du régime et rejet de politiques spécifiques. Les motifs des dissidents comportent toujours une combinaison de valeurs idéologiques et d'intérêts personnels. Ceux-ci constituent généralement un facteur plus important dans les première et troisième catégories que dans la seconde, et cela influe sur l'aptitude des dirigeants à recruter des adeptes. Si les dirigeants d'une minorité culturelle estiment que le système ne protège pas les intérêts de cette minorité, ils n'auront aucun mal à y recruter des partisans pour une campagne de protestation. Dans le même ordre d'idées, les groupes dont les intérêts sont menacés par les politiques gouvernementales peuvent mobiliser la plupart ou la totalité de leurs membres pour des protestations et des manifestations. Les mouvements de rejet du régime fondés sur un motif mixte (que les institutions du régime sont inadéquates, par exemple) exigent un degré plus élevé d'éveil et de conscience politiques. Si les institutions sont inadéquates, les intérêts culturels ou matériels des citoyens ne sont touchés qu'indirectement. S'ils veulent être largement suivis, les dirigeants des mouvements de dissidence de cet ordre doivent éduquer le public, plutôt que d'en appeler simplement aux intérêts de la communauté ou du groupe. On peut donc avancer que les mouvements de dissidence importants seront plus courants lorsque la communauté politique ou des politiques spécifiques sont contestées, que si l'attaque est dirigée contre les institutions gouvernementales.

Cette hypothèse est confirmée par les événements vécus récemment. Au cours des 20 dernières années, nous avons été témoins des émeutes raciales aux États-Unis, des émeutes à connotation raciale marquée en Grande-Bretagne, des manifestations violentes contre la politique d'immigration en Grande-Bretagne, des activités terroristes du Front de libération du Québec au Canada, des manifestations de désobéissance civile et des actes de violence par les partisans de la langue galloise, et du violent conflit en Irlande du Nord résultant du refus des catholiques d'accepter la légitimité du système politique. Tous ces conflits sont nés de questions ayant un rapport avec la communauté politique.

Si nous pensons aux conflits relatifs à des politiques gouvernementales particulières, reviennent en mémoire les manifestations violentes contre la guerre du Viêt-nam dans plusieurs sociétés occidentales, la désobéissance civile au sujet des politiques sur l'armement nucléaire, les grèves de loyer contre la politique du logement en Grande-Bretagne, les grèves illégales des syndicalistes canadiens et les gestes de défi répétés des syndicalistes britanniques à l'égard de la loi et des tribunaux. La tendance à protester contre les politiques est assez marquée.

Il y a eu beaucoup moins d'exemples récents de protestation contre le régime lui-même dans les trois pays principalement étudiés dans ce document. Aux États-Unis, les Weathermen ont fait exploser 70 bombes en 1969, mais sans causer de décès, tandis qu'un groupuscule éphémère (l'Armée de libération symbionèse) a kidnappé une jeune héritière et a perpétré une série de vols à main armée en 1974. En Grande-Bretagne, la Angry Brigade, qui n'avait que quatre membres, a fait exploser une ou deux bombes plutôt inoffensives en 1971. Au Canada, les cinq membres du groupe Action directe ont fait exploser des bombes dans deux établissements et un atelier industriel en 1984–1985. Le caractère marginal — en nombre et en importance — de ces protestations n'est pas dû à l'absence de problèmes ou de problèmes possibles dans les régimes de ces trois États. Dans chacun de ces États, le système électoral est très inéquitable pour certaines minorités. Les chambres hautes du Canada et de Grande-Bretagne ne sont pas des organismes représentatifs. Dans ces trois pays, il existe des partis communistes marginaux et d'autres groupes révolutionnaires qui veulent renverser le régime ainsi que le système capitaliste. Cette absence de protestations actives contre le régime ne s'explique pas par l'absence de problèmes possibles, mais par l'inexistence d'un public dont les intérêts seraient directement et manifestement touchés.

Bien entendu, les protestations contre des problèmes particuliers peuvent se transformer en défis au régime lui-même, si le gouvernement en place ne prend pas de mesures adéquates. L'histoire du monde révèle que cette séquence d'événements a souvent mené à une révolution. Toutefois, cette tendance n'a pas été suivie dans les pays que nous étudions ici. Le plus grave de ces problèmes particuliers, la guerre du Viêt-nam, a suscité un large mouvement d'opposition ralliant l'intérêt national et les intérêts individuels, mais les groupes qui voulaient élargir les protestations pour s'attaquer à « l'impérialisme américain » n'ont obtenu que des succès très limités. La seule crise des démocraties occidentales durant les 20 dernières années qui ait semblé adopter un cheminement révolutionnaire, les événements de mai 1968 en France, ne s'est pas en fait matérialisée. Bien que 10 % des Français aient participé à des manifestations et que 20 % d'entre eux aient fait la grève, les études démontrent que presque 90 % des protestataires avaient des

objectifs prosaïques : ils voulaient améliorer leurs conditions de vie. Seulement 6 % des participants considéraient qu'un changement de gouvernement faisait partie de leurs objectifs, et un autre groupe de 5 % espérait des changements plus profonds dans la société française[7].

Par conséquent, il est inutile de traiter dans cette étude des défis posés aux régimes démocratiques du Canada, de Grande-Bretagne ou des États-Unis, puisqu'ils ont peu de chances d'aboutir dans un avenir prévisible. Nous examinerons plutôt les défis posés à la communauté politique elle-même, qui proviennent des tensions ethniques ou du nationalisme subétatique, ainsi que les défis posés à l'autorité politique qui dérivent des dilemmes, des lacunes ou des échecs des politiques gouvernementales. Il nous semble approprié d'aller du particulier au général dans nos commentaires sur ces défis et nous aborderons donc les problèmes dans l'ordre mentionné ci-après.

Les problèmes spécifiques analysés

Dans la deuxième section de la présente étude, nous examinerons les affirmations selon lesquelles les gouvernements de nos trois pays ont laissé se développer,au cours des 10 dernières années, des problèmes fiscaux insolubles à court terme, qui provoqueront presque certainement un mécontentement public à l'égard des politiques gouvernementales. Il s'agit de la théorie de la « surcharge fiscale » qui est apparue dans le discours académique au cours des années 1970. En substance, selon cette théorie, la croissance des services sociaux gouvernementaux durant les dernières décennies a créé des attentes dans le public, qui compte sur l'État pour le protéger de la plupart des vissicitudes de la vie. Les États occidentaux ont pu pour l'essentiel répondre à ces attentes durant les années de croissance économique pratiquement ininterrompue, de 1945 à 1973, mais ils ont éprouvé des difficultés croissantes à le faire durant les années économiques difficiles qui ont suivi. Si la croissance économique est lente et irrégulière, le gouvernement doit choisir : maintenir les services sociaux à un coût croissant, satisfaire la demande publique d'augmentations annuelles de la consommation privée et maintenir l'investissement. Il ne peut faire simultanément les trois sans provoquer une inflation rapide, ce qui ne fait que retarder le dilemme. S'il pratique des coupures dans les services sociaux, il contrôle le niveau des revenus privés, il provoque des problèmes syndicaux et des arrêts de travail; s'il restreint les investissements, il hypothèque l'avenir. Selon cette théorie, les gouvernements sont donc confrontés à un problème insoluble, essentiellement d'ordre fiscal, qui rend virtuellement inévitable l'insatisfaction publique croissante à l'égard de leur rendement et probables les contestations de leur autorité. On peut contester le bien-fondé de la théorie de la surcharge fiscale, mais on ne peut la rejeter du revers de la main.

Dans la troisième section de cette étude, nous examinerons l'affirmation selon laquelle il y a eu durant les deux dernières décennies un déclin marqué de la confiance du public à l'égard du gouvernement. Il existe un certain chevauchement entre la théorie de la surcharge fiscale et cette affirmation, mais cette dernière est plus englobante, parce que ses partisans soutiennent que la perte de confiance était déjà bien amorcée avant l'émergence des problèmes fiscaux du milieu et de la fin des années 1970. Les tenants de cette proposition soutiennent que la perte de confiance a eu des effets nocifs sur le fonctionnement des institutions démocratiques et a affaibli l'autorité du gouvernement, compliquant ainsi la tâche de ce dernier lorsqu'il veut élaborer et mettre en oeuvre des politiques cohérentes.

Dans la quatrième section de cette étude, nous passerons brièvement en revue les moyens par lesquels les conflits ethniques et le nationalisme subétatique peuvent saper la légitimité de la communauté politique, et nous envisagerons l'impact de ces phénomènes sur l'autorité politique en Grande-Bretagne, aux États-Unis et au Canada.

Existe-t-il réellement une crise fiscale?

Durant les 15 dernières années, deux groupes d'universitaires ont soutenu que les démocraties occidentales s'acheminent vers (ou ont déjà atteint, dans certains cas) un état de crise fiscale qui minera vraisemblablement l'autorité politique et pourrait entraîner une crise politique. Dans le premier groupe, on retrouve les néo-marxistes allemands de l'école de Francfort ainsi que James O'Connor de l'Université de Californie, professeur invité à l'Institut Max Planck en Allemagne en 1972, qui a publié en 1973 un ouvrage intitulé *The Fiscal Crisis of the State*[8]. Le deuxième groupe se compose de Richard Rose de l'Université Strathclyde de Glasgow et Guy Peters de l'Université de Pittsburgh, qui ont peu d'affinités avec le marxisme, mais qui ont également lancé des avertissements dans divers articles et dans leur livre intitulé *Can Government Go Bankrupt?*[9]. Il faudrait idéalement analyser ces deux courants de pensée si l'on voulait évaluer la portée de la crise fiscale, mais cela dépasse le cadre de cette étude. Par conséquent, nous concentrerons nos efforts sur les arguments de Rose et Peters, les seuls intervenants dans le débat qui aient produit des données statistiques afin d'étayer leurs arguments.

La thèse

La thèse de Rose et Peters est essentiellement fondée sur le postulat suivant : durant toute année donnée, le produit national se compose des dépenses décidées par le gouvernement, qu'ils appellent « les coûts de la politique publique » et des dépenses décidées par les citoyens, qu'ils

désignent par la formule lapidaire « rémunération nette ». Un troisième terme qui figure en bonne place dans leur analyse, la « surcharge », est défini comme suit : « Une économie politique est surchargée lorsque le produit national croît plus lentement que les coûts de la politique publique et la demande de rémunération nette, et qu'il n'y a pas suffisamment d'argent pour répondre à la fois à la demande publique et privée[10]. » Dans un tel cas, « les politiques publiques perdent de leur efficacité puisque les ressources totales allouées sont insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés[11] ». Les auteurs déclarent qu'il s'agit d'un problème immédiat, plutôt que lointain. Ils citent des chiffres démontrant qu'en Italie, en Suède, en Allemagne de l'Ouest et au Royaume-Uni, les augmentations de coûts du gouvernement ont en fait absorbé plus que les augmentations totales du PIB vers la fin des années 1970, les consommateurs disposant donc d'une rémunération nette moins élevée qu'auparavant. Selon eux, d'autres États industriels occidentaux s'acheminent vers le même problème si la tendance actuelle se poursuit.

S'agit-il d'un problème grave? Selon Rose et Peters, les gouvernements confrontés à ce type de dilemme n'ont que trois options. L'une d'entre elles consiste à restreindre les dépenses publiques, solution à coup sûr impopulaire auprès des bureaucrates, des travailleurs sociaux et des syndicats de la fonction publique; dans la mesure où cette politique réduit la qualité et le nombre des services publics, elle risque également d'être impopulaire auprès du grand public. La deuxième possibilité consiste à maintenir les dépenses publiques croissantes en augmentant les impôts, mesure qui réduira la valeur du revenu personnel disponible et sera très impopulaire auprès des syndicats et de la plupart des citoyens. La troisième option consiste à esquiver le problème en laissant croître les dépenses publiques sans augmenter les impôts, ce qui produit une inflation rapide lorsque l'économie est stagnante; cette troisième option ne peut être qu'un arrangement temporaire, à moins qu'il n'y ait une relance de l'économie, et elle est susceptible de rendre encore plus pénible l'adoption éventuelle d'une des deux premières possibilités. Rose et Peters soutiennent que chacune de ces options entraînera vraisemblablement un déclin de l'autorité politique. Les citoyens deviendront apathiques face au gouvernement, seront peu disposés à coopérer avec lui et ne respecteront ses ordonnances qu'avec réticence, à moins qu'ils n'y soient forcés. Les gouvernements deviendront inefficaces ce qui mettra en branle un cycle du déclin de l'autorité, que les auteurs appellent « la faillite politique ».

Cette analyse ouvre des perspectives déprimantes mais, plus loin dans leur livre, Rose et Peters suggèrent leur propre solution au problème. Il s'agit d'une politique de restrictions et de compression des dépenses publiques, soigneusement gérée et mise en place dès que la surcharge du système commence à se manifester. Cette politique aliénera moins de personnes que ne le ferait une réduction de la valeur réelle des revenus

personnels disponibles, particulièrement si le gouvernement peut persuader les citoyens d'attendre moins de lui. Dans le dernier paragraphe du livre, les auteurs affirment que « l'avenir de l'autorité politique dans les principales nations occidentales [. . .] ne peut être assuré que si leurs dirigeants sont disposés à [. . .] empêcher que le coût total des programmes publics n'atteigne un niveau intolérable[12] ». Rose et Peters estiment que si les gouvernements peuvent mettre en oeuvre cette politique restrictive, ils peuvent prévenir l'aliénation et la radicalisation des citoyens qu'entraînerait une baisse des revenus personnels.

Durant les cinq dernières années, de nombreux États et provinces ont adopté de sévères mesures de compression des dépenses publiques, notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique et la Colombie-Britannique, tandis que d'autres États européens et d'autres provinces canadiennes ont poursuivi un objectif semblable par des mesures moins sévères. Le gouvernement fédéral canadien n'a pas encore suivi cette voie, mais certains observateurs croient qu'il pourrait s'y engager dans un proche avenir. Compte tenu de l'importance pratique de cette question, il convient de s'arrêter attentivement à l'analyse qu'en ont faite Rose et Peters.

Les preuves de l'existence d'une crise fiscale

Can Government Go Bankrupt? est un ouvrage quelque peu prolixe et répétitif, écrit à l'intention d'un auditoire populaire. Il est fondé sur des recherches publiées dans une monographie de l'Université Strathclyde; les données essentielles et les arguments sont présentés plus clairement dans la monographie elle-même. Les fondements statistiques de la théorie se trouvent dans un tableau comparant la croissance des coûts de la politique publique dans six États occidentaux à la croissance totale du produit national dans ces États[13]. Le tableau révèle qu'en 1977, la croissance des coûts de la politique publique dépassait la croissance totale du produit national (c.-à-d. le PIB) dans quatre des six États soit la Grande-Bretagne, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et la Suède, ce qui a automatiquement entraîné un déclin de la valeur réelle de la rémunération nette dans ces pays; les auteurs démontrent ensuite que la valeur réelle de la rémunération nette a décliné durant trois années successives en Grande-Bretagne, en Italie et en Suède (mais pas en Allemagne de l'Ouest)[14]. Cette séquence d'événements a amené les auteurs à déclarer en 1978 que « l'Italie, la Suède et la Grande-Bretagne font toutes face à de graves problèmes à l'heure actuelle. Si leurs gouvernements ne prennent pas des mesures afin d'améliorer substantiellement la croissance économique, de réduire les coûts de la politique publique, ou les deux à la fois, la rémunération nette dans les années 1980 sera inférieure à ce qu'elle était dans les années 1970, et pourrait continuer à décroître[15]. » Il s'agissait là d'une affirmation alarmante, justifiant appa-

remment les compressions draconiennes des dépenses publiques, qui ont été rendues encore plus nécessaires depuis 1978 par l'aggravation de la récession mondiale et l'inévitable augmentation des prestations d'assurance-chômage.

Toutefois, il convient d'analyser soigneusement les statistiques et les arguments avancés, avant d'endosser cette conclusion. On pourrait en premier lieu s'interroger sur l'utilisation que font les auteurs du critère de « rémunération nette », comme s'il s'agissait d'une mesure fidèle du bien-être et de la satisfaction économique des citoyens, à laquelle on ne devrait pas ajouter les avantages tirés des services publics. Les dépenses publiques ne sont pas principalement engagées pour importer de l'armement ou entretenir les ambassades à l'étranger; la plus grande partie des dépenses publiques est mise en circulation dans un pays sous forme de paiements de bien-être social, de subventions à l'industrie et au logement, de salaires aux fonctionnaires, aux professeurs, aux ouvriers travaillant à la construction des autoroutes, aux infirmières et aux autres employés émargeant aux deniers publics.

Rose et Peter sont évidemment très conscients de ce fait mais ils n'en tiennent pas compte soutenant que la disposition de cet argent est contrôlée par le gouvernement plutôt que par les individus[16]. Ils affirment donc que « la croissance de la rémunération nette constitue la meilleure mesure de la richesse individuelle[17] », déclaration qui reflète dans une certaine mesure un jugement de valeur de leur part. Les impôts payés par certains citoyens fournissent le revenu reçu par d'autres. En outre, il existe des motifs de croire que de nombreuses personnes, du moins en Grande-Bretagne, reconnaissent la valeur des services sociaux au point où elles sont disposées à accepter des coupures dans leur propre revenu disponible afin que ces services soient fournis.

La définition de l'expression « coûts de la politique publique » est le deuxième aspect contestable de leur thèse. On pourrait croire que cette expression constitue simplement un moyen de décrire les dépenses publiques. En réalité, elle dépasse très largement ce concept, les auteurs la définissant dans une note comme « la somme des revenus courants, des déficits et des dépenses en capital à tous les paliers de gouvernement[18] ». Dans une lettre adressée au soussigné, Guy Peters a clairement indiqué que cette expression comprend l'amortissement des actifs publics, ainsi que les emprunts gouvernementaux[19]. D'un point de vue comptable, il s'agit peut-être d'une façon correcte d'évaluer le coût total des opérations gouvernementales; toutefois, cette définition produit un chiffre total beaucoup plus élevé que celui des dépenses publiques courantes et, pour deux raisons, prête le flanc à la critique.

Tout d'abord Rose et Peters ont inclus des éléments de capital dans un des termes de leur équation, sans inclure une contrepartie semblable dans l'autre terme. Si l'on inclut les dépenses en capital et l'amortissement des actifs publics dans les « coûts de la politique publique », il

semblerait approprié d'inclure les gains en capital privés (y compris l'augmentation de la valeur des biens) au poste intitulé « rémunération nette », ainsi que les gains en capital sur le plan national et les recettes réalisées à l'étranger au poste intitulé « produit national ». Cela n'a pas été fait, ce qui gonfle l'un des postes et déséquilibre totalement l'équation. Il semblerait beaucoup plus approprié d'utiliser les chiffres des dépenses publiques courantes pour mesurer les coûts de la politique publique.

La deuxième raison permettant de remettre cette thèse en question est que sa présentation peut faire croire, à tort, que le gouvernement fait des dépenses somptuaires. On pourrait à juste titre accuser le gouvernement d'extravagance s'il laissait la croissance des dépenses publiques courantes dans une année donnée dépasser la croissance totale du revenu national. Mais si un gouvernement consent à une légère dépréciation de ses actifs immobilisés pour surmonter une année difficile, cela semble être une façon prudente de réagir à la situation. En tenant compte de ces deux facteurs, j'ai effectué des calculs montrant les augmentations des dépenses publiques courantes en proportion des augmentations du PIB durant certaines années économiques difficiles. Ces chiffres sont indiqués au tableau 4–1.

Le tableau 4–1 donne de la situation une image beaucoup moins pessimiste que celle de Rose et Peters. Il semble que les États-Unis et le Canada contrôlaient fort bien leurs dépenses publiques durant ces années de difficultés économiques. La Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne de l'Ouest les ont raisonnablement bien contrôlées jusqu'en 1980–1981, lorsque la récession économique a entraîné des difficultés, réduisant le revenu national et faisant augmenter le coût des prestations de chômage. C'est seulement en Suède que les dépenses publiques ont semblé échapper à tout contrôle durant cette période; cette impression est renforcée par les chiffres du tableau 4–2. Le gouvernement suédois pourrait fort bien mener son pays vers de graves difficultés s'il ne trouve pas un moyen d'enrayer la croissance des dépenses publiques, mais il semble s'agir d'un problème local plutôt qu'universel.

Ma conclusion générale est que le problème de la surcharge fiscale n'est pas aussi grave et répandu que certains universitaires et commentateurs l'ont avancé. Il est sans doute vrai qu'il fallait adopter certaines mesures assez radicales vers la fin des années 1970 pour enrayer la tendance à l'inflation galopante, dans les sociétés occidentales, en raison du quadruplement du prix du pétrole. Toutefois, c'est maintenant chose faite. Les gouvernements doivent s'efforcer de contenir l'inflation dans des limites raisonnables, mais la détermination de la portée exacte des compressions fiscales est une question de jugement politique.

Il est également vrai que dans une période de difficultés économiques, les services gouvernementaux ne peuvent être étendus aussi généreuse-

TABLEAU 4–1 Augmentations des dépenses publiques courantes en proportion des augmentations du produit intérieur brut

État	1975–1976	1976–1977	1977–1978	1978–1979	1979–1980	1980–1981
			(*en pourcentage*)			
États-Unis	28	24	25	33	56	41
Canada	32	48	44	29	47	43
Royaume-Uni	41	32	40	41	56	69
Italie	37	41	61	38	43	73
Allemagne de l'Ouest	36	44	41	39	50	79
Suède	70	114	67	66	69	95

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Comptes nationaux 1964–1981 : tableaux détaillés, volume II*, Paris, OCDE, 1983.

TABLEAU 4–2 Dépenses publiques en proportion du produit intérieur brut

État	1975	1981
	(en pourcentage)	
États-Unis	34	34
Canada	37	38
Royaume-Uni	41	45
Italie	38	46
Allemagne de l'Ouest	43	44
Suède	45	60

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Comptes nationaux 1964–1981 : tableaux détaillés, volume II*, Paris, OCDE, 1983.

ment qu'ils l'ont été durant les années 1950 et 1960. Si le fardeau des prestations de bien-être social augmente à cause d'un chômage croissant et que le coût des soins de santé augmente pour des raisons démographiques, il pourrait s'avérer nécessaire de maintenir d'autres services à leur niveau existant, d'augmenter les impôts, ou ces deux mesures à la fois. Cependant, il s'agit plus d'un problème de gestion prudente que d'une situation de crise fiscale. En pratique, les gouvernements semblent avoir fait preuve d'une plus grande prudence que ne l'ont soutenu les théoriciens de la surcharge fiscale. Ceux-ci soutenaient dans leurs écrits que le public continuerait inexorablement à demander toujours de plus grands avantages et que les gouvernements seraient trop faibles pour résister. Toutefois, les faits donnent à penser que ce point de vue était trop pessimiste, au moins pour les sociétés démocratiques en général. Dans plusieurs pays occidentaux, l'appareil gouvernemental n'a pas connu une croissance beaucoup plus forte que l'ensemble de l'économie.

Les éléments de preuve exposés ci-dessus laissent croire que M. O'Connor a cédé à l'alarmisme en intitulant son livre *The Fiscal Crisis of the State*. La Suède s'achemine peut-être vers une telle crise, mais les autres gouvernements ont géré leurs affaires plus prudemment. Les politiques de restrictions gouvernementales entraînent des coûts sociaux, à court et à long terme, qu'il convient d'évaluer attentivement. À mon avis, on dramatise indûment le débat en affirmant que ces politiques sont nécessaires pour éviter une crise fiscale susceptible de saper l'autorité politique. Si nous nous fondons sur les données présentées dans ce document, le Canada ne semble certainement pas menacé par une telle crise.

La confiance publique et l'aliénation

La thèse

Durant la dernière décennie, de nombreux auteurs ont affirmé qu'il y a eu un grave déclin dans la confiance que le public des démocraties occidentales porte à ses dirigeants et à son gouvernement. De telles affirmations ont été faites des deux côtés de l'Atlantique en 1975. En Grande-Bretagne, Anthony King a écrit un article fécond, soutenant qu'il y a eu depuis la Deuxième Guerre mondiale une croissance rapide des attentes des citoyens dans les démocraties occidentales, au sujet des avantages et du degré de sécurité contre les revers économiques, tels la faillite ou le chômage, que les gouvernements pouvaient leur assurer[20]. Malheureusement, ces attentes ont largement dépassé la capacité réelle des gouvernements à offrir ou à préserver ces avantages. Divers événements (principalement d'ordre technologique et économique) ont accru la dépendance des gouvernements à l'égard de services et de produits sur lesquels ils ne pouvaient exercer de contrôle direct, tandis que divers autres événements (surtout politiques) ont accru la possibilité que certains services ne soient plus assurés, ou que l'approvisionnement de certains produits ne se tarisse.

Selon King, il en est résulté une désillusion inévitable du public au sujet du rendement des gouvernements et des politiciens. Des revers qui étaient acceptés autrefois comme inévitables sont maintenant attribués à des échecs gouvernementaux, parce que les politiciens ont été amenés à promettre plus qu'ils ne pouvaient donner. Comme King l'a déclaré en 1975 : « Autrefois, l'être humain faisait confiance à Dieu pour l'organisation du monde. Puis, il s'est tourné vers le marché. Maintenant, il s'adresse au gouvernement. » Lorsque les choses tournent mal, le peuple ne blâme « pas Dieu ou le marché » mais plutôt « les gouvernants[21] ».

La même année où l'étude de King est parue en Grande-Bretagne, la Commission trilatérale, dont les membres nord-américains comprenaient des personnalités influentes, comme Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski, Walter Mondale et Hedley Donovan, éditeur du magazine *Time*, ont publié à New York un rapport intitulé *The Crisis of Democracy*[22]. Des sociologues de trois pays ont conjugué leurs efforts pour produire cette étude, où l'on trouve une analyse pessimiste des tendances actuelles, qui pousse l'argument de King un pas plus loin. Les auteurs y font remarquer que les citoyens de toutes les démocraties occidentales ont sensiblement accru leurs exigences à l'égard du gouvernement et que ces demandes ont été exprimées par de nouveaux groupes, ainsi que par les groupes traditionnels, recourant pour ce faire à des tactiques politiques plus variées que les stratégies habituelles en système démocratique. La démocratie en a souffert puisque cela a eu

notamment pour conséquence « la désagrégation des intérêts », « l'effritement des objectifs communs », l'affaiblissement des partis politiques et un déclin de l'aptitude des gouvernements à gérer efficacement l'économie. Selon les auteurs, cela a probablement entraîné l'inflation, qu'ils tiennent pour « un résultat direct de l'ingouvernabilité des démocraties occidentales[23] ».

Au cours des années suivantes, un groupe d'universitaires américains connus sous le nom de « néo-conservateurs » a repris et élargi cette école de pensée. Daniel Bell et Samuel Huntington, entre autres, ont déclaré que l'élévation des attentes et le développement corollaire des demandes exprimées par divers groupes ont provoqué des conflits et des litiges constants au sujet de chaque budget, ainsi qu'un déclin de l'appui aux partis politiques et une perte de confiance à l'égard des organismes exécutifs du gouvernement. Trop d'importance a été accordée aux objectifs individuels poursuivis par des groupes de pression à revendications particulières, mais les institutions et les partis politiques n'ont pas réussi à rallier suffisamment les opinions; la présidence a perdu de son prestige et de son pouvoir, et le Congrès a eu tendance à adopter des attitudes convenant plus à un mouvement d'opposition qu'à un gouvernement. Huntington a qualifié cette évolution « de désordre démocratique[24] », soutenant qu'il entraînait notamment une sérieuse perte de confiance du public à l'endroit des politiciens et du système politique.

Les postulats de ce groupe d'auteurs peuvent être qualifiés d'individualistes et de volontaristes. Ils ne croient pas que les politiciens puissent résister aux pressions démocratiques dans l'intérêt commun et ils ne recommandent pas l'adoption de réformes institutionnelles comme moyen de remédier aux problèmes qu'ils évoquent. Lorsqu'ils donnent des conseils, directement ou implicitement, ils affirment que les personnes qui influencent l'opinion publique devraient s'efforcer de restaurer les valeurs traditionnelles et d'inciter le public à exiger moins du gouvernement. Cela ne pouvant être accompli, ils prédisent un déclin continu de la confiance à l'égard des institutions traditionnelles des gouvernements démocratiques, les citoyens se résignant à l'apathie politique ou recourant au contraire aux protestations, aux manifestations et à la désobéissance civile.

Le président Carter, entre autres personnalités américaines influentes, a endossé cette ligne générale de pensée; en juillet 1979, il a fait au peuple américain une allocution télévisée où il a évoqué « une crise de confiance [. . .] qui affecte le coeur, l'âme et l'esprit mêmes de notre volonté nationale » et qui pourrait constituer « une menace fondamentale à la démocratie américaine[25] ». Il est pertinent pour l'étude de notre sujet d'examiner les faits derrière cette thèse au sujet de la politique américaine, et de nous demander également si la situation en Grande-Bretagne et au Canada porte à une conclusion semblable.

La situation aux États-Unis

Tous les deux ans, immédiatement après les élections au Congrès américain, le *Survey Research Center* de l'Université du Michigan pose à un échantillon national de répondants une série de questions au sujet de leur confiance à l'égard du gouvernement. La plus importante de ces questions est la suivante : « Pensez-vous que le gouvernement de Washington prend les bonnes mesures : presque toujours, la plupart du temps, ou seulement à l'occasion? » La proportion de répondants ayant choisi la troisième réponse est passée de 22 % en 1964 à 73 % en 1980[26]. Les questions utilisées dans le sondage Harris ont indiqué une tendance semblable. En 1966, 41 % de l'électorat américain affirmait avoir « une grande confiance » dans les « personnes responsables de la branche exécutive du gouvernement fédéral », mais seulement 17 % des personnes interrogées ont donné cette réponse en 1980. Des questions semblables au sujet des représentants au Congrès ont indiqué un déclin de la confiance, de 42 % cent en 1966 à 18 % en 1980[27]. L'étude de l'Université du Michigan a également démontré qu'entre 1964 et 1980, la proportion de l'électorat estimant que « le gouvernement est, dans l'ensemble, administré par quelques groupes surtout soucieux de leurs propres intérêts » a augmenté de 29 à 70 %[28].

Cela représente une augmentation spectaculaire du cynisme politique et certains commentateurs l'ont décrite comme une accentuation du sentiment d'aliénation[29]. Les universitaires se sont tout naturellement interrogés longuement sur les groupes qui étaient devenus plus cyniques, sur les raisons de cet état de choses et sur ses conséquences au plan du comportement. Les données relatives à la première de ces questions sont partagées. Ainsi, James Wright a déclaré que les citoyens les plus aliénés étaient les personnes âgées ayant un faible niveau d'instruction[30], tandis que pour Paul Sniderman, les groupes les plus désillusionnés étaient les personnes jeunes et instruites[31]. Ces conclusions ne sont pas obligatoirement incompatibles puisque les deux auteurs utilisent des critères différents pour mesurer le sentiment d'aliénation. Toutefois, il ressort clairement des écrits en cette matière que le déclin de la confiance du public est largement répandu et que les personnes qualifiées de cyniques constituent un groupe hétérogène. Divers groupes ont été désillusionnés pour diverses raisons.

L'analyse des motifs de cette tendance démontre qu'elle résulte plus des politiques et des politiciens que des institutions. Le déclin a commencé avec la guerre du Viêt-nam, s'est poursuivi avec Watergate et a été stimulé par la croissance de l'inflation et du chômage. M.S. Weatherford a démontré au plus vif du scandale de l'affaire Watergate, que les difficultés économiques des États-Unis avaient un impact plus profond sur la confiance du public que les révélations sur le comportement du président Nixon[32], de telle sorte qu'on peut affirmer sans

craindre de se tromper que la désillusion au sujet du résultat des politiques (ou de l'absence de résultats) constitue la principale cause générale de la tendance en question.

Quelles conséquences ce déclin de confiance a-t-il eu sur les comportements? Il y a eu d'une part une baisse des taux de suffrages exprimés et, d'autre part, un déclin dans l'identification aux partis. Il est difficile d'établir une corrélation directe entre la montée du cynisme et la baisse des suffrages, puisque les études sociales ne permettent pas de mesurer facilement les modifications survenant avec les années. Il est clair toutefois que les principaux partis politiques ont subi une perte de confiance, et que le nombre de partisans engagés a diminué. Il y a plus d'électeurs fluctuants qu'auparavant, et beaucoup plus de citoyens qui ne prennent tout simplement pas la peine de voter. Les suffrages exprimés aux élections nationales américaines ont chuté de 63 % aux élections présidentielles de 1960, à 53 % à celles de 1980, avec une augmentation minime en 1984; la participation aux élections au Congrès a baissé de 45 % en 1962 à 32 % en 1982. Ce déclin s'est produit malgré les changements juridiques et sociaux dont on aurait pu attendre une augmentation importante des taux de participation. L'abrogation des « impôts électoraux » et des tests d'alphabétisme en 1964 a garanti le droit de vote aux Noirs des États du Sud, tandis que les modifications apportées en 1970 à la Voting Rights Act ont généralement facilité l'exercice du droit de vote. En outre, un nombre croissant d'électeurs ont pu atteindre un niveau d'instruction plus élevé, qu'on a toujours associé à un fort taux de suffrages exprimés. Par conséquent, cette évolution des attitudes a eu sur le taux de participation un effet plus sensible que les chiffres sur les scrutins ne le laissent croire. Certains observateurs ont déclaré que cette baisse du taux de participation a eu une conséquence indésirable, en permettant aux groupes de pression à revendications particulières d'avoir une influence disproportionnée sur le résultat des élections et donc sur le comportement des élus[33].

Cette évolution des attitudes a également eu une deuxième conséquence, plus importante dans le contexte de la présente étude : les citoyens désillusionnés sont devenus plus enclins à poursuivre leurs objectifs politiques par le biais de manifestations et d'autres formes d'action directe. Les corrélations entre le cynisme politique et l'appui à l'action directe sont indiquées aux tableaux 4–3 et 4–4; les données du premier tableau sont fondées sur un échantillon national (qui omet toutefois les conservateurs) et le deuxième est fondé sur un échantillon de répondants résidant dans la région de la baie de San Francisco. On peut établir une corrélation directe entre l'importance des manifestations, des sit-in et des autres formes d'action directe potentiellement violentes et le déclin de la confiance du public dans les politiciens élus et dans les processus normaux du gouvernement américain.

TABLEAU 4–3 Cynisme de la gauche et appui à l'action directe aux États-Unis

Attitudes à l'égard des sit-in et des manifestations	Partisans du changement social	
	Confiants	Cyniques
	(*en pourcentage*)	
Approbation	9	23
Incertitude	46	46
Désapprobation	45	31

Source : A.H. Miller, « Rejoinder to Comment by Jack Citrin: Political Discontent or Ritualism », *American Political Science Review*, vol. 68, 1974, p. 996.

TABLEAU 4–4 Appui, cynisme et attitudes à l'égard de la loi aux États-Unis

Gouvernement national des É.-U.	Engagement	Appui	Neutralité	Déception	Désaffection
			(*en pourcentage*)		
Mérite qu'on respecte ses lois	93	85	87	70	52
Incertain(e)	7	14	13	24	19
Ne mérite pas qu'on respecte ses lois	0	2	0	5	30

Source : P.M. Sniderman, *A Question of Loyalty*, Berkeley, University of California Press, 1981, p. 52.

Jusqu'à quel point la situation décrite ci-dessus est-elle grave? Certains universitaires la jugent alarmante. Gilmour et Lamb soulignent que les Américains éprouvant un sentiment d'aliénation sont non seulement plus nombreux qu'auparavant, mais qu'ils ont également des opinions politiques plus extrémistes que les autres Américains, qu'ils soient de gauche ou de droite[34]. Ils affirment donc que le consensus sous-jacent au système américain s'effrite et doutent que les États-Unis pourraient surmonter une autre dépression semblable à celle des années 1930 sans bouleversement politique. « Face [. . .] à la dislocation et à la désorganisation économiques, nous abandonnerons presque certainement notre héritage constitutionnel en quelques mois[35]. »

Nous avons cependant trois raisons distinctes de douter que les tendances des 20 dernières années puissent avoir des répercussions

aussi considérables. Premièrement, comme Wright l'a démontré, la grande majorité des Américains aliénés politiquement ont une attitude apathique plutôt que révolutionnaire à l'égard du processus politique. Selon les critères de Wright, on pouvait dire que 51 % des Américains adultes au début des années 1970 étaient aliénés politiquement, dans la mesure où ils faisaient peu confiance aux institutions politiques américaines, à leurs dirigeants politiques, ainsi qu'en leur propre aptitude à influencer d'une quelconque façon le processus politique. Toutefois, ces citoyens aliénés étaient généralement âgés, moins instruits et moins intéressés par la politique que les citoyens non aliénés. On retrouve surtout de très hauts degrés d'aliénation chez les personnes de plus de 60 ans peu instruites, soit un groupe peu susceptible d'être une pépinière d'activistes. Comme le conclut Wright, « la seule caractéristique commune des mécontents vis-à-vis la politique dans le grand public est leur plus faible degré de participation[36] ».

Les sondages faits auprès de l'ensemble de la population américaine indiquent qu'une importante minorité de personnes (plus de 40 %) appuie véritablement le régime, qu'environ 50 % y acquiescent passivement et qu'il existe une infime minorité de dissidents actifs ou potentiellement actifs[37]. Les dissidents éprouvent les plus grandes difficultés à recueillir des appuis pour une contestation générale du régime. La majorité est trop apathique pour s'en préoccuper, tandis que la grande majorité des citoyens politiquement conscients et efficaces appuient le système. Les dissidents ne peuvent obtenir un appui de masse à leurs objectifs que s'ils peuvent rallier des groupes d'intérêts ou d'autres sympathisants à leur cause.

Le sondage effectué par M. Sniderman auprès des libéraux et des radicaux dans la région de San Francisco est une seconde raison de douter des interprétations alarmistes tirées des récents changements d'attitude. Sniderman a démontré que même les groupes les plus radicaux parmi les répondants du sondage persistaient à croire en substance que la démocratie américaine, malgré toutes ses lacunes, est le meilleur système politique existant. Bien qu'ils eussent une longue liste de critiques à l'égard de la politique américaine, ils ne pouvaient concevoir un autre modèle qui lui serait préférable. Ils désiraient améliorer le fonctionnement du système américain, mais non contester le régime lui-même[38].

Troisièmement, rien ne donne à penser que le déclin de la confiance dans le gouvernement, ou la fréquence accrue des manifestations politiques et des autres formes d'action directe soit une tendance inéluctable. Bien au contraire, nous possédons des preuves convaincantes, mais isolées, que le pays a connu avec le président Reagan un regain de fierté nationale, qui a enrayé le déclin de confiance sensible durant les années 1960 et 1970. En outre, le nombre de manifestations violentes a chuté depuis le faîte atteint vers la fin des années 1960 et au début 1970, alors

qu'il y avait simultanément des émeutes urbaines causées par les relations raciales et des manifestations massives contre la guerre au Viêt-nam.

Le processus politique américain semble avoir été marqué par un changement du style démocratique dans les années 1960 et 1970. Les groupes de pression à revendications particulières sont devenus plus présents, tandis que l'identification partisane est devenue un facteur moins important dans la détermination du comportement électoral. Si les candidats à la Chambre des représentants ou au Congrès estiment que leurs chances de réélection dépendent directement de l'appui ou de la neutralité d'un de ces groupes, ils auront moins de marge de manoeuvre sur le problème en question qu'ils n'en n'auraient autrement. D'autres changements sont survenus durant la même période. Les manifestations politiques et d'autres formes d'action directe semblent avoir eu un plus grand impact sur le processus décisionnel qu'elles n'en n'avaient eu auparavant. La pratique de la démocratie directe s'est affirmée, se manifestant sous la forme d'initiatives et de référendums, dont la Proposition 13 présentée en 1978 en Californie n'était que l'exemple le plus frappant. Dans certains domaines litigieux, tels l'éducation, les tribunaux se sont arrogé des pouvoirs décisionnels dont on croyait auparavant qu'ils appartenaient aux législateurs. Pour le meilleur ou pour le pire, cette évolution a généralement entraîné une certaine fragmentation du débat politique et du processus décisionnel aux États-Unis.

La situation en Grande-Bretagne

Il n'y a pas eu en Grande-Bretagne l'équivalent des sondages bisannuels faits aux États-Unis, où l'on posait les mêmes questions au sujet des attitudes politiques. Par conséquent, il est impossible d'établir des statistiques semblables pour la Grande-Bretagne, qui permettraient de déceler la tendance dans les attitudes publiques à l'égard du gouvernement; par ailleurs, il n'y a pas eu comme aux États-Unis un nombre impressionnant d'écrits analysant cette tendance.

Néanmoins, en juxtaposant les résultats de divers sondages, il est possible de démontrer que la Grande-Bretagne a également connu une augmentation considérable du cynisme public au sujet des questions politiques. En 1959, 83 % des répondants à un sondage national ont déclaré qu'ils s'attendaient à être traités en toute égalité par les fonctionnaires, tandis que 59 % d'entre eux ont déclaré s'attendre à ce que les fonctionnaires tiennent sérieusement compte de leur opinion[39]. En 1962, 60 % d'un échantillon de Londoniens estimaient que « les titulaires d'un poste public font généralement passer le bien public avant leurs propres intérêts » et 69 % ont affirmé que « les dirigeants politiques tiennent compte des intérêts de l'homme de la rue[40] ». En 1972 toutefois, seulement 18 % des répondants d'un échantillon

national considéraient que « les fonctionnaires du gouvernement traitent tout le monde sur un pied d'égalité », tandis que 50 % croyaient « qu'ils accordent des faveurs particulières à certaines personnes[41] ». Cette amorce d'un déclin de la confiance durant les années 1960 a été confirmée par un autre sondage national mené en 1973, qui a donné les résultats présentés au tableau 4–5.

TABLEAU 4–5 Confiance et cynisme à l'égard du gouvernement britannique, 1973

	La plupart du temps	Parfois seulement
	(en pourcentage)	
Les politiciens disent-ils souvent la vérité?	25	70
Les gouvernements nationaux font-ils passer les intérêts nationaux avant ceux du parti?	35	60
Avez-vous confiance en l'action du gouvernement?	39	57
	Tous les citoyens	**Quelques groupes d'intérêts**
Le pays est-il administré à l'avantage de tous les citoyens ou de quelques groupes d'intérêts importants?	37	48
	Désaccord	**D'accord**
Les partis ne s'intéressent qu'aux votes des citoyens et non à leurs opinions.	28	67
Les députés perdent assez rapidement contact avec le peuple.	25	67
Les responsables publics se soucient peu de l'avis des personnes comme moi.	30	65

Source : Alan Marsh, *Protest and Political Consciousness*, Beverly Hills, Sage Publications, 1977, p. 115, 118.

Quelles ont été les conséquences de cet apparent déclin de la confiance publique dans le gouvernement britannique? Contrairement à ce qui s'est passé aux États-Unis, il n'y a pas eu de baisse du taux des suffrages exprimés. Une fois apportés les ajustements nécessaires pour tenir compte de la précision légèrement inférieure du registre électoral et de l'effet des dates choisies pour l'élection, on constate que le taux de participation aux élections nationales britanniques a été assez constant durant les 25 dernières années, soit environ 75 %. Il y a eu un certain déclin de confiance dans les deux principaux partis, ainsi qu'une baisse marquée dans le nombre de membres des partis. Toutefois, les électeurs

britanniques n'ont pas réagi en se réfugiant dans l'apathie, mais plutôt en accordant leur support à des partis mineurs. Le Parti libéral a connu un regain d'appui massif dans les années 1970, recueillant presque 20 % des suffrages aux deux élections de 1974; les partis nationalistes d'Écosse et du Pays-de-Galles ont également recueilli un appui beaucoup plus important; les nouveaux partis tels le Front national et le Parti écologique ont présenté des candidats lors de nombreuses élections, mais sans grand succès; enfin, des partisans du Parti travailliste déçus des orientations de leur parti ont fondé en 1981 le Parti social-démocrate. Aux élections de 1983, les libéraux et les socio-démocrates réunis en alliance électorale ont recueilli 26 % des voix. À la Chambre des communes, les députés d'arrière-banc se sont montrés beaucoup plus enclins à défier les ordres de leur parti depuis 1970 qu'ils ne l'avaient fait auparavant au XXe siècle; il faut généralement en conclure que la démocratie parlementaire est devenue plus animée en raison de la montée du scepticisme public à l'égard du rendement des gouvernements.

Cette évolution des attitudes publiques a apparemment entraîné une autre conséquence : la tendance croissante des citoyens à envisager la possibilité de prendre part à des manifestations et à d'autres formes d'action directe afin de faire avancer leurs intérêts et leurs opinions politiques sur des questions particulières. Les chiffres indiqués aux tableaux 4–6 et 4–7 montrent que seule une minorité des citoyens britanniques se dit en accord avec l'action directe, si celle-ci dépasse les manifestations légales; il s'agit toutefois d'une minorité assez substantielle. L'autorité politique est potentiellement menacée lorsque 15 % de la population déclarent qu'ils seraient en faveur de l'érection de barricades ou de l'occupation d'édifices, lorsque 18 % des répondants estiment qu'ils sont justifiés de violer la loi pour combattre les augmentations de loyer, d'impôts ou de prix, et lorsque 16 % des personnes interrogées estiment qu'une violation de la loi est justifiée si elle aide des grévistes.

TABLEAU 4–6 Appui à l'action directe en Grande-Bretagne, 1973

Proportion des électeurs approuvant les types d'action suivants :	
	(*en pourcentage*)
Manifestations légales	69
Boycottages	37
Occupation d'édifices	15
Barricades	15
Dommages aux biens	2
Violence physique	2

Source : Alan Marsh, *Protest and Political Consciousness*, Beverley Hills, Sage Publications, 1977, p. 45.

TABLEAU 4–7 Appui à la désobéissance civile en Grande-Bretagne, 1973

Il est justifiable de violer la loi pour les raisons suivantes :	D'accord
	(*en pourcentage*)
Protéger les libertés civiles et résister aux lois injustes bafouant les droits des minorités	22
Combattre les augmentations excessives de loyer, d'impôts ou de prix	18
Appuyer les grèves et combattre la réglementation juridique des relations industrielles	16
En réponse au harcèlement policier	14
Généralement, pour faire avancer une cause légitime	12

Source : Alan Marsh, *Protest and Political Consciousness*, Beverly Hills, Sage Publications, 1977, p. 53.

En outre, ces attitudes ont entraîné en pratique plusieurs défis directs aux autorités britanniques. Les manifestations publiques, même celles qui se veulent paisibles, entraînent invariablement la possibilité d'accrochages avec les forces de l'ordre, ou de bagarres avec les manifestants partisans du point de vue opposé. Par comparaison aux 40 années antérieures, les deux dernières décennies ont été témoins d'une augmentation très importante du nombre de conflits physiques résultant de divers types d'action directe. Durant les années 1960, il y a eu des conflits répétés entre la police et les manifestants contre la guerre du Viêt-nam ou contre l'apartheid en Afrique du Sud. Durant les années 1970, les partisans et les adversaires du Front national se sont livrés à des batailles rangées, des centaines de policiers essayant de les séparer. On a assisté à une augmentation prononcée du piquetage massif, marqué d'altercations répétées entre les grévistes et la police. Des milliers de squatters ont occupé des maisons et des édifices à logements vides, s'y barricadant afin d'empêcher l'exécution des ordonnances d'éviction. Des groupes opposés à la construction d'autoroutes ont réalisé qu'ils pouvaient bloquer un développement en demandant une enquête publique, puis en perturbant les audiences de telle sorte que l'enquête ne puisse jamais être menée à terme. Ce sont là seulement quelques-unes des méthodes par lesquelles les conflits politiques ont débordé du Parlement et des conseils municipaux vers d'autres forums, principalement la rue[42]. Le mouvement par lequel les syndicalistes britanniques ont réussi à rendre impraticable la *Industrial Relations Act* de 1971 constitue un exemple bien différent.

Depuis 1979, la fréquence des manifestations violentes ou potentiellement violentes a décru, parallèlement au déclin du mouvement anti-

apartheid, la désaffection du mouvement des squatters et la désintégration du Front national raciste. Toutefois, les défis lancés à l'autorité se sont durcis à certains égards. Depuis 1983, les manifestants de Greenham Common contre le missile Cruise ont défié la police plus ouvertement que leurs prédécesseurs du Campaign for Nuclear Disarmament. La grève des mineurs en 1984–1985 a donné lieu à plus d'actes de violence que toute autre grève depuis 1919. Les émeutes de 1980 dans 27 zones urbaines constituaient une violation de l'ordre public plus grave que tout ce qui s'était passé depuis 1919, et ont donné lieu à un pillage généralisé et à des batailles avec la police. La plupart de ces émeutes ont été déclenchées par de jeunes noirs et nous en commenterons les aspects raciaux dans la dernière section de cette étude. Toutefois, dans de nombreux quartiers, la plupart des participants étaient de jeunes blancs, et il convient de commenter ici cette éruption d'actes illégaux qui ont causé des blessures à plusieurs centaines de policiers.

Pour comprendre les émeutes de 1981 en Grande-Bretagne, il est utile de tenir compte des travaux d'un sociologue américain, Ronald Inglehart. Dans un ouvrage marquant, Inglehart a émis l'hypothèse que les changements du style de vie au cours d'une génération peuvent provoquer des changements dans les systèmes de valeurs et, partant, dans le comportement[43]. S'attachant aux améliorations marquées du mode de vie des étudiants universitaires américains entre les années 1950 et 1970, l'auteur a pu établir une relation entre cette évolution et l'émergence de nouveaux systèmes de valeurs idéalistes chez les diplômés universitaires, qui les amenaient à se préoccuper de l'environnement et à s'intéresser à d'autres questions non matérielles, même aux dépens de la croissance économique. Inglehart a appliqué ses observations à l'Europe occidentale et a constaté des tendances semblables dans plusieurs pays, notamment en Allemagne de l'Ouest et aux Pays-Bas. Il n'a pas inclus la Grande-Bretagne dans son étude mais, l'eût-il fait, qu'il aurait été déçu. Le mode de vie des étudiants universitaires britanniques a très peu changé depuis les années 1950 et leurs systèmes de valeur n'ont pas autant changé que ceux des étudiants américains, allemands et hollandais.

Il existe toutefois une autre catégorie de citoyens britanniques dont le mode de vie a changé radicalement; il s'agit des adolescents de la classe ouvrière, qui abandonnent leurs études dès qu'ils atteignent l'âge légal pour le faire et prennent des emplois non spécialisés ou semi-spécialisés dans l'industrie. Pour diverses raisons, ces jeunes ont connu une augmentation très importante de leurs revenus pendant deux décennies, durant lesquelles ils avient beaucoup d'argent à dépenser compte tenu de la coutume répandue dans la classe ouvrière britannique (mais non dans les classes moyennes), les jeunes résidant dans le foyer des parents jusqu'à ce qu'ils se marient et soient admissibles aux logements munici-

paux subventionnés. Cela s'est traduit par une croissance phénoménale de la production et des ventes de musique pop, d'instruments de musique électroniques et de vêtements pour adolescents. Durant les deux dernières décennies, pour la première fois dans l'histoire, les modes britanniques dans le domaine de la musique et de l'habillement (spécialement pour les jeunes) partaient des classes ouvrières pour gagner les classes supérieures, plutôt que l'inverse.

Parallèlement aux changements en grande partie économiques survenus dans la situation de ce groupe, a émergé un nouveau système de valeurs sociales fondées sur de forts sentiments de loyauté envers les pairs, le rejet de nombreuses valeurs sociétales, et un certain mépris pour les forces de la loi et l'ordre. Une étude faite en 1978 auprès des jeunes Londoniens a démontré qu'ils étaient à la fois plus sceptiques et plus militants que les répondants de l'échantillon national, sondés cinq ans auparavant. Leur scepticisme se reflète dans les chiffres indiqués au tableau 4–8. En ce qui concerne le militantisme, 48 % des répondants ont donné une réponse affirmative et seulement 42 % une réponse négative à la question suivante : « Arrive-t-il des cas où il est juste de violer la loi pour protester contre quelque chose qui vous semble mauvais ou injuste? » Une fois de plus, 12 % des répondants estimaient que la violence était parfois justifiée comme forme de protestation, par rapport à seulement 2 % de l'échantillon national. Le tableau 4–9 indique une corrélation entre le niveau d'instruction et l'approbation de la violence. Le chiffre relatif aux attitudes des chômeurs doit être traité avec circonspection, puisque cet échantillon comprenait très peu de répondants chômeurs, mais nous l'avons néanmoins inclus pour ce qu'il vaut[44].

Depuis 1978, les jeunes ouvriers non spécialisés ont été touchés plus durement que tout autre groupe en Grande-Bretagne par la montée massive du chômage. Les manoeuvres ont en général souffert plus que les ouvriers spécialisés, l'effet combiné des conventions syndicales et des dispositions législatives sur les indemnités de licenciement atteignant plus durement les jeunes que les travailleurs plus âgés. Il est difficile et coûteux pour une entreprise de licencier un ouvrier possédant de l'ancienneté, moins coûteux de licencier un ouvrier moins ancien et moins coûteux encore de ne pas remplacer un employé qui quitte son emploi. Dans les régions où le taux de chômage global atteint 15 %, le taux de chômage chez les jeunes qui ont quitté l'école récemment est souvent deux fois plus élevé, tandis que le taux de chômage de ceux qui ont abandonné leurs études sans aucune qualification peut atteindre 50 %.

Soudainement frustrés des biens de consommation qu'ils s'attendaient à acquérir et libérés de la plupart des contraintes imposées par les valeurs morales et sociales de la génération de leurs parents, de nombreux adolescents chômeurs sont devenus des délinquants en puis-

TABLEAU 4–8 Confiance et cynisme chez les jeunes Londoniens

	La plupart du temps	Parfois seulement
	(*en pourcentage*)	
Les politiciens disent-ils souvent la vérité?	18	74
Les gouvernements nationaux font-ils passer les intérêts nationaux avant ceux du parti?	23	63
Avez-vous confiance en l'action du gouvernement?	29	65
	Tous les citoyens	**Quelques groupes d'intérêts**
Le pays est-il administré à l'avantage de tous les citoyens ou de quelques groupes d'intérêts importants?	32	52
	Désaccord	**D'accord**
Les partis ne s'intéressent qu'aux votes des citoyens et non à leurs opinions.	14	77
Les députés perdent assez rapidement contact avec le peuple.	10	81
Les responsables publics se soucient peu de l'avis des personnes comme moi.	20	72

Source : Étude non publiée sur les attitudes politiques des jeunes des quartiers Hackney South et Shoreditch de Londres, reproduite avec la permission de ESRC Data Archive, Université d'Essex.

TABLEAU 4–9 Approbation de la violence chez les jeunes Londoniens

Catégorie	Proportion approuvant la violence comme forme de protestation
	(*en pourcentage*)
Très cynique	15,1
Cynique	11,5
Confiant	8,4
A quitté l'école à 15 ans	27,4
A quitté l'école à 16 ans	11,5
A quitté l'école à 17 ans ou plus	6,1
Travaille	11,4
En chômage	20,0
Étudiant à plein temps	10,0
Tous les répondants	11,6

Source : Étude non publiée sur les attitudes politiques des jeunes des quartiers Hackney South et Shoreditch de Londres, reproduite avec la permission de ESRC Data Archive, Université d'Essex.

sance. Un fonctionnaire supérieur du Youth Employment Service britannique interrogé par l'auteur en août 1981 a déclaré que ses jeunes clients des quartiers nord de Londres ne voyaient pas réellement d'objection à s'approprier des biens de consommation si l'occasion s'en présentait. Ils considèrent que la société est responsable de leur chômage et éprouvent peu de scrupules à commettre des vols à l'étalage (qui ont fortement augmenté dans les villes britanniques), voire à se livrer au pillage au milieu d'une émeute générale. Les émeutes de 1981 doivent se comprendre dans ce contexte : des Noirs d'origine antillaise lançaient généralement les mouvements de pillage et de violence, que reprenaient rapidement de jeunes chômeurs blancs.

Un sondage national mené peu après les émeutes auprès des jeunes chômeurs a révélé un profond sentiment d'aliénation et de ressentiment politiques. Environ 44 % des jeunes interrogés ont répondu affirmativement et seulement 41 % négativement à la question suivante : « Peut-on justifier la violence comme moyen de provoquer des changements politiques? » En outre, 28 % des répondants ont déclaré spécifiquement que les émeutes de juillet 1981 leur semblaient justifiées[45]. Ces chiffres exagèrent probablement l'importance de la motivation politique des émeutiers mais ils constituent un avertissement sérieux : ils nous enseignent comment des événements perturbateurs peuvent pousser des groupes aliénés et frustrés à rejeter l'autorité politique.

Il s'ensuit donc que l'évolution des attitudes politiques en Grande-Bretagne a eu un impact très différent de celle des États-Unis, où la montée de la méfiance et du cynisme a eu des répercussions sur le système de partis et a eu un impact quelque peu diffus sur le style général de la politique américaine. En Grande-Bretagne, la désaffection à l'égard des deux principaux partis semble avoir eu un certain effet stimulant sur la démocratie parlementaire, mais l'extension de l'action directe et la montée du sentiment d'aliénation chez les jeunes chômeurs ont entraîné des violations répétées de l'ordre public. L'escalade des attaques contre la police s'est poursuivie avec la grève des mineurs en 1984–1985; et l'on ne peut écarter la possibilité d'autres excès de pillage et de violence, puisque le chômage massif continuera probablement à sévir durant des années et touchera de façon inégale les jeunes, les Noirs et les groupes de travailleurs de certaines industries en déclin, concentrés dans certaines régions géographiques.

La situation au Canada

Les recherches sur les attitudes politiques au Canada ont moins porté sur la question générale de la confiance à l'égard du gouvernement que sur les problèmes spécifiquement canadiens : l'identité nationale et les relations fédérales-provinciales. Ces problèmes influent sur la stabilité de l'État fédéral canadien et sur l'autorité du gouvernement fédéral. Si le

Canada n'était qu'une « collection de centres commerciaux », pour paraphraser Pierre Trudeau, le gouvernement fédéral ne pourrait espérer que les citoyens donnent leur appui massif aux politiques jugées nécessaires dans l'intérêt national, même si elles ont un impact immédiat déplaisant pour eux. Le fait que le Canada ait vécu une crise de la conscription durant les deux guerres mondiales confirme dans une certaine mesure le point de vue pessimiste de certains commentateurs à cet égard. Il n'y a pas eu de telle crise aux États-Unis, bien que la société y soit encore plus hétérogène; la crise de la conscription de 1917 en Irlande constituait certainement pour le gouvernement britannique un avertissement qu'il ne pouvait s'attendre à un appui solide de ses citoyens irlandais.

Toutefois, les sondages donnent généralement des résultats rassurants quant à l'appui public donné au Canada en tant que communauté nationale. Un sondage fait en 1974 a révélé que les citoyens appuyaient plus le Canada que leur province. À une question où on leur demandait d'indiquer leur degré d'appui, sur une échelle de 0 à 100, les répondants ont donné en moyenne 84 % au Canada et 78 % aux provinces[46]. Une question semblable posée au sujet des gouvernements a révélé que les citoyens de toutes les régions du pays, sauf les Prairies, faisaient légèrement plus confiance au gouvernement fédéral qu'aux gouvernement provinciaux, soit en moyenne 63 % pour le gouvernement fédéral et 55 % pour les gouvernements provinciaux[47]. Une étude subséquente a montré que le degré d'appui au Canada et au gouvernement fédéral n'a pratiquement pas changé entre 1974 et 1980[48].

Résumant l'évolution des attitudes entre 1965 et 1974, David Elkins a démontré que les loyautés provinciales se sont affirmées durant cette période, mais il ne voit pas de contradiction entre les loyautés provinciales et nationales sauf au Québec et à Terre-Neuve, et là encore seulement dans une certaine mesure[49]. Dans le cadre d'un sondage fait en 1983, on a posé aux répondants la question directe suivante : « Lorsque vous pensez à *votre* gouvernement, pensez-vous d'abord au gouvernement du Canada ou à celui de (nom de la province)? » Les pourcentages de répondants plaçant le gouvernement du Canada en premier lieu s'établissaient comme suit : 61 % dans les provinces de l'Atlantique; 40 % au Québec; 76 % en Ontario; 50 % en Alberta; 62 % en Colombie-Britannique[50]. Dans une autre étude, Richard Simeon et Donald Blake ont analysé l'opinion des citoyens au sujet de la politique publique dans les diverses régions du pays et ont conclu qu'il existait en fait moins de conflits entre les points de vue des citoyens des diverses régions que ne le donnaient à penser les déclarations des dirigeants politiques. « Les conflits régionaux sont bien réels, mais les Canadiens de Vancouver, Toronto, Montréal et Halifax s'entendent fondamentalement sur les mesures que leurs gouvernements devraient prendre[51] ».

Étant donné que le gouvernement canadien est beaucoup plus décentralisé que tout autre gouvernement des démocraties occidentales, sauf peut-être la Suisse, les diverses études indiquent, lorsqu'on en compile les résultats, que la communauté nationale et le gouvernement fédéral bénéficient d'un appui plus général que ne le laisseraient croire les comptes rendus « superficiels » de certains commentateurs. Il existe diverses raisons expliquant la faiblesse relative de l'appui dans certaines provinces. L'appui est faible au Québec à cause des tendances nationalistes de la communauté francophone. Il est relativement faible à Terre-Neuve, peut-être parce que cette province ne s'est jointe à la fédération qu'en 1949. Il fluctue quelque peu en Alberta en raison des conflits intermittents entre le gouvernement albertain et Ottawa au sujet du prix du pétrole, ce qui pousse certains Albertains à se dire d'abord loyaux à un gouvernement qui protège leurs intérêts économiques immédiats. Ces facteurs affaiblissent quelque peu l'État canadien, mais les problèmes qu'ils créent sont compréhensibles et, jusqu'ici du moins, il a été possible de s'en accommoder.

Quel est le degré de confiance que les citoyens accordent au gouvernement fédéral et à ses dirigeants? Selon Kornberg, Clarke et Stewart, les attitudes politiques du public canadien révèlent « plus de désaffection et de cynisme que partout ailleurs[52] ». Ils ont peut-être raison, mais les données statistiques étayant cette affirmation sont loin d'être claires. Les conclusions suivantes ressortent des sondages existants sur les attitudes nationales.

Premièrement, 57 % des électeurs ont déclaré en 1965 avoir confiance dans le gouvernement pour prendre les bonnes mesures la plupart du temps, tandis que ce chiffre était de 58 % en 1968[53]. Ces chiffres indiquent que les Canadiens avaient moins confiance que les citoyens des États-Unis dans leur gouvernement, durant la même période. Malheureusement, cette question n'a pas été posée lors du sondage sur l'élection nationale de 1974; lors du sondage de 1979, elle a été formulée différemment, ce qui empêche d'établir des comparaisons.

Deuxièmement, lorsqu'on a demandé aux répondants si le Parlement (ou les députés) perdent vite le contact avec les électeurs, on a obtenu des réponses positives (c.-à-d. indiquant un sentiment de scepticisme) dans les proportions suivantes : 63 % en 1965, 64 % en 1968, 75 % en 1977, 72 % en 1979 et 75 % en 1981[54]. Les chiffres cités à cet égard par Clarke et ses collègues indiquent les taux de méfiance suivants : 61 % des répondants en 1968, 65 % en 1974 et 65 % en 1979[55]. Quels que soient les chiffres retenus, les statistiques révèlent un degré de confiance relativement bas à l'égard du Parlement mais pas un déclin important avec les années.

Troisièmement, on a demandé aux répondants si le gouvernement est équitable envers tous les citoyens ou favorise les grands intérêts; en 1965, seulement 15 % d'électeurs avaient confiance dans le souci

d'équité du gouvernement, tandis que ce chiffre n'était que de 10 % en 1968[56]. Ces réponses suggèrent apparemment un degré de cynisme beaucoup plus élevé que celui qui existait aux États-Unis et en Grande-Bretagne à cet égard. Toutefois, on serait très mal avisé d'en tirer cette conclusion, puisque les questions posées aux États-Unis et en Grande-Bretagne étaient formulées de façon relativement neutre, mais que la question posée au Canada était biaisée. La question exacte posée dans les sondages faits au Canada était la suivante : « Pensez-vous que toutes les personnes haut placées dans le gouvernement sont équitables envers tout le monde — les personnalités importantes comme les gens ordinaires — ou croyez-vous que certaines d'entre elles sont plus réceptives aux exigences des grands intérêts? » On invitait clairement une réponse cynique en utilisant les mots « toutes » et « certaines », et l'inclusion de l'expression « personnalités importantes » a peut-être eu un effet semblable. Par conséquent, nous ne pouvons réellement déterminer si les Canadiens sont effectivement plus cyniques à cet égard, ou si l'écart entre les réponses provient de la formulation différente de la question. Cette question n'a pas été posée de nouveau lors des sondages de 1974 et de 1979, de telle sorte qu'il est impossible de faire des comparaisons.

La question qui révèle la plus nette tendance durable avait trait à la confiance publique à l'égard du premier ministre. Les sondages Gallup révèlent un déclin constant à partir de 1956 dans la proportion des répondants approuvant la façon dont le premier ministre s'acquittait de sa tâche. Chaque premier ministre a reçu moins d'appuis que son prédécesseur, et a également eu tendance à perdre l'appui populaire durant son mandat. En moyenne, la proportion de répondants approuvant la façon dont Pierre Trudeau a rempli son mandat était inférieure de 36 points en moyenne à celle des répondants approuvant le rendement de Louis St-Laurent. L'analyse statistique révèle que la principale variable dans cette tendance est l'écoulement du temps, plutôt que la personnalité des premiers ministres[57].

Les sondages CROP, portant sur un laps de temps plus bref, indiquent que les pourcentages de répondants satisfaits du gouvernement fédéral ont chuté de 51 % en 1977 à 31 % en février 1980[58]. Depuis 1980, nous disposons de données trimestrielles indiquant le degré de confiance à l'égard du gouvernement fédéral et de ses dirigeants; certaines de ces données sont indiquées aux tableaux 4–10 et 4–11.

Ces tableaux révèlent un déclin de la confiance entre les années 1980 et 1982, suivi par un regain modeste. On peut présumer que cette fluctuation s'explique par les problèmes du rapatriement de la Constitution canadienne et l'impact de la récession, qui étaient tous deux à leur apogée en 1982.

On peut affirmer en résumé que les sondages révèlent un degré assez élevé de cynisme politique chez les Canadiens, mais pas une tendance

TABLEAU 4–10 Satisfaction du public à l'égard du gouvernement fédéral

Date	Satisfaits	Sans opinion	Insatisfaits
		(en pourcentage)	
Automne 1980	45	3	51
Automne 1981	28	3	69
Automne 1982	25	2	73
Automne 1983	36	2	62

Source : Decima Quarterly Reports on Public Affairs Trends.

TABLEAU 4–11 Confiance du public à l'égard des dirigeants du gouvernement fédéral

Date	Grande confiance	Certaine confiance	Très peu confiance
		(en pourcentage)	
Automne 1980	19	56	24
Automne 1981	14	44	40
Automne 1982	11	47	41
Automne 1983	11	56	32

Source : Decima Quarterly Reports on Public Affairs Trends.

nette comme aux États-Unis et en Grande-Bretagne. D'autres études ont révélé que les Canadiens ont une attitude pragmatique à l'égard de la politique, se demandant en somme quel avantage ils peuvent en tirer. Étant donné que le fossé idéologique entre les deux principaux partis canadiens n'est pas aussi large que l'écart correspondant en Grande-Bretagne ou aux États-Unis (ou dans la plupart des autres démocraties occidentales), et que les questions de défense et d'affaires étrangères sont beaucoup moins importantes au Canada qu'ailleurs, cette attitude pragmatique n'est pas surprenante. Lorsqu'on évalue le degré d'appui public au Parlement fédéral et au premier ministre, il faut également se souvenir que l'importance politique des services sociaux a tendance à attirer l'attention du public sur les gouvernements provinciaux, qui sont généralement responsables de la prestation de ces services. Cette opinion est répandue, bien que le gouvernement fédéral finance substantiellement certains de ces services, ce que la plupart des citoyens comprennent mal. Il convient également de souligner que l'importance croissante des conférences des premiers ministres a consolidé la pratique bien établie de négociation des relations fédérales-provinciales par les hauts titulaires de postes électifs. Il est compréhensible que de

nombreux citoyens considèrent leur premier ministre provincial comme le principal défenseur de leurs intérêts politiques, plutôt que leurs représentants élus au Parlement fédéral.

Étant donné que les attitudes du public à l'égard des politiciens ne semblent pas avoir évolué de façon importante durant les deux dernières décennies, il n'y a aucune raison de s'attendre à des changements dans les comportements électoraux. Les faits indiquent la continuité plutôt que le changement. Le système de partis est resté stable, sauf dans le cas particulier du Québec. Le taux de participation électorale est également resté stable, à un niveau semblable à celui de l'Angleterre et plus élevé qu'aux États-Unis. Le taux de participation moyen aux cinq élections fédérales entre 1965 et 1979 était de 75 %. En 1980, il est tombé à 69 % mais cette élection avait lieu au milieu de l'hiver; en 1984, le chiffre était de 79 %.

Il existe des indications donnant à penser que certains Canadiens appuient l'action directe comme moyen de demander des changements de politique, comme le montre le tableau 4–12.

Il est difficile d'établir une comparaison directe entre ces chiffres et ceux qui ont été recueillis aux États-Unis et en Grande-Bretagne, puisque l'inclusion du mot « parfois » dans l'éventail des réponses possibles offrait une issue facile aux répondants qui préféraient ne pas s'attarder à la question. Nous ne possédons pas de données sûres sur la fréquence du recours à l'action directe par les Canadiens, mais nous avons nettement

TABLEAU 4–12 Appui du public à l'action directe au Canada, 1977 et 1981

	Fréquence justifiable des actions menées en vue de changements de politique							
	Souvent		Parfois		Jamais		Ne sait pas	
Type d'action	1977	1981	1977	1981	1977	1981	1977	1981
	(*en pourcentage*)							
Boycottages	14	14	52	57	27	20	7	8
Manifestations légales et pacifiques	19	19	55	57	22	19	4	5
Manifestations illégales mais pacifiques, sit-in par ex.	6	6	37	37	51	50	6	7
Protestations violentes	2	2	8	6	87	90	3	2

Source : Social Change in Canada : Trends in Attitudes, Values and Perceptions, Phases I et III (principaux enquêteurs : T. Atkinson, B. Blishen, M. Ornstein et H. Stevenson), Downsview (Ont.), Université York, Institute for Behavioural Research, Survey Research Centre, 1977 et 1981.

l'impression qu'ils le font beaucoup moins fréquemment que les Américains et les Britanniques.

Il n'existe donc pas de preuve que les attitudes du public canadien à l'égard du processus politique aient changé au point de rendre l'exercice de l'autorité politique plus difficile. Les chiffres révèlent simplement un certain sentiment d'éloignement psychologique entre le public et le gouvernement fédéral, combiné à un déclin (mais non un déclin spectaculaire) de la confiance à l'égard du titulaire du poste de premier ministre. Ce sentiment d'éloignement résulte en grande partie du système constitutionnel décentralisé et des facteurs bien connus mentionnés précédemment. Un gouvernement fédéral énergique pourrait peut-être atténuer ce sentiment d'éloignement. Clark et ses collègues ont fourni des chiffres donnant à penser qu'une grande majorité de Canadiens seraient en faveur d'une intervention gouvernementale plus accentuée dans 11 domaines relevant du gouvernement fédéral[59]. Le fait qu'une majorité s'entende pour déclarer que le gouvernement devrait faire plus pour combattre le chômage ou contenir l'inflation peut évidemment cacher de profondes divergences (ou une ignorance totale) au sujet des mesures que le gouvernement pourrait prendre. Néanmoins, il semble raisonnable d'avancer qu'il existe peut-être un climat d'opinion favorable à des initiatives visant à accroître l'autorité politique du gouvernement fédéral.

Le nationalisme subétatique et les relations ethniques

Dans cette section, nous discuterons des menaces posées par les conflits ethniques et les mouvements nationalistes subétatiques à l'intégrité et à la légitimité de la communauté politique au Canada, en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Je n'ai pas l'intention de m'arrêter au problème général des relations entre les deux nations fondatrices du Canada, puisqu'il s'agit d'un problème spécifiquement canadien, sur lequel les comparaisons avec la Grande-Bretagne et les États-Unis ne peuvent apporter aucune lumière, pas plus que je ne me propose d'aborder le problème des peuples aborigènes, qu'on pourrait mieux expliquer en faisant une étude comparative avec l'expérience vécue en Australie et en Nouvelle-Zélande. Je me restreindrai aux deux problèmes pour lesquels l'expérience britannique et américaine peut être instructive : premièrement, l'autonomie demandée par les nationalistes québécois à la fin des années 1960 et 1970, qui peut être comparée aux demandes semblables faites par les nationalistes irlandais, écossais et gallois; deuxièmement, le problème des relations entre une majorité dominante de race blanche et une faible minorité de personnes de couleur. Ces relations ont provoqué de violents défis à l'autorité aux États-Unis et en Grande-Bretagne, et il n'est pas exclu que le Canada éprouve des problèmes semblables à l'avenir.

Le nationalisme subétatique

Les nationalistes québécois ont posé deux défis à l'État canadien : l'indépendance du Québec revendiquée par le Front de libération du Québec (FLQ) au moyen de tactiques terroristes, et la demande de souveraineté-association faite par le Parti québécois (PQ) par le biais de méthodes constitutionnelles. Durant les sept années précédant les enlèvements d'octobre 1970, le FLQ a perpétré plus de 80 attentats à la bombe au Québec, entraînant le décès de six personnes. Il s'agissait d'une organisation terroriste de faible taille, mais déterminée, et qui recueillait apparemment des appuis croissants. Le Cabinet fédéral a réagi aux enlèvements de James Cross et Pierre Laporte par une affirmation remarquable de son autorité politique, très critiquée par les défenseurs des droits civils mais applaudie par la grande majorité des citoyens canadiens. La *Loi sur les mesures de guerre* a permis à la police de détenir et d'interroger des suspects sans procès, et ces pouvoirs ont été utilisés énergiquement. L'une des personnes enlevées a été tuée avant que la police ne puisse la retrouver, mais l'autre a été relâchée indemne. Ces événements ont eu un résultat plus important à long terme : le FLQ a été éliminé en tant qu'organisation. La plupart des Canadiens conviennent que ce succès justifie rétrospectivement les mesures énergiques prises par le gouvernement fédéral.

On peut évidemment comparer le rôle du FLQ avec celui de l'Armée républicaine irlandaise (IRA). Étant donné qu'une étude des problèmes complexes de l'Irlande du Nord déborderait les cadres de ce rapport, je limiterai mes commentaires aux activités de l'IRA en Grande-Bretagne. De 1972 à 1984, l'IRA a tué 101 personnes et en a blessé plus de 500 au cours d'attentats à la bombe perpétrés sur le territoire britannique. Les autorités ont assez bien réussi à appréhender les assassins, mais n'ont pu éliminer les unités britanniques de l'IRA, qui commetront sans doute d'autres actes de terrorisme. Il est possible d'énumérer brièvement les principaux facteurs expliquant le contraste entre le succès des autorités canadiennes et l'échec des autorités britanniques à éliminer un mouvement nationaliste utilisant des méthodes terroristes.

Premièrement, le FLQ existait depuis moins de 10 ans en 1970, tandis que l'IRA constituait depuis plus de 50 ans une armée souterraine lorsqu'elle a lancé sa campagne britannique en 1972. L'IRA avait une bien plus grande expérience des activités clandestines et pouvait également compter sur la participation active de partisans « silencieux », qui mènent une vie normale dans leur milieu durant de longues périodes jusqu'à ce qu'on leur assigne une mission particulière. Par exemple, les six hommes reconnus coupables d'avoir tué 21 personnes en déposant des bombes dans des établissement publics de Birmingham en 1974 avaient tous vécu pacifiquement à Birmingham avec leurs familles, durant des périodes allant de 12 à 28 ans avant cette série d'opérations.

Deuxièmement, le FLQ était concentré à Montréal, tandis que l'IRA a des cellules dans plusieurs villes, possède en République irlandaise une base hors de portée de la police britannique, et des centres d'entraînement dans la République irlandaise et (récemment, seulement) en Afrique du Nord. Par conséquent, le FLQ était moins professionnel dans ses activités terroristes et beaucoup plus vulnérable aux dénonciations des indicateurs de police.

Troisièmement, l'IRA ne pouvait atteindre ses objectifs que par la violence, tandis que les objectifs nationalistes du FLQ pouvaient être atteints par des moyens pacifiques, si un mouvement séparatiste obtenait suffisamment d'appuis électoraux au Québec pour lui donner un fort pouvoir de négociation avec le gouvernement fédéral. Il est clairement apparu que les autorités canadiennes n'empêcheraient pas la sécession du Québec si une majorité d'électeurs de cette province indiquaient qu'ils étaient décidés à poursuivre cet objectif, à l'exclusion de toute autre solution. Connaissant cette position du gouvernement fédéral, les nationalistes québécois ont pu canaliser leurs efforts dans le PQ plutôt que de s'en remettre à des groupes plus violents. Ce facteur pourrait fort bien avoir joué un rôle critique dans l'écroulement soudain du FLQ, puisque les organisations nationalistes de ce type ont prouvé qu'elles peuvent être durables, passant si nécessaire dans la clandestinité pour préserver l'existence du mouvement.

Depuis 1971, seul le PQ a fait avancer la cause du nationalisme québécois. Les Canadiens de tout le pays ont une lourde dette de gratitude envers les dirigeants du PQ, qui ont entièrement canalisé les émotions exacerbées du mouvement nationaliste dans des formes d'action politique pacifiques et constitutionnelles. René Lévesque et ses collègues s'en sont strictement tenus à des méthodes démocratiques, comme le révèlent leur comportement lors des campagnes électorales, leur administration du gouvernement provincial, l'organisation du référendum de 1980 et la façon dont ils en ont accepté les résultats.

Le Scottish National Party (SNP) est la meilleure analogie britannique ou américaine qu'il soit possible de faire avec le PQ. Ces deux partis veulent une indépendance nationale complète, mais sont disposés à accepter des compromis; tous deux sont déterminés à adopter des méthodes pacifiques et à respecter le processus démocratique; enfin tous deux ont connu un certain succès. Entre 1976 et 1979, ils semblaient avoir une plus grande chance de parvenir à une certaine autonomie pour leur province ou leur pays que tout autre des nombreux mouvements nationalistes subétatiques de notre époque. Tous deux ont cependant subi d'écrasantes défaites lors des référendums de mars 1979 en Écosse et de mai 1980 au Québec. Pourquoi?

Il faut souligner que ces référendums ont été tenus pour des raisons différentes. Le PQ a tenu un référendum au Québec afin d'obtenir du peuple le mandat de négocier une relation de « souveraineté-association » entre le

Québec et le reste du Canada. Le référendum écossais, quant à lui, a été organisé par le gouvernement du Royaume-Uni afin de vérifier s'il existait en Écosse un appui suffisant au plan de « dévolution » des pouvoirs à une Assemblée nationale écossaise. Au Québec, le résultat était déterminé par la majorité simple des votes, tandis qu'en Écosse, le Parlement britannique a exigé qu'au moins 40 % des électeurs votent oui, pour considérer qu'il s'agissait d'une réponse affirmative. Les électeurs québécois ont rejeté la proposition; en Écosse, la proposition a été acceptée par une majorité d'électeurs, qui n'a cependant pas atteint le seuil des 40 %. L'importance du vote négatif a surpris certains observateurs au Québec, parmi lesquels on comptait même les dirigeants du PQ apparemment; en Écosse, le même vote négatif a surpris la quasi-totalité des commentateurs et des observateurs du référendum. Dans ces deux cas, les référendums ont servi à préserver l'intégrité de la communauté nationale existante face au défi qui lui était présenté.

On pourrait soutenir que les référendums ont toujours tendance à préserver le statu quo lorsqu'il s'agit de questions constitutionnelles, compte tenu du conservatisme inhérent des électeurs à l'égard de ces questions. Les preuves en provenance d'Australie étayent dans une certaine mesure cette hypothèse. Toutefois, les preuves réunies à l'échelle mondiale sont contradictoires, et on ne peut faire aucune généralisation formelle en ce sens[60]. Néanmoins, il est assez clair qu'en Écosse et au Québec, les partisans possibles de la proposition ont été effrayés par la complexité et les incertitudes de l'option constitutionnelle qui était offerte. Au Québec, il était assez peu clair (et semblait d'ailleurs improbable) que le gouvernement fédéral et les neuf autres provinces seraient disposés à accepter les arrangements coopératifs envisagés par les stratèges du PQ. En ce qui concerne l'Écosse, on se demandait comment pourrait fonctionner un système dans lequel l'Assemblée nationale écossaise aurait le pouvoir de légiférer, mais pas celui de lever des impôts, le gouvernement écossais dépendant alors du gouvernement britannique pour ses revenus.

À cette incertitude sur les relations futures entre les gouvernements s'est ajoutée l'incertitude sur l'avenir économique. Le Québec serait peut-être plus avantagé s'il pouvait contrôler sa propre économie tout en restant à l'abri des tarifs canadiens, mais il lui serait peut-être impossible d'obtenir un avantage sans perdre l'autre. L'Écosse serait certainement dans une meilleure position si elle pouvait obtenir le contrôle sur les revenus du pétrole de la mer du Nord, mais le gouvernement et le Parlement britanniques s'opposaient avec véhémence à ce transfert de compétence. Dans ce genre de situation, les électeurs prudents se sont peut-être abstenus de voter ou ont voté contre la proposition, même s'ils éprouvaient une certaine sympathie pour les aspirations nationalistes.

Troisièmement, les adversaires du changement proposé étaient en mesure de faire vibrer des cordes sensibles en faveur de la communauté

nationale. Le premier ministre Trudeau a soulevé un immense enthousiasme durant sa brève apparition au Québec vers la fin de la campagne, ce qui semble avoir rallié les appuis au maintien de l'unité canadienne. En Écosse, la croisade contre la dévolution était menée par une organisation appelée « Scotland is British », qui a fait délibérément appel aux loyautés latentes, avec succès.

La leçon générale qu'on peut tirer de ces deux situations est que les propositions de sécession constituent probablement une menace moins sérieuse à la communauté nationale qu'on ne le croit généralement. Les mouvements de sécession comportent toujours des incertitudes au sujet de l'avenir, que peuvent exploiter leurs adversaires. Les gouvernements nationaux peuvent souvent invoquer la tradition et le souvenir des luttes et des réalisations communes, les aspirations séparatistes apparaissant ainsi sous un jour déloyal. Le fait qu'une partie de l'élite provinciale risque dans la plupart des cas de subir des pertes, en raison de la contraction du marché existant pour ses biens et services, constitue un autre facteur. Cette situation ne s'est pas présentée au Bengale oriental (devenu depuis le Bangla-Desh), mais cet aspect vaut sans aucun doute pour le Québec et l'Écosse. Si l'on ajoute ces facteurs aux divers pouvoirs que possède un gouvernement national — allant du contrôle sur les finances nationales au contrôle sur la police et les tribunaux, en passant par l'influence exercée sur les médias — il est facile de comprendre pourquoi les mouvements nationalistes subétatiques échouent généralement. Les Bretons, les Corses, les Basques, les Kurdes, les Ukrainiens et de nombreuses autres « nations submergées » ont démontré qu'elles pouvaient préserver la flamme du nationalisme durant plusieurs générations, mais non accéder à l'autonomie politique. Il n'existe aucune raison de penser que les gouvernements futurs du Canada et de Grande-Bretagne devront céder face aux mouvements nationalistes québécois ou écossais, à condition qu'ils continuent à contrôler la situation avec adresse et compréhension.

Il existe toutefois une façon pour les mouvements nationalistes subétatiques d'acquérir une grande influence politique, c.-à-d. en faisant élire suffisamment de députés au Parlement national pour détenir l'équilibre du pouvoir entre les principaux partis. Le gouvernement libéral britannique de 1912 n'a pas offert la Home Rule aux Irlandais par conviction, puisque les Libéraux ont gouverné de 1906 à 1910 avec une importante majorité parlementaire sans soulever cette question. Ils l'ont fait parce qu'un nombre égal de députés libéraux et conservateurs ont été élus lors de la seconde élection de 1910, 80 députés irlandais détenant l'équilibre du pouvoir. C'est aussi parce que le SNP menaçait de prendre la majorité des sièges du Parti travailliste en Écosse que le gouvernement travailliste a présenté au Parlement de 1974–1979 les projets de loi sur la dévolution. La meilleure stratégie pour les nationalistes québécois souhaitant déstabiliser la politique canadienne serait donc peut-être de

s'efforcer de prendre des sièges au Parlement, quoique l'échec du nouveau Parti nationaliste aux élections fédérales de 1984 donne à penser qu'ils devront surmonter beaucoup d'obstacles avant d'y parvenir.

Les relations raciales avec les minorités de couleur

L'histoire tragique des relations raciales aux États-Unis est bien connue et il est inutile de la récapituler. Au début des années 1960, les Noirs américains ont obtenu les droits civiques pour lesquels les réformistes faisaient campagne depuis longtemps; malheureusement, cela n'a pas provoqué une amélioration rapide des relations raciales. Les Noirs ont obtenu l'égalité des chances sur le plan juridique et l'abrogation de la discrimination ouverte dont ils étaient victimes auparavant, mais leur situation dans la société ne s'est pas beaucoup améliorée. Ils étaient incapables de concurrencer les Blancs dans le système d'éducation, sur le marché du travail et dans les diverses sphères (y compris la politique) où les citoyens américains acquièrent influence, richesse et respect. Lorsqu'ils l'ont compris, de nombreux dirigeants noirs se sont insurgés, ont adopté une réthorique plus violente et sont passés à une action plus militante. Au milieu et à la fin des années 1960, les frustrations de la population noire se sont manifestées par des émeutes et des actes de violence dans plusieurs villes américaines. Les émeutes de Watts en 1965 à Los Angeles ont causé 34 décès; dans d'autres villes des États-Unis, de violents affrontements entre des émeutiers noirs et la police, entraînant fréquemment un ou plusieurs décès, sont devenus chose courante durant les trois années suivantes.

Ces accès de violence ont abouti à la publication du *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders* (rapport Kerner) et à l'adoption de nouvelles politiques gouvernementales qui ont été énergiquement appliquées dans les années 1970 et 1980. Les autorités municipales aux États-Unis ont recruté des policiers noirs, modifié les méthodes de la police dans les quartiers noirs et favorisé l'engagement de travailleurs sociaux noirs. À un autre niveau, le gouvernement fédéral a mis en oeuvre des projets de développement dans de nombreux ghettos noirs et a adopté une politique d'action positive dans l'emploi, que les tribunaux ont appliquée. L'efficacité de ces mesures et d'autres mesures semblables a fait l'objet de nombreux débats et il subsiste sans aucun doute de nombreuses inégalités et des motifs de ressentiment. La violence raciale a néanmoins décliné durant la décennie 1975–1985, qui a connu peu d'accès majeurs de violence.

La situation est très différente en Grande-Bretagne. Jusqu'en 1955, environ, il y avait très peu de résidants de couleur en Grande-Bretagne et la plupart d'entre eux étaient étudiants. Ils étaient rarement victimes de discrimination et il n'existait aucun signe de tension raciale, encore moins de violence. Au milieu des années 1950, avec l'avènement des

voyages aériens à bon marché et le manque de bras dans l'économie britannique, on a assisté à une migration massive de citoyens de couleur du Commonwealth vers la Grande-Bretagne. Ils étaient surtout originaires des Antilles, mais il y avait également des contingents importants en provenance du Pakistan et de l'Inde; la population de couleur atteignait environ 2,5 millions de personnes à la fin de l'année 1984.

Ces groupes d'immigrants ont réussi de façon inégale. Les Pakistanais et les Hindous ont éprouvé d'abord de plus grandes difficultés d'adaptation que les Antillais, leur culture et leur religion différant radicalement de celles de leur société d'accueil. Certains d'entre eux ne parlaient pas anglais et pour d'autres, ce n'était qu'une langue seconde; ils étaient ainsi handicapés sur le plan économique et leurs enfants l'étaient sur celui de l'instruction. Les nouveaux arrivants étaient parfois victimes d'abus ou de discrimination de la part des citoyens blancs qui manifestaient un ressentiment face à cette intrusion d'une minorité aux différences culturelles aussi prononcées. Initialement, les Antillais ont éprouvé moins de difficultés et étaient moins impopulaires, puisque leur première langue était l'anglais, que la plupart d'entre eux étaient anglicans ou méthodistes et qu'ils avaient moins de différences culturelles sensibles. Les Asiatiques d'Afrique orientale ont eu le moins de difficultés à s'intégrer puisqu'ils constituaient une classe moyenne entre les Africains et les Blancs installés en Ouganda et au Kenya, et arrivaient en Grande-Bretagne pourvus de connaissances et qualifications variées, avec des qualités d'entrepreneurs particulièrement développées.

Le fait le plus marquant des deux décennies 1965–1984 a été la réussite inégale des enfants d'immigrants dans le système d'éducation et, par conséquent, sur le marché du travail. Malgré leurs difficultés linguistiques, les jeunes Asiatiques ont brillamment réussi dans le système d'éducation britannique, qu'ils aient immigré ou qu'ils soient nés en Grande-Bretagne. Ce système est beaucoup plus compétitif que les systèmes d'éducation nord-américains et les Asiatiques y ont obtenu en général le même taux de réussite que les enfants britanniques blancs ayant un statut social et économique comparable. Par contre, les enfants antillais ont lamentablement échoué, comme le démontrent les chiffres officiels résumés au tableau 4–13.

Pour interpréter ce tableau, il faut bien réaliser que ces statistiques concernant des zones urbaines, de telle sorte que la classe sociale ne constituait pas un facteur important. Dans l'ensemble du pays, la proportion des jeunes blancs âgés de 18 ans entrant à l'université en 1979 était de 8 %, et non de 4 %; les enfants blancs visés dans ces statistiques venaient en très grande majorité de milieux pauvres. L'écart entre la réussite des enfants d'origine antillaise et asiatique est frappant, et explique l'écart dans les possibilités d'emploi des deux groupes. Dans l'ensemble, les enfants asiatiques réussissent aussi bien que les enfants blancs à l'école en Grande-Bretagne, et s'intègrent graduellement à la

TABLEAU 4–13 Réussite scolaire dans six quartiers urbains en Angleterre, 1978–1979

	Blancs	Origine asiatique	Origine antillaise
		(en pourcentage)	
Étudiants de 16 ans ayant obtenu des notes élevées aux examens de sortie :			
en anglais	29	21	9
en mathématiques	19	20	5
dans cinq sujets	16	18	3
Étudiants de 18 ans ayant réussi les examens de sortie	12	13	2
Étudiants suivant des études à plein temps menant à un diplôme universitaire ou l'équivalent	4	5	1

Source : West Indian Children in Our Schools, Londres, Department of Education and Science, 1981, p. 3.

société britannique. Les jeunes noirs ne réussissent pas aussi bien, doivent accepter des emplois subalternes et connaissent un taux de chômage beaucoup plus élevé.

Le ressentiment qu'en retirent les jeunes noirs est exacerbé par leur réticence à voir le lien entre la réussite scolaire et le succès économique. On a découvert au début des années 1970 que les adolescents asiatiques et blancs faisaient approximativement la même corrélation entre leurs succès scolaires et leurs ambitions personnelles de carrière, tandis que les adolescents noirs étaient tout à fait irréalistes[61] : des jeunes de 15 ans qui avaient échoué à tous leurs examens voulaient être médecins, avocats ou architectes. Les travailleurs sociaux britanniques interrogés par l'auteur déclarent que lorsqu'ils essaient d'aborder cette question avec les Antillais, ceux-ci rétorquent fréquemment que c'est surtout la discrimination pratiquée par les Blancs qui empêche les jeunes Noirs d'entrer dans les professions libérales.

Les jeunes noirs d'origine antillaise en éprouvent donc une amertume croissante. Leur taux de chômage est plus élevé que celui de tout autre groupe et ils en tiennent la société blanche responsable. Depuis 1970, des dizaines de milliers d'entre eux ont adopté la religion rastafarienne[62]. Selon cette croyance, la civilisation blanche, qu'elle décrit généralement comme Babylone, est corrompue et destinée à disparaître. Les Noirs, croient-ils, sont un peuple choisi et ils retourneront un jour dans leur patrie en Éthiopie; cette croyance décourage l'intégration à la société britannique et la concurrence dans le système d'éducation. De plus, elle sépare fréquemment les jeunes noirs de leurs parents. Par

conséquent, les jeunes rastafariens sont à la fois aliénés par rapport à la société britannique et, dans une certaine mesure, à leur famille[63].

Cette situation a favorisé la croissance rapide de bandes de Noirs dans les villes britanniques, qui connaissent un taux de criminalité très élevé. Les statistiques de la police démontrent qu'ils sont sur-représentés pour certains types d'actes criminels, en particulier les agressions et autres infractions semblables. Tout naturellement, ils sont souvent interpellés et fouillés par la police, et les relations entre les jeunes chômeurs noirs et la police sont caractérisées par une hostilité presque totale. C'est cette hostilité qui a déclenché les émeutes de 1981.

La première de ces émeutes a eu lieu à Brixton, un quartier du sud de Londres, où le taux de chômage était de 13 % au début de 1981. Le taux de chômage des Noirs était plus élevé que celui des Blancs et plus élevé chez les jeunes que chez les personnes plus âgées : le taux de chômage des adolescents noirs de 16 à 18 ans était de 55 %[64]. L'émeute de 1981 a commencé comme certaines émeutes des ghettos noirs aux États-Unis. Un jeune noir avait été poignardé par d'autres jeunes noirs et était sérieusement blessé. Deux policiers blancs en uniforme lui ont prodigué les premiers soins et ont appelé une ambulance. Pendant qu'ils l'attendaient, ils ont été attaqués par 30 ou 40 Noirs, irrités que les policiers soignent le blessé, et qu'ils aient emmené ce dernier. En quelques minutes, d'autres policiers sont arrivés sur les lieux et ont été lapidés par la foule. Durant les deux jours suivants, les Noirs ont incendié des magasins appartenant à des Blancs et ont livré des batailles rangées à la police. Durant ces deux jours, 401 policiers ont été blessés; 48 Noirs ont été blessés et 204 arrêtés; 204 véhicules (surtout des voitures de police) ont été détruits ou endommagés; et 145 magasins et bureaux ont été détruits ou endommagés[65]. Lord Scarman conclut dans son rapport que « les émeutes étaient essentiellement un accès de colère et de ressentiment des jeunes noirs contre la police[66] ». Si les policiers britanniques avaient été armés, le bilan aurait pu être beaucoup plus lourd.

Au mois de juillet 1981, les émeutes et le pillage dans 27 quartiers urbains ont presque toujours été au début le fait de jeunes noirs désoeuvrés, mais de jeunes chômeurs blancs se sont rapidement joints au pillage dans la plupart des quartiers. Ce fut une éruption extraordinaire de violence et d'anarchie.

En quoi ces événements regrettables concernent-ils le Canada? Les tendances de l'immigration au Canada ont également changé durant les années 1960, des nombres croissants d'Asiatiques, d'Asiatiques d'Afrique orientale et d'Antillais entrant au pays. Nous n'avons pas encore connu d'émeutes raciales comparables à celles des ghettos américains ou des quartiers urbains de Grande-Bretagne, mais il existe des signes avant-coureurs qu'il ne faut pas ignorer. Durant la décennie 1975–1985, de nombreux incidents se sont produits entre des Blancs et des gens de couleur dans les villes canadiennes, et les relations entre la

police et les populations de couleur sont devenues tendues à diverses reprises. Toutefois, la similitude des populations immigrantes sur le plan éducatif est plus inquiétante. Nous ne disposons pas de sondage national sur l'évolution de la situation à cet égard. Toutefois, en avril 1984, le *Globe and Mail* de Toronto publiait l'entrefilet suivant :

> Le Conseil scolaire de North York prévoit envoyer dès cet automne un contingent de professeurs et de psychologues pour travailler dans les écoles jamaïcaines durant un an, afin de comprendre pourquoi tant d'étudiants noirs immigrants de la région de Toronto connaissent des échecs scolaires[67].

Nous devrions considérer qu'il s'agit là d'un sérieux avertissement, à la lumière de l'expérience britannique. Les éducateurs britanniques font d'immenses efforts pour améliorer la situation, en offrant l'équivalent des programmes enrichis institués aux États-Unis et en adoptant des méthodes spéciales d'enseignement. Malheureusement, presque toutes les politiques en ce domaine ont fait l'objet de controverses. Les psycho-éducateurs ont déclaré que les progrès scolaires des jeunes noirs sont retardés par une absence générale d'amour-propre et ont recommandé de mettre l'accent sur les activités où ils peuvent exceller, comme la musique et les sports. Toutefois, les enseignants qui ont suivi ces conseils ont été ensuite accusés de racisme, soi-disant parce qu'ils faisaient ainsi comprendre aux jeunes noirs qu'ils ne sont bons qu'à être des athlètes ou à faire de la musique pop.

Même si l'expérience britannique ne nous permet pas d'en tirer des conclusions positives, les autorités canadiennes doivent absolument réaliser qu'il ne s'agit pas seulement d'un problème d'éducation, mais aussi d'un problème social potentiellement explosif. Elles doivent également comprendre que les préjugés raciaux des blancs ne constituent pas le fond du problème, même s'ils y contribuent. Les immigrants asiatiques en Grande-Bretagne ont souffert des préjugés raciaux tout autant que les Antillais, mais cela n'a pas empêché leurs enfants de bien réussir dans le système d'éducation, ne les a pas conduits à une situation d'aliénation, ou à des activités criminelles et à des affrontements avec la police. Les sondages Gallup démontrent que les préjugés raciaux ont chuté de façon appréciable en Grande-Bretagne durant les dernières années, mais que la violence raciale a augmenté. Les autorités canadiennes devraient prendre toute cette situation très au sérieux.

Conclusions

Il est inutile de faire une récapitulation élaborée dans une étude relativement brève, comme celle-ci. Toutefois, il convient peut-être de tirer certaines conclusions pratiques de l'analyse en s'attachant particulièrement à la situation canadienne.

Dans la deuxième partie de cette étude, nous avons examiné l'hypothèse selon laquelle les États occidentaux s'acheminent vers une crise fiscale qui menace la légitimité du régime. L'examen des arguments avancés semble donner à penser qu'il existe peut-être une menace possible de ce genre, mais l'étude des faits révèle qu'il ne s'agit pas d'une menace immédiate, sauf peut-être en Suède. Toutefois, les problèmes fiscaux des États occidentaux sont certainement inquiétants en cette période de difficultés économiques prolongées. Étant donné que les coûts du bien-être social croissent durant une récession et que ceux des soins de santé augmentent pour d'autres raisons, le déficit budgétaire augmentera de façon sensible si l'on n'augmente pas les impôts ou si l'on ne supprime pas d'autres services.

Les compressions de dépenses font invariablement mal. Si on leur laisse toute latitude, la plupart des organismes gouvernementaux et des autres entités administratives ont tendance à maximiser les coûts pour la société, en effectuant d'abord des coupures dans les dépenses d'immobilisation, dans les services en second lieu et enfin dans le personnel. Si l'on veut renverser cet ordre, il faudra imposer les priorités politiques aux entités en question, mesure qui risque de causer un ressentiment chez les syndicats de la fonction publique.

Il n'existe aucun moyen d'éviter complètement ces dilemmes, mais heureusement, la situation semble moins sérieuse au Canada qu'en d'autres pays. Les dépenses publiques n'ont pas beaucoup augmenté en proportion du produit intérieur brut du Canada et le gouvernement peut combler ses déficits en empruntant. Des coupures minimes de dépenses, des augmentations minimes d'impôt, ou ces deux mesures à la fois, seraient certainement justifiées, mais la comparaison des données nous permet d'affirmer qu'il n'est pas nécessaire de faire dans les dépenses du gouvernement canadien des coupes sombres, susceptibles de miner l'appui public au gouvernement. Certains commentateurs et porte-parole de groupes d'intérêt ont récemment déclaré qu'il était impératif d'effectuer des coupures dans les services sociaux pour réduire le déficit, exprimant ainsi tout au plus leur préférence dans le choix des politiques : ils préféreraient une réduction des services sociaux à une augmentation des impôts. C'est un point de vue légitime, mais il n'est pas légitime de l'affubler sous des impératifs économiques ou moraux.

Dans la troisième partie de cette étude, l'examen des données sur la confiance publique à l'égard du gouvernement donne des résultats assez ambigus en ce qui concerne le Canada. Le degré de confiance à l'égard du gouvernement fédéral ne semble pas très élevé, mais on ne distingue pas de tendance nette et il n'existe pas de preuves que ce manque de confiance apparent ait eu des répercussions sur les comportements politiques. Contrairement aux Américains, les Canadiens ne se sont pas détournés de leurs partis politiques, n'ont pas boudé les isoloirs et n'ont

pas adhéré avec enthousiasme aux groupes de pression à revendications particulières. Contrairement aux Britanniques, les Canadiens n'ont pas recouru à l'action directe ou organisé des grèves motivées par des objectifs politiques. Il est rassurant de constater que le comportement politique canadien reste normal.

De nos jours, l'impact du chômage massif sur les attitudes et le comportement du public constitue une facette du sentiment d'aliénation publique à l'égard du gouvernement. Le taux de chômage dans les trois pays a été plus élevé en 1981–1984 que durant toute période depuis 1940. Au moment où ces lignes sont écrites, le taux de chômage canadien est plus élevé que celui des États-Unis, mais quelque peu inférieur à celui de la Grande-Bretagne. On constate des signes d'aliénation chez les chômeurs de certaines régions en Grande-Bretagne, mais pas encore au Canada. Il faut nous demander si nous pouvons tirer des enseignements de l'expérience britannique.

En premier lieu, il est souhaitable d'éviter une concentration du chômage dans certaines zones urbaines ou chez certains groupes. Le chômage a des conséquences dramatiques pour les personnes qui en sont victimes, quels que soient leur identité ou leur lieu de résidence, mais il ne provoquera des émeutes ou de semblables défis à l'autorité que si un grand nombre de chômeurs sont concentrés dans des zones surpeuplées. Le Canada est relativement fortuné à cet égard, puisque ses industries se sont développées plus tard que celles de Grande-Bretagne et il n'est pas confronté au problème insoluble des Britanniques, dont les industries désuètes sont concentrées dans certaines villes et zones particulières. De plus, les gouvernements canadiens se sont montrés beaucoup plus enclins à protéger les industries non concurrentielles par des tarifs élevés, repassant ainsi les coûts au consommateur.

S'il est vrai que cette tactique a permis au Canada de réduire les risques de concentration d'un chômage industriel élevé, le Canada semble également avoir moins souffert que la Grande-Bretagne du danger d'un taux de chômage élevé chez les jeunes. Il faut faire preuve de prudence puisque nous ne disposons pas de statistiques comparatives du chômage, réparties par groupes d'âge. Toutefois, il semble raisonnable d'affirmer que le Canada est relativement (mais relativement seulement) fortuné à cet égard, pour quatre raisons :

- la proportion de jeunes qui poursuivent leurs études après l'âge de 16 ans est plus élevée au Canada;
- le système postsecondaire d'éducation est plus flexible ici qu'en Grande-Bretagne, permettant l'alternance des périodes de travail et d'étude;
- il est plus facile d'obtenir un emploi à temps partiel au Canada;
- les employeurs canadiens ont plus de facilités que les employeurs britanniques pour mettre à pied les travailleurs ayant de l'ancienneté, compte tenu des exigences juridiques différentes.

Cette flexibilité constitue un atout social et politique dans une période de chômage élevé. Elle réduit la possibilité qu'une armée d'adolescents n'envahisse le marché du tavail à la fin de chaque année scolaire pour y faire l'expérience amère de longues périodes de chômage, tout en craignant qu'on ne leur préfère de plus jeunes qu'eux, frais émoulus de l'école, lorsque l'économie reprendra sa croissance. On peut facilement comprendre pourquoi certains groupes d'adolescents britanniques ont manifesté des signes d'aliénation sociale et politique et il faut espérer fermement que le Canada pourra continuer à éviter ce problème.

Dans la quatrième partie de cette étude, nous avons brièvement discuté des mouvements nationalistes subétatiques en Grande-Bretagne et au Canada, pour conclure qu'un exercice judicieux de l'autorité politique permettrait probablement de contenir le nationalisme écossais et québécois. S'ils veulent éviter de donner des armes aux groupuscules qui sont attirés par la violence dans ces provinces, les dirigeants nationaux ne devraient pas exclure la possibilité de négocier cette autonomie, voire une sécession, si le public en faisait clairement la demande.

En ce qui concerne les conflits ethniques, nous avons souligné que la principale menace à l'autorité politique est la possibilité qu'une minorité visible n'en vienne à éprouver des sentiments d'amertume et de frustration, jugeant qu'il lui est difficile d'obtenir la parité avec les autres groupes ethniques de la même société. Le faible taux de réussite scolaire des jeunes noirs britanniques est devenu un problème social qui a contribué aux violations de l'ordre public. Heureusement, le Canada ne vit pas de problème social semblable, mais les difficultés éprouvées par les enfants noirs dans les écoles de Toronto devraient nous préoccuper.

La conclusion générale de cette étude est que le Canada est relativement favorisé en ce qui concerne l'autorité politique. Dans l'introduction, nous avons soutenu que les défis posés à l'autorité peuvent découler du rejet de la communauté politique, du régime ou de politiques particulières. Il n'existe aucune signe d'une tendance à rejeter la communauté politique, sauf chez les nationalistes du Québec qui ont été jusqu'ici contenus et pourront probablement l'être à l'avenir. Le régime bénéficie d'un large appui. Il semble exister un certain manque d'enthousiasme pour le gouvernement fédéral et ses dirigeants, mais on peut l'attribuer à un sens d'éloignement psychologique par rapport à Ottawa plutôt qu'à un rejet des institutions canadiennes. Il existe un sentiment inévitable que le gouvernement aurait pu faire plus pour réduire le chômage et promouvoir la croissance économique, mais rien n'indique que des politiques gouvernementales particulières soient rejetées en bloc. Par ailleurs, on ne constate pas de claires manifestations d'amertume et d'aliénation dans certaines parties de la population, comme c'est le cas depuis longtemps chez les Noirs américains et comme on le voit maintenant parmi les jeunes chômeurs des villes britanniques, particulièrement les Noirs. Un optimisme béat ne serait

pas de mise en cette période de récession économique, mais il semble raisonnable de conclure que les gouvernements canadiens peuvent poursuivre leurs activités sans craindre une remise en question de leur légitimité.

Notes

La rédaction de ce document a été terminée en décembre 1984. Traduction de l'anglais.

1. M. Crozier, S.P. Huntington et J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press, 1975. La Commission trilatérale, formée en 1973, se compose de représentants d'Amérique du Nord, d'Europe et du Japon, notamment des politiciens, des personnalités du milieu des affaires et des universitaires.
2. Richard Rose et Guy Peters, *Can Government Go Bankrupt?*, New York, Basic Books, 1978.
3. Samuel Brittain, *The Economic Contradictions of Democracy*, London, Temple Smith, 1977.
4. Jurgen Habermas, *Legitimation Crisis*, première publication, Francfort, 1973; Boston, Beacon Press, 1975.
5. Cité par P.M. Williams et M. Harrison, *De Gaulle's Republic*, London, Longmans, 1960, p. 68.
6. Sur le concept de représentation microcosmique, voir A.H. Birch, *Representation*, London, Pall Mall Press, 1971.
7. James D. Wright, *The Dissent of the Governed*, New York, Academic Press, 1876, p. 274.
8. James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973.
9. Rose et Peters, *Can Government Go Bankrupt?*
10. *Ibid.*, p. 29 et 30.
11. *Ibid.*, p. 31.
12. *Ibid.*, p. 249.
13. Richard Rose et Guy Peters, *The Juggernaut of Incrementalism*, Glasgow, Université de Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy, 1978, p. 19.
14. *Ibid.*, p. 20.
15. *Ibid.*, p. 33.
16. *Ibid.*, p. 9.
17. Rose et Peters, *Can Government Go Bankrupt?*, p. 57.
18. *Ibid.*, p. 52.
19. Lettre du 11 avril 1984.
20. Anthony King, « Overload : Problems of Governing in the 1970s », *Political Studies*, vol. 23, 1975, p. 162–174.
21. *Ibid.*, p. 288.
22. Crozier, Huntington et Watanuki, *The Crisis of Democracy*.
23. *Ibid.*, p. 37.
24. S.P. Huntington, « The Democratic Distemper », *The Public Interest*, vol. 41, 1975, p. 9–38.
25. Cité par S.M. Lipset et W. Schneider, *The Confidence Gap*, New York, Free Press, 1983, p. 13.
26. *Ibid.*, p. 17.
27. P.R. Abramson, *Political Attitudes in America*, San Francisco, Freeman, 1983, p. 13.
28. Lipset et Schneider, *The Confidence Gap*, p. 17.
29. Wright, *The Dissent of the Governed*.
30. *Ibid.*, p. 148.

31. P.M. Sniderman, *A Question of Loyalty*, Berkeley, University of California Press, 1981, p. 77, 78 et 92.
32. M.S. Weatherford, « Economic Stagflation and Public Support for the Political System », *British Journal of Political Science*, vol. 14, 1984, p. 201.
33. Consulter, par exemple, Huntington, « The Democratic Distemper ».
34. R.S. Gilmour et R.B. Lamb, *Political Alienation in Contemporary America*, New York, St. Martin's Press, 1975, p. 120–21.
35. *Ibid.*, p. 157.
36. Wright, *The Dissent of the Governed*, p. 256.
37. Consulter les commentaires sur ces données, *ibid.*, chap. 10.
38. Sniderman, *A Question of Loyalty*, chap. 4.
39. G. Almond et S. Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little, Brown, 1965, p. 70, 72.
40. Ian Budge, *Agreement and the Stability of Democracy*, Chigaco, Markham, 1970, p. 124.
41. Vivien Hart, *Distrust and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, p. 44.
42. On en trouvera d'autres exemples dans R.L. Clutterbuck, *Britain in Agony: The Growth of Political Violence*, Londres, Faber and Faber, 1978; *The Media and Political Violence*, Londres, Macmillan, 1981; *Industrial Conflict and Democracy*, Londres, Macmillan, 1984.
43. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1977.
44. Toutes les données de ce paragraphe sont fondées sur le sondage fait dans les quartiers Hackney South et Shoreditch.
45. Sondage national MORI effectué pour Granada Television, publié dans le *Sunday Times* de Londres, édition du 6 septembre 1981.
46. A. Kornberg, H.D. Clarke et M. Stewart, « Federalism and Fragmentation: Political Support in Canada », *Journal of Politics*, vol. 41, 1979, p. 895.
47. *Ibid.*
48. A. Kornberg et H.D. Clarke (édit.), *Political Support in Canada: The Crisis Years*, Durham (N.C.), Duke University Press, 1983, p. 95.
49. David Elkins et Richard Simeon (édit.), *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*, Toronto, Methuen, 1980, p. 21–25.
50. *Perception des Canadiens des questions nationales et régionales*, Le Conseil pour l'unité canadienne, 1984, tableau 114A.
51. Elkins et Simeon, *Small Worlds*, p. 103.
52. Kornberg et Clarke (édit.), *Political Support in Canada: The Crisis Years*, p. 95.
53. *1965 Canadian National Election Study* (principaux enquêteurs : P. Converse, J. Meisel, M. Pinard, P. Regenstreif et M. Schwartz); *1968 Canadian National Election Survey* (principal enquêteur : J. Meisel), Inter-University Consortium for Political and Social Research, Ann Arbor, Michigan, 1972 et 1973.
54. *Ibid.* et *Social Change in Canada: Trends in Attitudes, Values and Perceptions*, Phases I-III (principaux enquêteurs : T. Atkinson, B. Blishen, M. Ornstein et H. Stevenson), Downsview (Ont.), Université York, Institute for Behavioural Research, Survey Research Centre, 1977, 1979 et 1981.
55. Harold Clarke, Jane Jensen, Lawrence LeDuc et Jon Pammett, *Absent Mandate*, Toronto, Gage, 1984, p. 39.
56. Études sur les élections nationales canadiennes de 1965 et 1968.
57. Richard Johnston, *L'opinion publique et la politique d'État au Canada*, vol. 35 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, chap. 1.
58. Kornberg et Clarke, *Political Support in Canada*, p. 239.

59. Clarke *et al.*, *Absent Mandate*, p. 45 et 46.
60. David Butler et Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1978.
61. A.M. Phizacklea, *The Political Socialization of Black Adolescents in Britain*, thèse de doctorat, University of Exeter, 1975.
62. Ernest Cashmore et Barry Troyna (édit.), *Black Youth in Crisis*, Londres, Allen and Unwin, 1982, p. 85.
63. Sur le mouvement rastafarien en Grande-Bretagne, consulter Ernest Cashmore, *Rastaman*, Londres, Allen and Unwin, 1979. Abner Cohen a dressé un tableau très instructif de l'évolution des tendances culturelles de la communauté noire à Londres, « Drama and Politics in the Development of a London Carnival » dans Ronald Frankenburg (édit.), *Custom and Conflict in British Society*, Manchester, Manchester University Press, 1982.
64. Lord Scarman, *Report on the Brixton Disorders of 10–12 April 1981*, Londres, HMSO, 1981, réédité par Penguin Books, 1981, p. 27.
65. *Ibid.*, p. 65, 71.
66. *Ibid.*, p. 78.
67. *The Globe and Mail*, avril 1984.

LES COLLABORATEURS

Keith Banting est professeur agrégé au département de science politique, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver; il a coordonné la recherche sur l'État et la société dans le monde moderne, Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Anthony H. Birch est directeur du département de science politique, Université de Victoria.

Alan Cairns est professeur au département de science politique, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver; il a assuré la direction du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

David R. Cameron est professeur agrégé au département de science politique, Université Yale, New Haven.

LES ÉTUDES

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

L'ÉCONOMIE

La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, *F. Vaillancourt* (R)*

La structure industrielle (vol. 2–8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki* (M)
Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux, *F. Mathewson et R. Winter* (M)
Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock* (M)

Le commerce international (vol. 9–14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale, *J. Whalley* (M)
Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley* (R)
Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley* (R)
Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international, *J. Whalley* (R)
Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale, *R.G. Harris* (M)
Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada, *J. Whalley* (R)

Le marché du travail et les relations de travail (vol. 15–18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell* (R)
Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell* (R)
Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell* (R)
Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada, *C. Riddell* (R)

La macro-économie (vol. 19–25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent* (M)
Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent* (R)
Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent* (R)
Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives, *J. Sargent* (R)

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent* (R)
Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)
Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

La pensée économique et les questions sociales (vol. 26 et 27), *David Laidler, coordonnateur de la recherche*

Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)
Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

La politique et les institutions de l'État

Le Canada et l'économie politique internationale (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

L'État et la société dans le monde moderne (vol. 31 et 32), *Keith Banting, coordonnateur de la recherche*

Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)
Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

Les institutions de représentation (vol. 36–39), *Peter Aucoin, coordonnateur de la recherche*

Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)
Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)
Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)
Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

Les dimensions politiques de la politique économique (vol. 40–43), *G. Bruce Doern, coordonnateur de la recherche*

Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)
Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)
Vol. 42 La réglementation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)
Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

La politique industrielle (vol. 44 et 45), *André Blais, coordonnateur de la recherche*

Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)
Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais (M)*

Le droit et la Constitution

Le droit, la société et l'économie (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Le milieu juridique international (vol. 52–54), *John J. Quinn, coordonnateur de la recherche*

Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)
Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce international, *M.M. Hart* (M)
Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

L'harmonisation du droit au Canada (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming, coordonnateur de la recherche*

Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)
Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Les accords institutionnels et constitutionnels (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay*

Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)
Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

Le fédéralisme et l'union économique

Le fédéralisme et l'union économique (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et Richard Simeon, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et M. Krasnick* (M)
Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)
Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)
Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)
Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)
Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)
Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)
Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne, *N. Roy* (M)
Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et I. Robinson* (M)

Le Nord

Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington, coordonnateur de la recherche* (R)

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

Président

Donald S. Macdonald

Commissaires

Clarence L. Barber
Albert Breton
M. Angela Cantwell Peters
E. Gérard Docquier
William M. Hamilton
John R. Messer
Laurent Picard
Michel Robert
Daryl K. Seaman
Thomas K. Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

Direction

Directeur exécutif
J. Gerald Godsoe

Directeur de l'élaboration des politiques
Alan Nymark

Secrétaire
Michel Rochon

Directrice des services administratifs
Sheila-Marie Cook

Conseillers principaux
David Ablett
Victor Clarke
Carl Goldenberg
Harry Stewart

Directeur des publications
Ed Matheson

Directeurs de recherche
Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith

Codirecteurs de recherche
Kenneth Norrie
John Sargent

Recherche

Économie

Directeur de recherche
David C. Smith

Attachée de direction et directrice adjointe (Services de recherche)
I. Lilla Connidis

Coordonnateurs
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie*
Craig Riddell
John Sargent*
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Caroline Digby
Mireille Éthier
Judith Gold
Douglas S. Green
Colleen Hamilton
Roderick Hill
Joyce Martin

Politique et institutions de l'État

Directeur de recherche
Alan Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs-trices
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
G. Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Cynthia Williams
Gilbert R. Winham

Agents de recherche
Claude Desranleau
Ian Robinson

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Droit et Constitution

Directeur de recherche
Ivan Bernier

Attaché de direction et administrateur du Programme de recherche
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs-trices
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
John J. Quinn

Adjoint à la recherche et à l'administration
Nicolas Roy

Agent de recherche
Nola Silzer

*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT
L'État et la société dans le monde moderne

L'État et la société : le Canada dans une optique comparative

KEITH BANTING, coordonnateur de la recherche

Premier de deux volumes qui portent sur **L'État et la société dans le monde moderne** (voir la liste des études à la fin du volume).

Ce volume porte sur l'expansion du secteur public dans les pays occidentaux et sur les facteurs économiques et politiques qui y ont contribué. Les conséquences de cette expansion pour l'État et la société sont également étudiées.

AUTEURS ET ÉTUDES

Points de vue sur l'État contemporain : introduction K. Banting
La croissance des dépenses de l'État : l'expérience canadienne dans une optique comparative David R. Cameron
L'État omniprésent : les relations entre l'État et la société au Canada A. Cairns
L'autorité politique en temps de crise : une optique comparative Anthony H. Birch

KEITH BANTING est professeur agrégé au département de science politique, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver.

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

ISBN 0-660-91524-3