

Interventions économiques

pour une alternative sociale

No 18

L'État en question #2

Automne 1987

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES

CHICOUTIMI, QUÉBEC

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



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

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

UQAC

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

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

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

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

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

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

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

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

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

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

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

**Interventions économiques
pour une alternative sociale**

L'ÉTAT EN QUESTION #2

Montréal : Revue *Interventions économiques pour une alternative sociale*, no 18, automne 1987, 272 pp.



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

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

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

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

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

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



Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 18

L'ÉTAT EN QUESTION #2



Montréal : Revue *Interventions économiques pour une alternative sociale*, no 18, automne 1987, 272 pp.

Interventions économiques
pour une alternative sociale

No 18. L'ÉTAT EN QUESTION #2

Quatrième de couverture

[Retour au sommaire](#)

Notes d'actualité [7]

Négociations des secteurs public et parapublic : un discours gouvernemental démagogique, par Monique Audet [9]

Le rapport Forget : d'un régime d'assurance sociale à un régime d'assistance publique, par François Aubry [27]

Dossier

Présentation : L'État en transition, par le Collectif [41]

Les théories philosophico-politiques de l'État, par Normand Roy [55]

Régulation technicienne et État disciplinaire, par Gérard Boismenu [65]

Réflexions sur la restructuration de l'État au Canada, par François Houle [71]

Fiscalité et solidarité sociale, par Jeanne Baillargeon [85]

La politique sociale canadienne et le libre-échange, par Richard Langlois [93]

Le système socio-sanitaire québécois sous le scalpel de l'État, par Marie Moisan [119]

Le financement des universités : l'enjeu du débat, par Jean Beaulieu et François Plourde [129]

Les sociétés d'État ou les limites de l'économie mixte. Présentation des articles de J. K. Laux et P. Fournier [153]

La privatisation des sociétés d'État au Canada, par Jeanne K. Laux [157]

Les sociétés d'État au Québec, par Pierre Fournier [173]

Privatisation's Progress : What is the British Government's denationalization program for ? par Mike Williams [193]

La privatisation de Dofor : impact sur l'économie québécoise, par Claude Rioux et Robert Beauregard [213]

La nouvelle réglementation du secteur financier, par François Moreau [223]

Débat

Polanyi, sur Marx et le marxisme. Textes inédits de Karl Polanyi, présentation
Marguerite Mendell [241]

Rubrique de livres [259]

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

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

[1]

La revue *Interventions économiques* est publiée deux fois par année : au printemps et en automne.

Abonnement (deux numéros)

individuel : 24\$

de soutien : 30\$

institutionnel : 36\$

étranger : 40\$

Toute correspondance doit être faite au nom d'interventions économiques, C.P. 206, Succ. « C », Montréal, H2L 4K1.

Interventions économiques est publiée par un collectif de collaboratrices et collaborateurs. Toute personne qui désire participer activement à la préparation de la revue et se joindre à l'équipe est la bienvenue. Pour cela, il suffit, pour nous contacter, d'écrire à l'adresse indiquée.

La revue publie également les textes qui lui parviennent. Dans ce cas, veuillez envoyer en trois copies vos articles dactylographiés sur feuille 8 1/2" par 11", à double interligne, en renvoyant les notes en fin de texte. Si possible, envoyer les textes sur disquette. La revue s'engage à respecter toute opinion personnelle ainsi que toute condition relative à la publication (pseudonyme, mise en garde, etc.).

Collectif pour ce numéro : François Plourde, Richard Langlois, Vincent Van Schendel, Christian Deblock, Normand Roy, Jean-Jacques Ghislain, Daniel Boutaud, Jeanne Baillargeon, Diane Tremblay, Denis Perreault, Richard Arteau, Alain Côté, Pierre Paquette, Marc Romulus.

Photo : Michel Pilon

Les articles n'engagent que les auteurs et non le collectif de la revue.

Nous demandons aussi aux utilisateurs de respecter les droits d'auteurs et de communiquer avec nous pour tout arrangement à cet égard.

Dépôt légal :

Bibliothèque nationale du Québec,

3^e trimestre 1987

ISSN-0715-3570

Interventions économiques est indexé dans *Repères*



Cabinet de rédaction.

[2]

Notre catalogue est expédié sur demande :
Les Éditions Saint-Martin
4316, boul. St-Laurent, suite 300,
Montréal (Québec)
H2W 1Z3

DISTRIBUTION :
Québec
Diffusion Prologue inc.
2975, rue Sartelon
Ville Saint-Laurent
H4R JE6

[3]

Interventions économiques
pour une alternative sociale
No 18. L'ÉTAT EN QUESTION #2

SOMMAIRE

Quatrième de couverture

NOTES D'ACTUALITÉ [7]

“Négociations des secteurs public et parapublic : un discours gouvernemental démagogique”, par Monique Audet [9]

“Le rapport Forget : d'un régime d'assurance sociale à un régime d'assistance publique”, par François Aubry [27]

DOSSIER [39]

Présentation : L'État en transition, par le Collectif [41]

“Les théories philosophico-politiques de l'État”, par Normand Roy [55]

“Régulation technicienne et État disciplinaire”, par Gérard Boismenu [65]

“Réflexions sur la restructuration de l'État au Canada”, par François Houle [71]

“Fiscalité et solidarité sociale”, par Jeanne Baillargeon [85]

“La politique sociale canadienne et le libre-échange”, par Richard Langlois [93]

“Le système socio-sanitaire québécois sous le scalpel de l'État”, par Marie Moisan [119]

“Le financement des universités : l'enjeu du débat”, par Jean Beaulieu et François Plourde [129]

“Les sociétés d'État ou les limites de l'économie mixte”. Présentation des articles de J. K. Laux et P. Fournier [153]

“La privatisation des sociétés d'État au Canada”, par Jeanne K. Laux [157]

“Les sociétés d'État au Québec”, par Pierre Fournier [173]

“Privatisation's Progress : What is the British Government's denationalization program for ?” par Mike Williams [193]

“[La privatisation de Dofor : impact sur l'économie québécoise](#)”, par Claude Rioux et Robert Beauregard [213]

“[La nouvelle réglementation du secteur financier](#)”, par François Moreau [223]

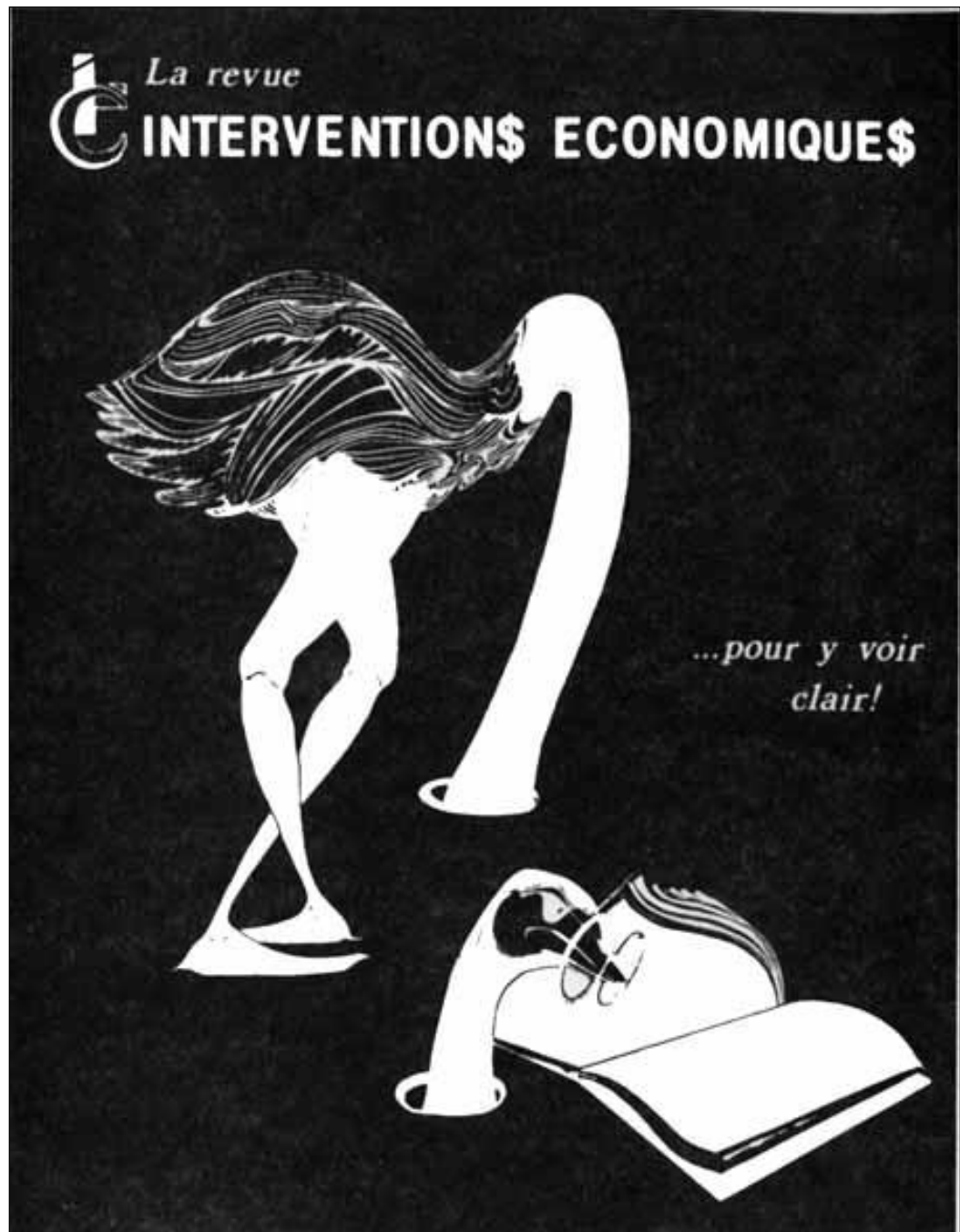
DÉBAT

Polanyi, sur Marx et le marxisme. Textes inédits de Karl Polanyi [241]

- [Présentation](#) de Marguerite Mendell [241]
- “[Marxisme et christianisme](#)” [245]
- “[Sur le fétichisme de la marchandise](#)” [247]

[Rubrique de livres](#) [259]

[4]



[5]

Abonnez-vous !

On ne le dira jamais assez : l'argent est le nerf de la guerre... et de l'édition ! En effet, les abonnements assurent à la revue un « fonds de roulement », nécessaire à la publication régulière. En vous abonnant dès maintenant, vous faites d'une pierre trois coups : 1) vous économisez sur le prix de vente en librairie ; 2) vous vous assurez de recevoir automatiquement chaque numéro de la revue sans avoir à courir après ; 3) vous permettez à la revue d'atteindre la stabilité financière. Tout cela sans compter qu'en lisant Interventions économiques, cela vous permet d'y voir plus clair dans la conjoncture.

Alors ? Si ce n'est déjà fait qu'attendez-vous ?

Alors ? Si ce n'est déjà fait qu'attendez-vous ?

	Régulier	De soutien	Gr. pop	Institutions
1 an	24 \$ ☐	30 \$ ☐	24 \$ ☐	36 \$ ☐
2 ans	42 \$ ☐	55 \$ ☐	42 \$ ☐	62 \$ ☐
3 ans	60 \$ ☐	85 \$ ☐	60 \$ ☐	90 \$ ☐

3 numéros par an.

Indiquez à partir de quel numéro l'abonnement débute : _____

NOM : _____

ADRESSE : _____

CODE POSTAL : _____ TÉLÉPHONE : _____

Envoyez votre chèque ou mandat poste à :

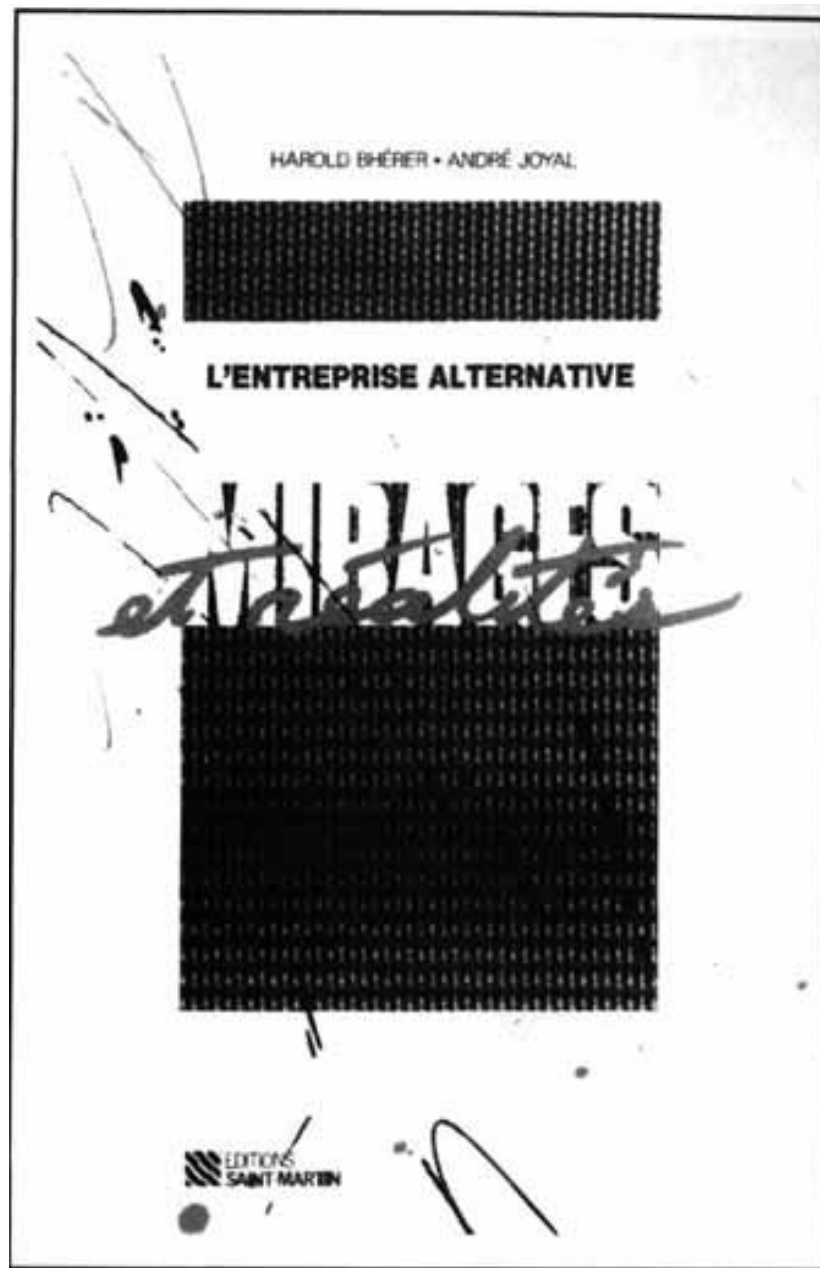
INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES

C.P. 206 Succ. C

Montréal (Québec) Canada

H2L 4K1

[6]



L'entreprise alternative.
Mirages et réalités
Harold Bhérer, André Joyal
ISBN 2-89035-132-7 / 134 p., 10,95\$

Éditions Saint-Martin
4316, boul. Saint-Laurent, bureau 300
Montréal, Québec H2W 1Z3
(514) 845-1695

[7]

No 18. **L'ÉTAT EN QUESTION #2**
NOTES D'ACTUALITÉ

NOTES D'ACTUALITÉ

[Retour au sommaire](#)

[8]

[9]

No 18. L'ÉTAT EN QUESTION #2
NOTES D'ACTUALITÉ

**“Négociations des secteurs public
et parapublic : un discours
gouvernemental démagogique.” ***

Monique AUDET

Introduction

[Retour au sommaire](#)

À l'automne 1985, la demande salariale des syndicats des secteurs public et parapublic se résumait, pour l'essentiel, au rétablissement des grands principes qui ont toujours guidé les négociations :

[10]

- * pleine indexation des salaires au coût de la vie ;
- * prévention contre l'inflation à venir ;
- * participation à l'enrichissement collectif ;
- * réduction des écarts entre hauts et bas salaires.

Alors que les employé-es du gouvernement du Québec avaient vu leurs salaires coupés de 20% en 1982, alors que les augmentations salariales subséquentes n'avaient pas permis de récupérer le niveau antérieur du pouvoir d'achat et que plusieurs avaient en 1985 un revenu

* Cet article est une version modifiée d'un texte initialement rédigé en août 1986 pour le compte des syndicats des secteurs publics et parapublic affiliés à la FTQ.

inférieur à celui de 1982, cette demande ne pouvait être qualifiée que de raisonnable, juste et équitable.

Motivée par ces soucis d'équité et de justice, l'argumentation syndicale se heurtait pourtant encore une fois au discours gouvernemental qui prétendait lui aussi à la justice et à l'équité. Quel était ce discours gouvernemental. ?

À chaque ronde de négociations dans les secteurs public et parapublic, l'État-employeur a toujours assis sa politique salariale sur la base de trois critères principaux :

- * l'état de la situation économique ;
- * la comparabilité — ou non — des salaires du secteur public avec ceux du secteur privé ;
- * la capacité de payer de l'État.

C'est ainsi qu'en 1982, le gouvernement Lévesque justifiait la « rigueur » de sa politique de rémunération par le fait qu'à la fois les salaires dans le secteur public étaient plus élevés que ceux du privé et que la détérioration de la situation économique lui imposait des responsabilités telles qu'il se trouvait dans l'incapacité monétaire de satisfaire les revendications des syndicats. Quels arguments le gouvernement Bourassa alla-t-il utiliser ?

Le texte qui suit a pour but d'interroger la validité de l'argumentation déployée par le gouvernement actuel pour justifier ses offres aux quelque 300 000 salarié-es à son emploi.

Sans être exhaustif, il s'agira donc d'examiner l'état de la situation économique, l'évolution des salaires dans le secteur public par rapport à celle d'autres secteurs et d'évaluer la situation du déficit budgétaire, de façon à jeter plus de lumière sur la nature des demandes syndicales.

1. L'état de la situation économique : place à l'optimisme !

Les économies canadienne et québécoise supportent avec honneur toutes comparaisons internationales. La crise de 1982, malgré son cortège de faillites, de sous-emploi, etc., a produit des effets structurels bénéfiques sur l'économie canadienne. Elle a assaini la structure financière des entreprises canadiennes. Elle a permis jusqu'ici de maintenir un rythme de croissance élevé de l'économie sans pour autant que rejaillisse le spectre de l'inflation. ¹

[11]

Telle est, intégralement, la conclusion du rapport publié par l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR) en mai 1986 concernant l'état des économies canadienne et québécoise. Ce rapport vient corroborer et compléter les nombreuses analyses ² qui depuis plusieurs mois en viennent toutes à la même conclusion : le Québec, comme le reste du Canada, a bien réussi à surmonter ses difficultés d'ordre économique.

L'optimisme a supplanté le pessimisme. Et pour cause si l'on se fie aux principaux points d'appui qui supportent l'analyse de la conjoncture.

Ainsi l'IRIR explique que la situation économique en est une

de reprise économique dont la vigueur égale, sinon excède, celle observée dans les années '60 (...)

La croissance économique que l'on observe actuellement est nettement plus saine que celle des années '70. On observe notamment une croissance de productivité et une stabilité des coûts de production qui stabiliseront l'activité économique et les échanges extérieurs dans les dix prochaines années. ³

¹ Institut de recherche et d'information sur la rémunération, *Relevé des principales prévisions sur les économies canadienne et québécoise*, mai 1986, p. 16.

² Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales : *Rapports Québec 1986* (Rapport Gobeil).

³ IRIR, op. cit., p. 2.

En 1984, le Produit national brut réel du Canada a progressé de 5%, et il s'agit là d'une hausse largement supérieure à celle enregistrée l'année précédente, soit 3,3%. Rappelons qu'en 1982 il avait diminué de 4,4% et que le gouvernement du Québec estimait alors que la récession en cours allait provoquer « un nouvel écart par rapport à la tendance récente », c'est-à-dire une augmentation du PNB inférieure à 3,4%, taux moyen observé entre 1974 et 1981. Or c'est le contraire qui s'est produit. L'IRIR explique qu'en 1985,

la croissance de l'économie canadienne a été de 4,5%, soit deux fois plus que ce que l'on prévoyait à l'été 1984.

Au Québec, on observait le même phénomène : en 1984, on a enregistré une croissance réelle du Produit intérieur brut de 4,4%, comparativement à une croissance de 2,6% en 1983 et à une chute de 5,6% en 1982. Pour 1985,

la croissance réelle de l'économie du Québec à 4,3% a été nettement plus élevée que la prévision du ministère des Finances du Québec de mars 1985 (2,5%).⁴

Comme pour le Canada, il s'agit là de taux considérablement supérieurs au rythme annuel moyen de 3,0% observé depuis 1975.

Quant au marché du travail, la croissance de la production a été suffisante pour qu'en 1984 l'emploi retrouve son niveau de 1981. En 1981, on comptait au Québec 2 726 000 emplois et en 1984, 2 722 000. Le taux de chômage est passé de 13,8% en 1982 à 12,8% en 1984 et à 11,8% en 1985. On estime qu'il devrait chuter de 0,4 points de pourcentage en 1986, pour se situer à 11,4%. Bien que ces taux demeurent élevés par rapport à ce que les analystes gouvernementaux appellent le taux de chômage « naturel » (de 7 à 8%), ils sont révélateurs d'une nette amélioration depuis 1982.

⁴ IRIR, *op. cit.*, p. 1.

[12]

À ces constatations générales et positives, on pourrait ajouter une série de considérations particulières, telles que :

- * la diminution des faillites commerciales ;
- * le mini-boom de la mise en chantier de logements ;
- * l'accroissement des investissements des entreprises ;
- * l'augmentation des dépenses de consommation ;
- * la hausse du volume des exportations ;
- * la baisse des taux d'intérêt ;
- * etc.

L'ensemble des prévisions actuelles concorde pour dire que « cette croissance se poursuivra en 1986 ». Et s'il est vrai, comme l'affirme l'IRIR, que « les prévisionnistes souffrent d'un excès de prudence », on peut s'attendre à ce que « la vitalité et le potentiel de croissance » tant de l'économie canadienne que québécoise, soient « considérables » dans un proche avenir. (*op. cit.*, p. 3).

Somme toute, le portrait de la situation économique esquissé ci-haut montre clairement que le gouvernement actuel ne peut, comme cela avait été le cas en 1982, invoquer l'état d'une situation économique en difficulté pour justifier la « rigueur » des offres qu'il présente à ses propres employé-es.

Cette rigueur peut-elle s'expliquer par la disparité salariale entre les secteurs public et privé et la nécessité de réajuster — à la baisse — les salaires du secteur public sur ceux du privé ? C'est ce que nous examinerons maintenant.

2. Les comparaisons salariales

C'est à partir des enquêtes salariales réalisées d'abord par le Bureau de recherche sur la rémunération puis, par la suite, par le Centre de recherche et de statistique sur le marché du travail que le Conseil du trésor du gouvernement du Québec a toujours effectué ses comparaisons entre la rémunération payée dans les secteurs public et

privé et celles-ci ont à chaque fois guidé l'élaboration de sa politique salariale.

Durant toute la décennie 1970-80, les syndicats du secteur public québécois ont obtenu des gains importants notamment au chapitre des salaires. Ce qui était auparavant inexistant dans leur contrat de travail (seuil minimum de salaire, pleine indexation au coût de la vie, amélioration du pouvoir d'achat, réduction des écarts entre hauts et bas revenus...) est venu graduellement au centre des acquis à préserver.

Ces gains, peut-être plus visibles dans le secteur public que dans le secteur privé puisque les négociations y sont centralisées, ont provoqué de hauts cris au sein du patronat. Et devant ce tollé de protestations patronales, les gouvernements ont immédiatement réagi. C'est ainsi qu'entre 1979 et 1980, le discours s'est radicalement transformé.

Quand le positif se transforme... en négatif...

En 1979, le gouvernement du [13] Québec expliquait que « l'augmentation des effectifs et des salaires du secteur public » avaient « largement contribué à la croissance économique du Québec »⁵. Dès 1980, ces effectifs et ces salaires s'érigeaient soudainement en obstacle. En effet, depuis cette date, les employé-es de l'État étaient devenu-es des « privilégié-es », des « gras durs », des « sur-payé-es » par rapport au secteur privé, possédant des avantages qu'on ne saurait trouver ailleurs, assis sécuritairement sur leur chaise. Il fallait donc mettre un terme à cette situation.

Le coup a porté en 1982, lorsque le gouvernement du Québec s'est unilatéralement arrogé le droit de nier complètement les acquis. Par une série de lois et de décrets (Lois 68, 70, 105, 111), des clauses complètes de la convention déjà signée ont été rendues inopérantes, particulièrement les clauses d'indexation, de prévention contre l'inflation et d'amélioration du pouvoir d'achat ; les salaires ont été coupés et diminués de façon draconienne et l'ensemble des conditions de travail se sont nettement détériorées.

⁵ Gouvernement du Québec : *Bâtir le Québec*, 1979, p. 53.

*Aujourd'hui, quelque 4 années plus tard,
où en sommes-nous ?*

On se rappellera, dans un premier temps, que le président du Conseil du trésor, Paul-H. Gobeil, affirmait en février 1986 s'être basé sur un rapport alors récent de l'IRIR pour élaborer sa politique de rémunération. Selon ce rapport, disait-il, les salarié-es du secteur public devaient d'au moins 3% ceux du secteur privé ; a fortiori, indiquant que les projections estimaient à 3% l'évolution des salaires pour 1986, M. Gobeil se trouvait alors « généreux » d'offrir 3,5% à ses employées. Mais force fut pour les analystes et observateurs de constater que M. Gobeil était dans l'erreur. Car non seulement le rapport que l'IRIR venait de publier estimait que l'augmentation moyenne des salaires se situerait autour de 5%, 5,5%, mais encore, l'enquête salariale menée par le Centre de recherche et de statistique sur le marché du travail démontrait clairement que si fossé il y avait entre les secteurs public et privé, l'écart défavorisait, pour la vaste majorité des corps d'emploi, le secteur public par rapport aux taux moyens de salaire payés dans l'ensemble du Québec. Nous y reviendrons plus loin.

M. Gobeil a donc dû se rétracter, pour expliquer qu'en fait, il s'était basé sur des données datant de 1982 ! Parce que, disait-il, ces données étaient plus fiables que celles de 1985, l'enquête salariale de 1982 ayant porté sur davantage de corps d'emploi qu'en 1985. À nouveau, M. Gobeil se fourvoyait, puisque l'enquête de 1985 a porté sur 43 corps d'emploi, contre 26 en 1982...

Cela n'allait pas cependant modifier l'inaltérable offre de 3,5%. Comment justifier un tel entêtement, alors que les comparaisons privé-public devenaient de plus en plus favorables au secteur privé ?

On allait purement se rabattre [14] sur le fait que l'enquête salariale, rodée depuis plusieurs années par les experts du ministère du Travail, n'était tout simplement pas valide. On peut lire en effet dans le deuxième rapport du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, présidé par M. Gobeil, que :

...le gouvernement a depuis quelques années élaboré sa politique de rémunération de la fonction publique en visant à offrir des salaires comparables à ceux du secteur privé. La comparaison des salaires a toutefois été faite avec un échantillonnage de grandes entreprises qui ont les échelles de salaire les plus élevées. Étant donné que c'est l'ensemble de l'économie qui finance les services publics au Québec, le comité considère que la politique actuelle de rémunération est inflationniste (en 1979, on disait qu'elle était expansionniste..., ndlr) et qu'elle dépasse la capacité de payer des contribuables. Le comité est donc d'avis que les niveaux de salaire de la fonction publique devraient être ajustés sur la moyenne des salaires de tous les secteurs et non pas seulement sur le niveau des salaires des grandes entreprises ⁶.

Après s'être accommodé des années durant d'une enquête salariale qui avait tendance à démontrer que les salaires versés dans le secteur public étaient plus élevés que dans le secteur privé, voilà que cette enquête devient invalide dès que la tendance se renverse !!!

L'enquête salariale : valide ou invalide ?

S'il est vrai que l'enquête en question a fait l'objet de diverses critiques, celles-ci tendent cependant à renforcer l'idée que pour pouvoir comparer les salaires du secteur public avec ceux d'autres secteurs, il faut user de critères de comparaison spécifiques.

L'État-employeur est de grande taille, ses salarié-es sont syndiquées, et celui-ci comporte des corps d'emploi qu'on retrouve difficilement dans les petites entreprises. D'où la nécessité d'une enquête qui, si elle se veut objective et significative, doit être effectuée auprès de grandes entreprises syndiquées et comprenant des corps d'emploi similaires, puisque, comme l'écrivait en 1982 M. Bernard Brody, professeur de relations industrielles à l'Université de Montréal, il s'agit d'identifier « le salaire d'une population externe présentant des caractéristiques en principe identiques à celles des travailleurs du secteur public ».

D'ailleurs, et contrairement à ce qu'affirme le Groupe de travail de M. Gobeil, seulement 16% des entreprises enquêtées en 1984

⁶ Rapports, *op. cit.*, p. 41.

comprenaient 1 000 employés et plus. De surcroît, et à l'exception des emplois d'entretien et de service, 84,6% des entreprises du secteur professionnel étaient non syndiquées, 63,6% dans le secteur bureau et 59% dans le secteur technique. Enfin rappelons, même si le Groupe dit le contraire, que l'enquête salariale touche l'ensemble [15] des secteurs de l'activité économique du Québec à l'exception des secteurs de la forêt et de la construction qui comprennent un trop haut taux de travail saisonnier.

Et comme le signalait un journaliste du *Soleil* le 14 mars 1986, l'échantillon répertorié « permet de recouper les cas de 30% des employés des secteurs public et parapublic, ce qui ne serait pas négligeable compte tenu que toute comparaison est à toutes fins utiles impossible avec un important groupe d'employés comme les enseignants et les infirmières ».

De toute évidence, la dernière « trouvaille » de M. Gobeil et consorts semble indiquer qu'ils sont à court d'arguments pour justifier une politique salariale rétrograde et on ne peut plus inique. Les données ci-dessous parlent d'elles-mêmes.

Les enfants pauvres de l'administration publique

Les travailleurs et travailleuses du secteur public sont loin, et de beaucoup, d'être privilégié-es.

Les tableaux ci-dessous en témoignent. D'aucuns pourront être tentés de croire que les exemples choisis l'ont été à bon escient, pour mieux étayer l'argumentation syndicale. Tel n'est cependant pas le cas : le Tableau 1 établit en effet une comparaison entre le quart des employés les mieux rémunérés dans le secteur public d'un côté et pour l'ensemble du Québec ⁷ de l'autre. Pour les 78 corps et niveaux d'emplois recensés par l'*Enquête sur les emplois-repères* pour 1985 du ministère du Travail, les résultats sont les suivants : onze sont mieux rémunérés dans le secteur public, dont 6 sont fortement non syndiqués dans le secteur privé et principalement occupés par des femmes :

⁷ L'« ensemble du Québec » exclut ici pour des fins de comparabilité, les salarié-es des secteurs public et parapublic, mais inclut les non-syndiqués.

préposé à l'entretien ménager travaux légers, préposé à la cuisine et cafétéria, gardien, buandier, préposé aux renseignements et personnel de bureau de la catégorie commis junior. Pour ce qui est des corps d'emplois du secteur public moins bien rémunérés que dans le secteur privé, l'écart va jusqu'à des taux de 27,6% ! Pour pouvoir être « alignés » sur le secteur privé, 7 devraient obtenir des augmentations de salaires variant de 7 à 10%, 12 de 10 à 15%, 17 de 15 à 20%, 7 de 20 à 25% et 5, de plus de 25% !!!

Les Tableaux 2 et 3 reprennent le même type de comparaison sur la base, cette fois, du taux horaire moyen et pour les seules catégories d'emploi des secteurs « bureau » et « entretien et services ». ⁸

Les comparaisons ont également été étendues aux salaires payés dans l'ensemble du Québec selon la syndicalisation, à ceux payés à l'Hydro-Québec, dans les administrations locales (39 municipalités de 25 000 personnes et plus dont la Communauté urbaine de Montréal) et dans le secteur péri-public fédéral (aviation, chemins de fer...).

En ce qui concerne les emplois d'entretien et de service (cf. Tableau 2), les salaires payés par le gouvernement du Québec sont de manière générale inférieurs — et dans certains cas dans des proportions [16] étonnantes — à ceux versés dans d'autres établissements. En établissant une moyenne applicable aux corps d'emplois comparés ici, on a constaté que dans le secteur privé québécois, les salaires de 1985 étaient de 12,9% supérieurs à ceux du secteur public ; ce pourcentage était de 11,9% là où les salarié-es sont syndiqué-es, de 26,7% à l'Hydro-Québec, de 13,2% dans les villes (administration locale) et de 19,0% dans le secteur péri-public fédéral.

De la même manière, les salaires payés par le gouvernement du Québec aux employé-es de bureau (cf. Tableau 3), son en deçà de la moyenne générale que l'on retrouve ailleurs au Québec, et largement inférieurs à ceux versés par l'Hydro-Québec et les administrations locales, où les écarts allaient respectivement de 21,4% à 51,5% et de 17,3% à 39,2%.

D'ailleurs, c'est le même constat que faisait le 29 mars dernier « le n° 1 de la finance et de l'économie au Québec », le journal *Les Affaires*

⁸ Ce choix est strictement motivé par le fait que ce sont là les catégories que la FTQ représente en plus grand nombre.

en titrant à la une « *Fonction publique : les villes paient leurs employés 20 à 40% plus cher que Québec* ».

Les écarts en faveur des fonctionnaires locaux, peut-on lire, passent de 10% à 15% dans le cas des cols bleus à 25%, 30% et même 40% et plus dans les catégories d'employés professionnels.

« Il s'agit d'une situation stable qu'on a constatée depuis 3 ans qu'on mène cette enquête, qui était effectuée auparavant par le Conseil du trésor » a déclaré *aux Affaires* M. Jean Poirier, membre du Centre de recherche et de statistiques sur le marché du travail, le groupe de recherche qui effectue les enquêtes salariales pour le compte du ministère du Travail.

Selon l'un des dirigeants de Ville St-Laurent, M. Marcel St-Louis, cette supériorité s'expliquerait par le fait que « de 1960 à 1975 environ, on avait de la misère à trouver des employés stables et compétents, tant on les payait mal et nettement en bas du marché local ». (*Les Affaires*, op. cit., p. 3).

Dans une entreprise péri- publique comme l'Hydro-Québec, les écarts sont encore plus grands, se situant dans une fourchette allant de 21,4% à 51,1% ! Mais ce qui est peut-être encore plus intéressant de noter, car c'est là qu'est précisément contredite l'argumentation du Conseil du trésor, c'est que les salaires payés dans le secteur privé (syndiqué et non syndiqué) excèdent de façon significative les salaires du secteur public. Ainsi, il n'est pas rare de trouver des supériorités percentuelles de 12, 13, 14 et même 20% !

Enfin, des comparaisons ont été effectuées entre les taux horaire maximum payés au Québec et en Ontario, pour 31 corps d'emploi du secteur des Affaires sociales, pour les catégories « bureau » et « entretien et services » (cf. Tableau 4).

Dans l'ensemble et en moyenne, ces employé-es du secteur public ontarien gagnaient 9,9% de plus qu'au Québec en 1985.

Enfin, le revenu moyen des familles au Québec, tel que calculé par le Conference Board du Canada,

[17]

Tableau 1

Comparaison entre les salaires des secteurs
public et parapublic et les salaires payés
dans le reste du Québec, pour le quart des employés
les mieux rémunérés dans chaque corps d'emploi, 1985

Corps d'emploi	Ensemble du Québec	Public & parapublic	Var. en %
Agent d'Information I	16.33	14.60	-10.59
Agent d'Information II	19.22	18.60	- 3.23
Agent d'Information III	24.77	21.33	-13.89
Agent de l'approvisionnement I	15.85	14.86	- 6.25
Agent de l'approvisionnement II	18.80	20.13	+ 7.07
Agent de l'approvisionnement III	24.59	22.85	- 7.08
Agent de la gestion du personnel I	16.71	15.07	- 9.81
Agent de la gestion eu personnel II	20.29	20.11	- 0.89
Agent de la gestion du personnel III	26.22	23.70	- 9.61
Agent de la gestion financière I	16.86	14.86	-11.86
Agent de la gestion financière II	20.31	20.13	- 0.89
Agent de la gestion financière III	24.19	22.85	- 5.54
Analyste Info, et des prog. adm. I	17.04	15.07	-11.56
Analyste Info, et des prog. adm. II	20.26	19.98	- 1.38
Analyste Info, et des prog. adm. III	23.70	23.60	- 0.42
Ingénieur I	15.92	15.66	- 1.63
Ingénieur II	21.11	20.76	- 1.66
Ingénieur III	28.71	23.60	-17.80
Spécialiste en science physique I	14.87	15.66	+ 5.31
Spécialiste en science physique II	20.09	21.59	+ 7.47
Spécialiste en science physique III	29.46	23.60	-19.89
Tech, en arts appliqués et graph. I	16.50	15.06	- 8.73
Tech, en arts appliqués et graph. II	22.35	16.84	-24.65
Technicien en audiovisuel	15.01	14.65	- 2.40
Technicien en documentation	14.69	14.65	- 0.27
Technicien de laboratoire I	15.06	15.19	+ 0.86
Technicien de laboratoire II	16.83	16.07	- 4.52
Technicien en génie I	18.14	15.06	-16.98
Technicien en génie II	23.26	16.84	-27.60
Tech, programmeur en Informatique I	15.65	14.04	-10.29
Tech, programmeur en Informatique II	17.17	17.84	+ 3.90
Auxiliaire en Informatique I	11.11	9.30	-16.29
Auxiliaire en Informatique II	12.23	11.25	- 8.01
Dessinateur traceur I	15.63	11.45	-26.74
Dessinateur traceur II	16.94	13.08	-22.79
Magasinier I	12.65	9.95	-21.34
magasinier II	1-19	11.53	-18.75
Magasinier III	17.46	14.06	-19.47

[18]

Tableau 1 (suite)

Corps d'emploi	Ensemble du Québec	Public & parapublic	Var. en %.
Opérateur de duplicateur offset I	11.87	11.17	- 5.90
Opérateur de duplicateur offset M	14.04	12.28	-12.54
Opérateur en Informatique I	11.54	10.25	-11.18
Opérateur en Informatique II	13.55	12.36	- 8.78
Opérateur en Informatique III	15.17	15.09	- 0.53
Personnel de bureau I	9.71	8.48	-12.67
Personnel de bureau II	10.98	9.84	-10.38
Personnel de bureau III	11.31	11.24	- 0.62
Personnel de bureau IV	13.10	13.53	+ 3.28
Dactylographe	9.91	9.00	- 9.18
Sté no-secrétaire I	10.92	10.34	- 5.31
Secrétaire de direction	12.21	11.42	- 6.47
Secrétaire principale	13.83	13.90	+ 0.51
Préposé aux renseignements	12.63	12.04	- 4.67
Préposé aux télécommunications I	13.05	9.78	-25.06
Préposé aux télécommunications II	13.10	10.75	-17.94
Téléphoniste-réceptionniste	10.81	8.86	-18.04
Buandier	7.75	10.49	+ 35.35
Conducteur de véhicules légers	12.98	9.91	-23.65
Conducteur de véhicules lourds	13.20	11.02	-16.52
Cuisinier I	11.52	10.15	-11.89
Cuisinier II	11.61	11.46	- 1.29
Électricien d'entretien I	15.77	12.93	-18.01
Électricien d'entretien II	17.25	13.42	-22.20
Gardien	8.97	9.43	+ 5.13
Journalier/Préposé aux terrains	11.92	9.67	-18.88
Mécanicien de véhicules motorisés I	14.30	12.02	-15.94
Mécanicien de véhicules motorisés II	14.97	12.53	-16.30
Mécanicien d'entretien	16.70	12.43	-25.57
Mécanicien de machines fixes I	18.30	13.51	-26.17
Mécanicien de machines fixes II	16.07	13.05	-18.79
Mécanicien de machines fixes III	13.98	11.75	-15.95
Mécanicien de machines fixes IV	13.49	10.70	-20.68
Menuisier d'entretien	14.15	11.75	-16.96
Ouvrier certifié d'entretien	14.27	12.33	-13.59
Peintre d'entretien	14.21	11.46	-19.35
Plombier d'entretien	16.38	12.93	-21.06
Prép. a la cuisine et cafétéria	8.33	9.15	+ 9.84
Prép. à l'entr. ménager - légers	8.40	9.15	+ 8.93
Prép. à l'entr. ménager - lourds	11.04	9.43	-14.58

Source : Enquête salariale du CRSMT de 1985.

[19]

Tableau 2
Taux horaire moyen des salaires versés dans les secteurs public et parapublic et dans divers établissements pour certains corps d'emploi, et variation en pourcentage, 1985

Corps d'emploi	Public & para- public	Ensemble du Québec	Entreprises syndiquées	Secteur privé	Péri-public fédéral	Hydro-Québec	Administrations locales						
Conducteur vente, légers	9.91	11.15	+12.5	11.19	+12.9	10.80	+ 9.0	n.d.	12.91	+30,3	12.18	+ 22.9	
Conducteur véhic. lourds	11.02	12.75	+15,7	12.94	+ 17,4	13.03	+ 18,2	15.08	+ 36,8	13.84	+25,6	12.71	+ 15.3
électricien d'entret. I	12.93	14.09	+ 9,0	14.11	+ 9,1	14.40	+ 11,4	14.86	+14,9	16.94	+ 31,0	14.33	+ 10,8
Électricien d'entret. 11	13.42	15.85	+ 18,1	15.88	+18,3	16.02	+19,4	15.85	+ 18,1				
Gardien	9.43	7.82	-17.1	10.24	+ 8,6	7.87	- 16,5	n.d.	11.97	+ 26.9	11.18	+ 18.6	
Journalier	9.67	10.34	+ 6,9	10.37	+ 7,2	10.78	+ 11,5	10.43	+ 7.9	11.97	+ 23,8	11.54	+ 19.3
Mécanicien d'entretien	12.43	14.31	+ 15,1	14.43	+ 16,1	14.32	+ 15,2	13.29	+ 6,9	16.63	+ 33,8	13.48	+ 8.4
Hécan. nach. fixes I	13.51	16.66	+ 23,3	16.43	+ 21,6	16.20	+ 19,9	n.d.	17.25	+ 27.7	14.27	+ 5.6	
Hécan. aach. fixes II	13.05	14.24	+ 9,1	14.25	+ 9.2	14.77	+ 13.2	15.10	+ 15,7	16.63	+ 27,4	13.98	+ 7.1
Hécan. nach. fixes III	11.75	12.41	+ 5,6	12.40	+ 5.5	12.61	+ 7.3	15.97	+ 35,9	15.15	+28.9	13.28	+ 13.0
Hécan. nach. fixes IV	10.70	11.47	+ 7,2	11.41	+ 6,6	12.01	+ 12.2	n.d.	n.d.			13.23	+ 23.6
Menuisier d'entretien	11.75	12.77	+ 8.7	12.83	+ 9,2	13.72	+ 16.8	12.49	+ 6,3	14.77	+25,7	13.72	+ 16,8
Peintre d'entretien	11.46	12.55	+ 9,5	12.59	+ 9,9	13.55	+ 18,2	12.36	+ 7,8	15.08	+ 31,6	13.43	+ 17,2
Plombier d'entretien	12.93	14.27	+ 10,4	14.29	+ 10,5	14.96	+ 15.7	13.99	+ 8,2	n.d.		13.85	+ 7,1
Moyenne	11.71	12.91	+ 10,2	13.10	+ 11,9	13.22	+12.9	13.94	+ 19.0	14.83	+26,7	13.25	+ 13.2

Source : Enquête salariale du CRSMT de 1985, décrets gouvernementaux de 1982 et convention de travail de l'Hydro-Québec.

[20]

Tableau 3
Taux horaire moyen des salaires versés dans les secteurs
public et parapublic et dans divers établissements pour certains corps d'emploi, et variation en pourcentage, 1985

Corps d'emploi	Public & para- public	Ensemble du Québec	Entreprises syndiquées	Secteur privé	Péri-public fédéral	Hydro-Québec	Administrations locales						
Auxil. informatique I	9.22	9.63	+ 4.5	10.13	+ 9,9	9.40	+ 1.9	10.31	+11,8	n.d.	11.51	+ 24.8	
Auxil. informatique II	11.02	11.31	+ 2.6	11.22	+ 1,8	11.59	+ 5,2	11.95	+ 8,4	n.d.	n.d.		
Magasinier I	9.47	11.13	+17,5	11.31	+ 19.4	11.19	+ 18.2	11.87	+ 25.3	14.35	+ 51,5	12.62	+ 33.3
Magasinier II	11.24	11.69	+ 4,0	11.62	+ 3.8	12.42	+ 10,5	13.02	+ 15,8	15.63	+ 39,1	14.71	+ 30,9
Magasinier III	13.97	14.60	+ 4,5	13.92	- 0.4	14.75	+ 5.6	16.38	+ 17.2	16.96	+ 21,4	17.03	+ 21,9
Opérateur offset I	10.93	10.76	- 1.6	10.95	+ 0.2	10.11	- 7,5	11.48	+ 5.0	n.d.		13.22	+ 21,0
Opérateur offset II	12.18	12.70	+ 4,3	12.72	+ 4,4	12.35	+ 1.4	13.95	+ 14,5	n.d.		n.d.	
Opér. Informatique I	10.00	10.55	+ 5,5	11.30	+ 13.0	9.99	- 0,1	n.d.		14.35	+ 43,5	13.92	+ 39.2
Opér. Informatique II	11.77	11.87	+ 0,8	12.66	+ 7,6	11.52	- 2.1	n.d.		n.d.		15.71	+ 33.5
Opér. Informatique III	13.97	13.89	- 0,6	14.20	+ 1,6	13.36	- 4,4	n.d.		16.96	+ 21,4	n.d.	
Dactylographe	8.98	8.91	- 0.8	9.20	+ 2.4	8.63	- 3,9	8.94	- 0.4	13.14	+46,3	10.53	+ 17.3
Sténo-secrétaire	10.03	10.21	+ 1,8	10.40	+ 3.7	9.91	- 1.2	10.20	+ 1.7	n.d.		12.17	+ 21,3
Secret, de direction	11.27	11.51	+ 2.1	11.66	+ 3,5	11.20	- 0,6	11.25	- 0.2	15.63	+ 38,7	13.70	+ 21,6
Téléph.-récept.	8.85	9.26	+ 4,6	9.53	+ 7,7	9.31	+ 5,2	9.84	+ 11,2	13.14	+ 48,5	11.05	+ 24.9
Moyenne	10.92	11.29	+ 3.5	11.49	+ 5.6	11.12	+ 1.9	11.74	+ 7.5	15.02	+ 37,5	13.29	+ 21.7

Source : Enquête salariale du CRSMT de 1985, décrets gouvernementaux de 1982 et convention de travail de l'Hydro-Québec.

[21]

Tableau 4.
 Comparaison des taux horaires maximum
 versés aux employés d'hôpitaux de l'Ontario et du Québec,
 et variation en pourcentage, 1985

Corps d'emploi	Québec	Ontario	Var. en %
Ass. techn. de laboratoire	9.52	9.96	+ 4,6
Prép. entr. ménager - légers	9.15	9.62	+ 5,1
Aide aux diètes	9.15	9.62	+ 5,1
Prép. en réadaptation	9.51	10.45	+ 9,9
Électricien	12.93	13.75	+ 6,3
Prép. en physiothérapie	9.51	10.34	+ 8,7
Prép. aux bénéficiaires	9.51	10.35	+ 8,8
Prép. aux autopsies	10.76	11.56	+ 7,4
Porter	9.39	10.22	+ 8,3
Prép. à la buanderie	9.15	10.05	+ 9,8
Prép. entr. ménager - lourds	9.43	10.45	+ 10,8
Journalier	9.67	11.93	+ 23,4
Pâtissier	11.46	11.19	- 2,3
Cuisinier	11.46	11.59	+ 1,1
Jardinier	10.65	11.57	+ 8,6
Peintre	11.46	13.77	+ 20,2
Plâtrier	11.75	12.74	+ 8,4
Ouvrier de maintenance	10.60	13.77	+ 29,9
Menuisier	11.75	13.77	+ 17,2
Soudeur	12.23	13.80	+ 12,8
Plombier	12.93	13.75	+ 6,3
Électronicien	12.93	14.12	+ 9,2
Préposé aux dossiers médicaux	9.00	9.80	+ 8,9
Dactylographe	9.00	10.68	+ 18,7
Réceptionniste	8.86	10.68	+ 20,5
Caissier	9.43	9.80	+ 3,9
Téléphoniste	9.41	10.68	+ 13,5
Prép. aux comptes à recevoir	11.24	10.94	- 2,7
Prép. à l'admission	9.33	10.68	+ 14,5
Secrétaire	10.34	11.38	+ 10,1
Secrétaire médicale	10.58	11.17	+ 5,6
Moyenne	10.39	11.42	+ 9,9

Sources : Décrets du gouvernement du Québec de 1982 et Comparaisons salariales des divers hôpitaux ontariens.

[22]

est passé de 30 509 \$ en 1982 à 38 546 \$ en 1986 (une augmentation de 26,3%). Le salaire moyen, dans le secteur public, s'élevait à 25 009 \$, n'ayant augmenté que de 6,7% depuis 1982, alors que l'inflation s'élevait, durant la même période, de 14,2%. Peut-on, en toute honnêteté, continuer à dire que les salarié-es du secteur public sont privilégié-es au Québec ??? Tout concorde pour démontrer le contraire.

Si le bon état de la situation économique, pas plus que les comparaisons de salaires ne peuvent étayer la fermeté du gouvernement à maintenir son offre de 3,5%, que lui reste-t-il comme argument ? Celui du déficit, que nous examinons maintenant.

3. La capacité de payer de l'État, ou la question du déficit

Dans le document pré-budgétaire publié le 5 mars 1986 par le ministre des Finances, M. Gérard D. Lévesque, on peut lire ceci :

...le redressement (de la situation financière, ndlr) passe surtout par l'examen des programmes de dépenses, de nouvelles compressions budgétaires et la signature dans le secteur public de conventions collectives qui reflètent l'état des finances publiques.⁹

Le ministre des Finances ajoutait du même coup que ses offres salariales constituaient « des propositions que le gouvernement considère justes et équitables » (*ibidem*), dans un contexte qui commanderait de contenir la progression des dépenses à l'intérieur de la progression des revenus.

⁹ Gouvernement du Québec, ministère des Finances, *Les finances publiques du Québec ; l'urgence d'un redressement*, premier trimestre 1986, p. 62.

Contenir quelles dépenses ?

Tout au long de son document de 101 pages, le ministre Lévesque identifie ainsi les sources des difficultés financières du gouvernement :

- * les subventions s'accroissent trop rapidement dans les réseaux de l'éducation et de la santé, le transport en commun et l'épuration des eaux ;
- * les dépenses d'aide sociale ont augmenté « de façon dramatique » ;
- * les dépenses d'assurance-maladie pour les services médicaux, dentaires et optométriques ainsi que pour les médicaments aux personnes âgées et aux bénéficiaires d'aide sociale « croissent aussi plus rapidement que les autres dépenses » ;
- * les sommes relatives aux régimes de retraite des secteurs public et parapublic sont trop élevées ¹⁰ ;
- * enfin, la croissance « automatique » des dépenses est due entre autres à la croissance de la masse salariale et au déplacement des employés dans les échelles salariales.

Il n'y a pas d'équivoque : ce sont les budgets à portée sociale, et non rentables par conséquent du point de vue strictement économique, qu'il [23] s'agit de réduire, ou encore de rentabiliser.

M. Lévesque y allait d'une série de propositions que sont venues appuyer les rapports Scowen (déréglementation), Fortier (privatisation)

¹⁰ Il est intéressant de noter ici que loin d'augmenter, le coût courant des régimes de retraite n'a pas cessé de diminuer depuis 1972. Ainsi, le coût du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) est passé de 12,33% de la masse salariale en 1972 à 8,9% en 1984 ; celui du Régime de retraite des fonctionnaires (RRF), de 16,67% à 10,6% et celui du Régime de retraite des enseignants (RRE), de 17,34% à 13,2%.

De plus, le gouvernement a « emprunté » les contributions des employés et organismes autonomes assujettis aux RRF, RRE et aux Régimes de la Sûreté du Québec, de la Magistrature et de la Législature, sans capitaliser ces sommes, en plus de ne pas verser ses propres contributions dans une caisse réelle.

et Gobeil (réorganisation étatique). Grosso modo, ces mesures consistent dans :

- * la tarification des services sociaux ;
- * la privatisation de certaines sociétés d'État ;
- * l'abolition ou la diminution de certains services ;
- * la modification du régime fiscal et de sécurité du revenu qui n'incite pas à retourner sur le marché du travail ;
- * la diminution des transferts aux particuliers pour les inciter à « se prendre eux-mêmes en charge » ;
- * l'augmentation des frais de scolarité ;
- * la tarification des loisirs (centres de ski, terrains de camping, etc.) ;
- * la réduction du niveau actuel des dépenses dans les secteurs public et parapublic via la masse salariale et les avantages sociaux.

En bref, la majorité de la population, les travailleurs et travailleuses, les plus démunis comme les chômeurs, les assistés sociaux, les étudiants ou les retraités allaient faire les frais d'une telle politique entachée d'austérité.

Par contre, le ministre des Finances annonçait au même moment :

- * une baisse des taux marginaux d'imposition maximum pour les contribuables à haut revenu ;
- * une diminution des taxes « para-fiscales » pour les entreprises (CSST, RRQ, RAC, Commission des normes de travail. Fonds des services de santé, taxes sur le capital, etc.) ;
- * l'augmentation de l'aide à l'entreprise pour la rendre davantage concurrentielle ;
- * la diminution du fardeau fiscal du secteur privé ;
- * l'incitation à l'« entrepreneurship », etc.

Une telle orientation, reprise de A à Z par le président du Conseil du trésor, Paul H. Gobeil, le 26 mars, lors du dépôt du rapport des crédits et réaffirmée lors du discours sur le budget, a judicieusement fait dire à un journaliste du quotidien *Le Soleil* :

Plus que par les années passées, le monde patronal semble en totale osmose avec le parti au pouvoir. (29-04-86)

Le mythe du déficit

Vis-à-vis de l'opinion publique le gouvernement n'en continue pas moins d'expliquer qu'un tel « redressement » s'impose, étant donné, d'un côté, la nécessité de rendre concurrentielle l'économie du Québec (particulièrement eu égard à la situation qui prévaut en Ontario) et de l'autre, l'urgente nécessité de diminuer le déficit budgétaire de la province.

Outre les « trous » que certains ont pu trouver dans le budget 86-87 (500 \$ millions de récupération on ne sait où, réaménagement pur et simple des pratiques comptables...), [24] trous qu'on n'a jamais réussi à expliquer¹¹, outre également les nombreuses analyses pourtant traditionnelles selon lesquelles un déficit budgétaire n'est ni a priori ni a posteriori une tare économique, certains faits méritent d'être rappelés.

D'abord, on ne cesse de ressasser le fait que depuis 5 ans, le déficit n'aurait cessé d'osciller autour d'un sommet inacceptable d'environ 3 milliards de dollars. Cependant, comme le soulignait Alain Dubuc dans *La Presse* du 6 mars 1986, « à chaque année, depuis 5 ans, on a réussi à le combler ! C'est donc presque de la routine ». Mais, faudrait-il ajouter, non seulement on a réussi à le combler, mais encore le déficit, en termes réels (c'est-à-dire en ne tenant pas compte de l'inflation qui gonfle la vraie valeur des choses), n'a pas cessé de diminuer depuis 5 ans : de 1980-81 à 1985-86, il a effectivement baissé de 24,4%. De plus, mesuré par rapport à l'ensemble de la production de biens et de services, le fardeau du déficit s'est constamment allégé : en 1980-81, il représentait 4,1% du Produit intérieur brut ; en 1985-86, ce pourcentage a été réduit à 3,0%..., comparativement à 7,5% pour le Canada.

En admettant que les dépenses courantes aient augmenté davantage que prévu ou qu'elles n'auraient dû, cela veut-il dire, automatiquement, que les employé-es de l'État doivent en être, en tout ou en partie,

¹¹ Voir les déclarations de M. Gobeil dans *La Presse* du 2 août 1986.

responsables ? Les chiffres suivants indiquent tout à fait le contraire. En termes courants, les dépenses publiques ont augmenté de 33,4% entre 82 et 1985-86. La rémunération globale des salarié-es des secteurs public et parapublic, elle, ne s'est accrue que de 7,6%. Avec des dépenses dont l'évolution dépasse de 25,8% celle de la rémunération, comment le gouvernement peut-il prétendre que « le redressement passe par la signature de conventions collectives qui reflètent l'état des finances publiques » ? La part de la rémunération globale des employé-es de l'État dans les dépenses budgétaires est par ailleurs passée, pour la même période, de 43,3% à 33,7%, celle de la masse salariale de 34,5% à 29,1% et celle des avantages sociaux de 8,7% à 4,5%.

Qui sont les responsables ?

Les problèmes financiers que connaît l'appareil étatique ne se logent-ils qu'à l'enseigne des dépenses ou n'y aurait-il pas lieu de croire que du côté des revenus, il y a anguille sous roche... ?

Considérons les revenus autonomes du gouvernement du Québec, définis comme étant la somme de l'impôt direct des particuliers, l'impôt indirect et autres transferts courants, l'impôt des sociétés ou corporations et les revenus de placement, tels que compilés par Statistique Canada.¹²

De 1970 à 1984, l'impôt des particuliers (principalement prélevé sur les salaires) a augmenté, en volume de 830,7% alors que l'impôt des sociétés ne s'est accru que de 59,2%. En 1970, l'impôt des particuliers représentait 39,7% de l'ensemble [25] des revenus autonomes du gouvernement ; en 1984, cette part s'était élevée à 57,0%, soit une augmentation, en pourcentage, de 43,6%. L'impôt des corporations de son côté comptait, en 1970, pour 7,1% des revenus autonomes ; en 1984, il n'en représentait que 1,7%, soit une diminution de 76,1% !!! Pour ne prendre qu'un exemple, les bénéfices avant impôts des entreprises québécoises passaient de 6,2 \$ milliards en 1983 à 7,6 \$ milliards en 1984, pour une augmentation de 22,6% ; leur impôt, par contre, ne s'accroissait, lui, que de 8,3% (de 288 \$ millions à 312 \$).

¹² Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux 1969-1984*, Catalogue 13-213, février 1986.

Comparativement, et pour les mêmes années, la rémunération d'ensemble des salariés a augmenté de 6,5% alors que l'impôt des particuliers s'élevait de 8%.

En d'autres termes, si on observe la tendance, on s'aperçoit que le gouvernement du Québec puise de plus en plus ses fonds dans les poches des particuliers et de moins en moins dans celles des entreprises, dont les profits ne cessent d'augmenter. Ainsi, comme on peut le lire dans la revue *Au courant*, éditée par le Conseil économique du Canada,

...le régime d'impôt sur le revenu des sociétés est devenu si généreux...
que le taux effectif d'imposition du revenu des sociétés se situerait
maintenant en moyenne aux environs de zéro ! (Vol. 6, n° 2, 1985, p. 13).

Il y a lieu de se demander si les difficultés budgétaires du gouvernement tiennent au fait que les dépenses publiques pour des services auxquels a droit la population sont trop élevées ou s'il ne s'agit pas plutôt d'un « manque à gagner » provenant en grande partie des privilèges accordés à l'entreprise privée. À la diminution de la part relative des impôts des sociétés (une chute de 25% depuis 1970), on peut ajouter que le budget de 1986 accordait des déductions supplémentaires de 25% pour les REA, une abolition de l'impôt pour trois ans pour ceux qui allaient investir 2 \$ millions dans de nouvelles entreprises, une exemption à vie pour le premier 500 000 \$ de gains en capital, etc., sans parler des subventions à l'entreprise dont Paul H. Gobeil dit qu'elles sont « phénoménales ». (*L'Actualité*, mai 1986).

Conclusion

Poursuivant son rôle de soutien à l'entreprise privée mais ne pouvant plus le faire aujourd'hui à l'aide des mesures habituelles sans miner encore davantage l'état des finances publiques, le gouvernement en est donc venu aux moyens ultimes : compressions budgétaires, tarification, déréglementation, privatisation pure et simple. Les grands discours sur « l'incapacité de s'offrir un tel niveau de dépenses publiques », sur le fait que « le secteur public est trop développé » et que « la société vit au-dessus de ses moyens », tout cela n'est que de la poudre aux yeux jetée à la face d'une population qui sera amenée à payer le prix, au profit

d'intérêts privés, de services auparavant publics, accessibles, universels [26] et gratuits. Finies les préoccupations sociales, place à la rentabilité !

Comme on a pu le voir tout au long de ce texte, le gouvernement ne peut invoquer ni la situation économique, ni les comparaisons salariales, pas plus que l'état des finances publiques pour justifier une politique salariale qu'on ne peut qualifier que de rétrograde, d'injuste et d'inéquitable.

À l'inverse, les demandes syndicales ne pouvaient d'aucune manière être jugées excessives. Les syndicats du secteur public ne demandent que le rétablissement des principes légitimes et démocratiques qui ont toujours guidé les négociations, à savoir l'indexation des salaires au coût de la vie, l'amélioration du pouvoir d'achat (participation à l'enrichissement collectif) et la réduction des écarts en faveur des bas et des moyens salariés. Il s'agit là de demandes justes, raisonnables et équitables.

L'actuel Premier ministre du Québec l'a lui-même déjà déclaré. En effet, dans une entrevue accordée au *Devoir* en novembre 1985, il a dit, en parlant des syndicats du secteur public.

Je ne crois pas qu'ils demandent d'être les mieux payés du Québec. Ils demandent d'avoir une juste part de la richesse. (Le Devoir, 21-11-85).

C'était, faut-il le préciser, en pleine campagne électorale...

[27]

No 18. L'ÉTAT EN QUESTION #2
NOTES D'ACTUALITÉ

**“Le Rapport Forget :
d'un régime d'assurance sociale
à un régime d'assistance publique.”**

François AUBRY

[Retour au sommaire](#)

Le Rapport de la Commission d'enquête sur le régime d'assurance-chômage, tant par son analyse que par ses recommandations, nous permet de conclure, aujourd'hui, comme on pouvait le soupçonner au moment de la création de la Commission, qu'il s'est agi finalement d'une entreprise de justification, fort coûteuse, des thèses mises de l'avant par le gouvernement fédéral et la Commission McDonald quant à la nature du chômage et à l'inefficacité du régime d'assurance-chômage.

[28]

Elle n'est que l'aboutissement d'une charge à fond de train contre ce régime, dont le coup d'envoi fut l'Exposé économique du ministre des Finances, Michael Wilson, en novembre 1984. À cette occasion le Gouvernement annonçait des coupures de 300 millions de dollars dans le régime et plus fondamentalement, par une série de questionnements, posait les jalons d'une réforme qui allait dans le sens d'un appauvrissement du régime pour les travailleuses et les travailleurs, d'une réduction des coûts pour les employeurs et d'une diminution de dépenses pour le gouvernement.

Cette offensive s'est poursuivie dans le Rapport McDonald qui proposait rien de moins que des coupures de prestations de l'ordre de 4 milliards de dollars.

Bien que les recommandations précises du Rapport Forget soient quelque peu différentes de celles suggérées dans l'énoncé économique de monsieur Wilson ou proposées dans le Rapport McDonald, il existe trois (3) grandes orientations qui sont communes dans ces trois (3) documents :

- l'analyse des causes du chômage ;
- des coupures importantes dans les sommes consacrées au régime d'assurance-chômage ;
- la transformation de plus en plus poussée de ce régime d'assurance sociale universel en un régime d'assistance.

Dans un premier temps, nous analyserons le Rapport Forget selon ces trois (3) aspects et dans un deuxième temps nous ferons état des autres recommandations importantes contenues dans ce rapport.

1. Une analyse du chômage qui nourrit les préjugés :

Selon le Rapport Forget, la persistance de taux de chômage élevés au Canada relève principalement de deux (2) facteurs :

1. D'abord un très grand nombre d'individus sont *sans emploi de façon volontaire*, c'est-à-dire qu'ils préfèrent ne pas travailler. Selon cette thèse, le régime d'assurance-chômage inciterait ces individus à quitter leur emploi pour bénéficier le plus longtemps possible de prestations.
2. Une grande partie du chômage serait due à des problèmes d'adaptation du marché du travail. Selon cette thèse des emplois existent en nombre suffisant. Cependant les exigences de ces emplois ne correspondent pas aux qualifications des chômeuses

et des chômeurs. C'est ainsi que l'accent devrait être mis sur la mobilité de la main-d'oeuvre et des programmes de formation.

Il n'est pas étonnant que cette façon d'expliquer le chômage débouche sur des recommandations qui visent à inciter les chômeuses et les chômeurs à retourner sur le marché du travail en coupant allègrement dans les prestations.

Ce qui est étonnant, c'est de constater qu'une telle analyse de la situation de l'emploi est tout à fait [29] absurde si on regarde froidement et objectivement la réalité.

Si le régime d'assurance-chômage était responsable du chômage comme le prétend le Rapport Forget, on s'attendrait à ce que les statistiques démontrent qu'un grand nombre de prestataires travaillent le moins longtemps possible et reçoivent des prestations le plus longtemps possible. Or, les données mêmes de la Commission nous disent qu'en 1984, parmi les prestataires qui ont travaillé 19 semaines ou moins, seulement 2% avaient quitté volontairement leur emploi, alors que pour l'ensemble des prestataires ce pourcentage était cinq (5) fois plus élevé (10%).

De plus, il s'avère que les personnes ayant accumulé 15 semaines ou moins de travail et qui ont reçu plus de 30 semaines de prestations n'ont constitué en 1984, que 7,1% des bénéficiaires et n'ont reçu que 9,4% de l'ensemble des prestations.

La persistance de taux de chômage élevés ne serait-elle pas due plutôt au fait que les gouvernements refusent systématiquement de mettre le plein emploi au poste de commande et de développer des programmes de création d'emploi et de développement régional ? La réalité c'est qu'il n'existe tout simplement pas d'emplois. Rappelons qu'au Canada en 1978, lorsque le taux de chômage était de 8,4%, il existait selon Statistique Canada 20 chômeuses et chômeurs pour chaque emploi disponible.

Bien que Statistique Canada ait interrompu la publication de telles données depuis ce temps, on peut affirmer que la situation s'est détériorée depuis. Outre, l'aggravation du chômage, tel que comptabilisé officiellement, deux éléments nous permettent d'avancer cela.

Premièrement, le taux officiel de chômage ne tient pas compte des personnes qui détiennent des emplois à temps partiel même si elles préféreraient des emplois à temps plein. Ce phénomène a pris une ampleur sans précédent depuis la récession de 1981-1982, puisque de 1980 à 1986, 75% des emplois créés au Québec sont des emplois à temps partiel.

Deuxièmement, les statistiques de chômage excluent les personnes qui ne recherchent pas activement un emploi parce que découragés ou parce qu'il n'existe tout simplement pas d'emplois. Ces personnes ne faisaient pas partie des 20 chômeuses et chômeurs pour chaque emploi en 1978, lorsque le taux de chômage était de 8,4%. Aujourd'hui avec un taux de chômage de plus de 9,5% on peut affirmer sans grand risque de nous tromper, que le nombre de sans emplois découragés et qui ne cherchent plus d'emplois est plus élevé qu'en 1978.

Si on tenait compte des personnes découragées qui ne cherchent pas d'emploi et du phénomène du travail à temps partiel, on peut estimer qu'aujourd'hui pour chaque emploi disponible il existe plus de 20 personnes sans emploi.

Or, même si on comblait tous les postes vacants au Canada, en incitant les prestataires à quitter le régime d'assurance-chômage en coupant leurs prestations, en adaptant leurs qualifications aux exigences des emplois, ou en vidant les régions à très haut taux de chômage [30] il restera toujours au moins 19 sans-emplois pour chaque emploi comblé.

Si le Rapport Forget, comme le Rapport McDonald avant lui, continue à mettre de l'avant une explication du chômage au Canada qui est si loin de la réalité, c'est essentiellement pour deux (2) raisons :

- D'une part, une telle explication alimente certains préjugés bien ancrés à l'effet que le chômage est un phénomène essentiellement volontaire et que toutes celles et ceux qui veulent travailler le peuvent. De tels préjugés ont l'avantage pour un gouvernement dont l'objectif principal est de réduire ses dépenses et son déficit, d'affaiblir la solidarité sociale autour du programme d'assurance-chômage en vue de réduire la résistance contre son démantèlement.

- D'autre part, une telle analyse permet au gouvernement de justifier son refus d'intervenir sur le plan économique pour créer de l'emploi.

2. Des coupures majeures dans le régime

Le Rapport Forget contient plus de cinquante (50) recommandations, et certaines comme nous le verrons plus loin, répondent à certaines revendications que plusieurs organisations populaires et syndicales ont mis de l'avant lors des audiences de la Commission.

Cependant, comme nous le verrons aussi, ces propositions ne sont que de la poudre aux yeux si on les place dans le contexte de deux recommandations majeures, qui, si elles étaient mises en vigueur, transformeraient profondément le régime tel qu'il existe aujourd'hui et entraîneraient des coupures de près de 3 milliards de dollars dans les prestations. Ces recommandations proposent d'une part d'abolir les prestations de prolongation fondées sur le taux de chômage régional et d'introduire une annualisation des prestations.

3. Abolition des prestations fondées sur le taux régional de chômage

Le régime d'assurance-chômage prévoit actuellement deux (2) semaines de prestations supplémentaires pour chaque variation de un demi pour cent (0,5%) du taux de chômage régional excédant quatre pour cent (4%). Elle comporte un maximum de trente-deux (32) semaines supplémentaires de prestations lorsque le taux de chômage est supérieur à onze et demi pour cent (11,5%) dans une région.

Cet aspect du régime d'assurance-chômage a pour but de répartir une partie du coût du chômage sur l'ensemble des employeurs et des employé-e-s en reconnaissant la nature involontaire du chômage et des particularités régionales en ce qui a trait à la difficulté de se trouver un emploi.

Les prestations supplémentaires fondées sur le taux de chômage régional constituent un instrument [31] de stabilisation des revenus pour les régions défavorisées et pas moins de 2.8 milliards de dollars sont ainsi redistribués dans les régions à haut taux de chômage.

Or le Rapport Forget recommande d'abolir totalement les prestations fondées sur le taux de chômage régional, puisque selon ce rapport, un régime d'assurance n'a pas pour objectif de redistribuer des revenus. Évidemment, le rapport ne fait pas de distinction entre une assurance privée et une assurance sociale et ne reconnaît donc pas que l'essence même d'un régime d'assurance-sociale est le partage des risques et des coûts par l'ensemble de la communauté.

Si on étendait la logique du Rapport Forget sur cette question, le régime ne pourrait être maintenu que dans les régions et dans les industries dynamiques où il y a peu de chômage. Dans les autres régions et industries le coût d'une telle assurance serait inabordable.

Cette recommandation du Rapport Forget aurait des effets dévastateurs sur l'économie des régions les plus défavorisées du Canada, celles qui connaissent les taux de chômage les plus élevés. Retirer des Maritimes 610 millions de dollars, de la Colombie-Britannique 410 millions de dollars et du Québec 940 millions de dollars comme le propose le rapport ne pourra qu'entraîner des pertes d'emplois supplémentaires dans ces régions.

Toujours selon le principe qu'un régime d'assurance ne doit pas servir à redistribuer des revenus, le rapport propose d'abolir les prestations de chômage versées aux pêcheurs indépendants, ce qui constitue une coupure additionnelle de 180 millions de dollars.

Tableau 1

Semaine de travail	Taux de remplacement		% cumulatif des prestataires
	Régime actuel	Annualisation	
10	60%	13%	3.9%
15	60%	19%	
20	60%	26%	15.9%
25	60%	32%	
30	60%	38%	41.9%
35	60%	45%	
40	60%	51%	61.2%
45	60%	58%	
50	60%	64%	84.3%

Source : Rapport minoritaire et dissident, p. 464.

* Ce tableau se lit comme suit : 3,9 % des prestataires ont travaillé 10 semaines ou moins, 15,9%, 20 semaines ou moins, 41,9%, 30 semaines ou moins, etc.

[32]

4. L'annualisation des prestations

Le Rapport Forget propose une autre modification majeure au régime quant au calcul du niveau des prestations et du nombre de semaines de prestations : c'est l'annualisation des prestations. Le rapport propose que le montant des prestations soit égal à 66,6% de la rémunération totale des 52 dernières semaines ramenée à une base hebdomadaire (en divisant la rémunération totale par 52) au lieu de la calculer en fonction de la rémunération hebdomadaire reçue pendant les 10 à 20 dernières semaines avant la perte d'emploi. Toutes et tous cependant seraient éligibles à 50 semaines de prestations.

Prenons l'exemple d'une personne qui, avant d'être mise à pied, a travaillé vingt (20) semaines dans une entreprise de confection de vêtements à Montréal à un salaire de 200 \$ par semaine. Selon le régime actuel, elle aurait droit à 60% de 200 \$, soit 120 \$ pendant cinquante (50) semaines.

Avec la proposition d'annualiser elle aurait droit à 66,6% de 77 \$ $(200 \times 20)/52$, soit 51,28 \$ par semaine mais pour une période de cinquante (50) semaines.

Alors si cette personne ne trouve pas d'emploi dans les cinquante (50) semaines suivant sa mise à pied, elle recevrait selon le nouveau régime proposé 2 564 \$ $(50 \times 51,28 \$)$ au lieu de 6 000 \$ en vertu du régime actuel, soit une perte de 3 436 \$. Elle deviendrait ainsi une assistée sociale, car l'aide sociale pour une personne seule de plus de 30 ans est de 466 \$ par mois, ou 5 592 \$ par année. Elle recevrait donc 25,6% de son salaire pendant ses semaines de chômage (51,28 \$ par rapport à 200 \$) avec la proposition Forget, comparativement à 60% selon le régime actuel (120 \$ par rapport à 200 \$). C'est ce qu'on appelle le taux de remplacement.

Comme le démontre le tableau 1 le taux de remplacement du salaire selon le formule d'annualisation serait inférieur au taux de remplacement du régime actuel pour la très grande majorité des prestataires.

Seuls les prestataires qui travaillent plus de 47 semaines pendant une période de 52 semaines (25% des prestataires) verraient leurs prestations augmenter avec l'annualisation.

On voit donc que la proposition d'augmenter le taux de prestation de 60% à 66,6% n'est que du tape-à-l'œil. En fait :

Le taux de prestations serait inférieur à 20% pour un prestataire sur 12. Il se situerait au-dessous de 40% pour la moitié des chômeurs et n'atteindrait pas 50% dans 60% des cas. ¹³

Le tableau 2 indique la diminution dans les prestations hebdomadaires selon le nombre de semaines travaillées (durant les 52 semaines précédant la perte d'emploi) et selon la rémunération hebdomadaire moyenne durant les semaines de travail :

¹³ Rapport minoritaire et dissident des Commissaires Frances Soboda et Jack Munro, p. 464.

[33]

Tableau 2
Écart des prestations hebdomadaires entre l'annualisation
et le régime actuel (en dollars)

Semaines de travail (période de référence)	Rémunération hebdomadaire						
	50\$	100\$	150\$	200\$	300\$	400 \$	495\$
10	-24	-47	-71	-94	-142	-189	-234
15	-20	-41	-61	-82	-122	-163	-202
20	-17	-34	-52	-69	-103	-137	-170
25	-14	-28	-42	-56	- 84	-112	-138
30	-11	-22	-32	-43	- 65	- 86	-107
35	- 8	-15	-23	-30	- 45	- 61	- 75
40	- 4	- 9	-13	-17	- 26	- 35	- 43
45	- 1	- 2	- 3	- 5	- 7	- 9	- 11
50	2	4	6	8	12	16	20

Source : Rapport minoritaire et dissident p. 465

Pour bien comprendre, le tableau indique qu'une personne ayant travaillé 25 semaines (durant les 52 semaines précédant sa mise à pied) et dont la rémunération hebdomadaire moyenne était de 300 \$ durant ces 25 semaines, recevrait 84 \$ de moins par semaine en prestations selon la proposition Forget par rapport à la situation actuelle.

Ce sont donc les travailleuses et les travailleurs qui détiennent des emplois précaires et instables qui seront les plus pénalisés par cette proposition. Il en résulterait un appauvrissement encore plus grand des plus démunis. Monsieur Pierre Paradis, ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu du Québec estime que la mise en place de l'annualisation et l'élimination des prestations de prolongation basées sur le taux de chômage régional entraîneraient une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale de 60 000.

C'est une façon de reconnaître que ce n'est pas en pénalisant les chômeuses et les chômeurs que des emplois seront créés et, d'admettre que les emplois n'existent tout simplement pas. Ce que monsieur Paradis refuse d'admettre quand il s'agit de la réforme de l'aide sociale.

De telles diminutions de prestations contraindraient les chômeuses et les chômeurs à accepter des emplois mal rémunérés, assortis de mauvaises conditions de travail et encourageraient inévitablement le travail au noir. Elles auraient pour effet de maintenir le salaire minimum [34] à son plus bas niveau et d'exercer une pression à la baisse sur l'ensemble des salaires et des conditions de travail au Canada.

5. Vers un régime d'assistance publique ?

Pour faire accepter l'énormité des coupures mises de l'avant, le Rapport Forget contient un certain nombre de propositions à saveur sociale qui, comme par hasard, sont extrêmement vagues, requièrent une réforme en profondeur du régime fiscal et des programmes de sécurité du revenu et nécessitent des négociations fédérale-provinciale fort complexes au niveau du partage des coûts. Si les coupures proposées peuvent être effectuées à court terme, il est évident que la mise sur pied des programmes de remplacement ne pourra se faire qu'à long terme.

Malgré ses imprécisions et sa complexité, la proposition d'instaurer un programme de supplément de revenu de travail pour les familles qui, suite aux coupures, seraient dans le besoin va dans le sens d'un affaiblissement important de la nature universelle du régime d'assurance-chômage.

En effet, le Supplément de revenu de travail, tout comme l'aide sociale, serait versé en fonction du revenu familial total et de la taille de la famille, ce qui implique évidemment un test de revenu, c'est-à-dire l'évaluation par des enquêtes et des contrôles, de toutes les sources de revenu de cette famille. *L'assurance-chômage*, au contraire, n'est versé qu'en fonction des revenus de travail établis uniquement par une formule de cessation d'emploi. Celles et ceux qui ont vécu les contrôles, les humiliations, mais aussi l'état de pauvreté souvent extrême qui caractérise les régimes d'assistance comme l'aide sociale comprennent mieux que quiconque les avantages d'un régime assurance-sociale universelle comme l'assurance-chômage.

Suite à l'abolition des prestations de prolongation basées sur le taux de chômage régional et de l'introduction de l'annualisation des prestations un grand nombre de familles verront leurs revenus diminuer de façon significative.

Prenons l'exemple ¹⁴ de deux personnes mariées qui travaillent toutes les deux dans l'industrie du vêtement. L'un est chauffeur de camion, gagne 400 \$ par semaine, et travaille rarement plus de 20 semaines par année, compte tenu de l'instabilité de l'industrie. Sa conjointe est opératrice de machine pour la même compagnie, travaille aussi environ 20 semaines par année et gagne 240 \$ par semaine.

Selon le régime actuel, en tenant compte du salaire et des prestations, le revenu total annuel de cette famille s'élève à 24 320 \$. Avec la proposition d'annualisation le revenu familial total s'élèverait à 17 330 \$, ce qui le situerait maintenant sous le seuil de la pauvreté, si le couple a deux enfants.

[35]

Cette famille aurait-elle droit à un supplément de revenu ? Le Rapport Forget est trop imprécis pour le dire.

Ce qu'on peut dire cependant que de tels programmes basés sur l'ensemble du revenu familial accroît de façon significative la pression sur les femmes mariées de se retirer du marché du travail.

Dans notre exemple, la femme travaille malgré les frais de garde qu'elle doit déboursier, malgré les dépenses occasionnées par son travail et malgré le fait que ce travail fait perdre au mari l'exemption de personne mariée. Cette situation empêche déjà un grand nombre de femmes de travailler.

Avec un supplément de revenu de travail basé sur le revenu familial et la taille de la famille, l'incitation pour les femmes à ne pas travailler serait d'autant plus grande puisque pour chaque dollar en salaire gagné par la conjointe, le supplément serait diminué de 0,50 \$, selon la proposition Forget.

¹⁴ Exemple tiré de : Ruth Rose, « Un revenu assuré ou un revenu diminué : le Rapport Forget et le supplément de revenu », article non encore publié.

Conclusion

Le Rapport de la Commission Forget, après avoir recommandé des coupures de 2.88 milliards de dollars dans les prestations et avoir recommandé de transformer une partie importante du régime en un programme d'assistance met de l'avant une série d'autres recommandations dont certaines rejoignent les revendications syndicales. Mais celles-ci ne peuvent que passer au second plan comparé aux principales recommandations du Rapport Forget.

Les milieux populaires et syndicaux ont été unanimes à dénoncer l'analyse sous-jacente au Rapport Forget ainsi que ses principales recommandations. Les deux (2) membres de la Commission qui sont issus du milieu syndical ont rejeté publiquement le rapport majoritaire et ont publié leur propre rapport dissident. Le Gouvernement fédéral s'est empressé de prendre ses distances face au rapport lors de sa publication officielle et a, en même temps, annoncé qu'il rendra public ses propositions de « réforme » au mois de mai 1987.

Il sera nécessaire que le mouvement populaire et syndical accroisse sa vigilance car, depuis son élection, le gouvernement conservateur à Ottawa a tenté à quelques reprises de s'attaquer aux programmes sociaux. Or, le régime d'assurance-chômage constitue la pierre angulaire de notre système de sécurité sociale.

[36]

L'assurance-chômage et la redistribution des revenus

L'un des arguments invoqués par le rapport Forget pour justifier l'annualisation et l'instauration d'un revenu minimum garanti est que le régime d'assurance-chômage bénéficie surtout aux ménages à revenus moyens ou élevés :

Ce sont les travailleurs les mieux rémunérés qui reçoivent les prestations les plus élevés et non pas ceux qui en ont le plus besoin. Rapport Forget, p. 118.

À l'appui de cette argumentation, le rapport présente le tableau suivant :

**Répartition des prestations d'assurance-chômage
selon le revenu familial en 1982**

Revenu Familial En 1982	Total estimatif des prestations (en millions de dollars)	Répartition in %
Moins de 10000 \$	821	11,5%
10 000 à 20 000 \$	2 048	28,7 %
20 000 à 30 000 \$	1 763	24,7 %
30 000 à 40 000 \$	1 189	16,7%
40 000 50 000 \$	633	8,9%
50 000 \$ et plus	681	9,5%
Total	7 135	100,0%

Note : Le total provient de données recueillies lors d'une enquête et il risque donc d'être inférieur au chiffre officiel.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données fournies par Statistique Canada.

[37]

Extrait de : rapport de la commission d'enquête sur l'assurance-chômage, p. 118

Cet argument fut repris à satiété par M. Claude Forget, président de la commission, lors de ses nombreuses déclarations publiques.

Frappante à première vue, pour ne pas dire consternante, cette « révélation » appelle toutefois deux commentaires qui en révéleront l'aspect purement démagogique :

- 1) L'assurance-chômage n'est pas un programme d'*assistance*, voué à soutenir les personnes dans le besoin, mais un programme d'*assurance sociale*, conçu pour permettre une relative **continuité** de revenu aux personnes temporairement en chômage. Il est donc normal que les personnes qui reçoivent les plus hauts revenus d'emploi reçoivent aussi davantage d'assurance-chômage.
- 2) Par ailleurs, si l'on doit invoquer l'aspect redistributif du programme, c'est en comparant la répartition des prestations d'assurance-chômage avec celle de l'ensemble des revenus qu'il faut le faire. Le tableau ci-dessous est à ce sujet particulièrement éclairant :

**Répartition du revenu par quintile au Canada
(Revenu total des unités familiales)**

	1951	1983	Limites supérieures des quantiles de revenu pour 1983 (en \$)
Quintile inférieur	4,4%	4,4%	10 465
Deuxième quintile	11,2%	10,2%	19 509
Troisième quintile	18,3%	17,0%	29 840
Quatrième quintile	23,3%	24,9%	43 383
Quintile supérieur	42,8%	43,4%	
Total	100,0%	100,0%	

Source : Statistique Canada Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu cat. no 13-206 et 13-207

[38]

Les classes de revenus ci-haut correspondent approximativement — mais pas exactement — à celles du premier tableau. Que constate-t-on ? Les ménages dont le revenu est inférieur à 19 500 \$ — 20 000 \$ reçoivent 14,6% des revenus totaux, mais 40,2% des prestations d'assurance-chômage. À l'inverse, les ménages dont le revenu est supérieur à 40 000 \$ — 43 000 \$ reçoivent 18,4% des prestations contre 43,4% des revenus.

Ces données sont confirmées par une étude réalisée par Emploi et Immigration Canada en 1981 (et dont les résultats portent sur l'année 1977) ¹⁵. Selon celle-ci, 56,9% des prestations étaient versées à des ménages dont le revenu était inférieur à 16 700 \$ alors que ceux-ci ne cotisaient que 30,6% du total des cotisations en provenance des individus. L'étude concluait que cette année-là :

la redistribution, tant pour les particuliers que pour les familles, résultait principalement du fait que les prestations allaient surtout aux groupes à faible revenu, alors que les cotisations étaient réparties plus uniformément, (p.)

Proportionnellement à leur part du revenu total, les ménages à faible revenu bénéficient donc beaucoup plus du régime d'assurance-chômage que ceux à haut revenu. Et bien que la fonction du régime ne soit pas la redistribution des revenus, dans les faits celui-ci a un effet redistributif certain.

On aurait espéré un peu plus de rigueur de la part de M. Forget. S'agit-il de l'« erreur » d'un seul homme ? Il semble bien que non puisque celle-ci est partagée par d'autres analystes ¹⁶. Comme quoi, quand il s'agit de couper, toutes les justifications sont bonnes !

V.V.S.

¹⁵ *Redistribution des revenus par le biais de l'assurance-chômage : analyse par catégorie de revenu personnel et familial 1977*. Étude technique n° 11 présenté à titre de complément au rapport : L'assurance-chômage dans les années 80, groupe de travail sur l'assurance-chômage, Ottawa, août 1981.

¹⁶ Voir entre autres : P. Lamonde et J.P. Bélanger : *L'utopie du plein emploi*. Boréal, 1986, p. 131.

[39]

DOSSIER

[Retour au sommaire](#)

[40]

[41]

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

PRÉSENTATION
“L'ÉTAT EN TRANSITION.”

Par le collectif de la revue

[Retour au sommaire](#)

De la crise du keynésianisme à la montée du néo-libéralisme en passant par l'offensive anti-égalitaire, les indices de transformation de l'État sont aussi nombreux qu'évidents, écrivions-nous à l'occasion de la parution de la première partie de ce dossier sur l'État (n° 17 d'interventions économiques). Nous avons alors tenté de cerner quelques-unes de ces transformations au travers d'une série d'articles sur le libre-échange, le déficit budgétaire fédéral, la politique sociale au Canada, la dynamique des régimes fiscaux États-Unis Canada Québec, l'État « hybride » du Québec, de même que quelques réflexions théoriques sur les transformations de l'État. Nous revenons dans ce numéro sur la fiscalité et les politiques sociales (réforme de la santé, financement des universités, l'avenir de la protection sociale au Canada dans l'éventualité d'un accord de libre-échange avec les États-Unis...). Deux nouveaux dossiers sont ouverts, celui de la privatisation et celui de la déréglementation. Le lecteur trouvera aussi dans ce numéro de nouvelles contributions à l'analyse théorique des transformations de l'État (ou du moins de ses formes d'interventions). Les [42] analyses présentées ici, on le constatera, ne forment pas un bloc homogène, et conformément à notre politique éditoriale, n'engagent que leurs auteurs ; mais le lecteur y trouvera autant matière à réflexion que des

faits précis, ce qui est essentiel à l'heure actuelle puisque, croyons-nous, le débat sur l'État ne fait que commencer.

Un point dans ce débat doit mériter notre attention : au-delà des analyses partielles, encore nécessaires, il faut situer les transformations de l'État dans la perspective d'une transition que nous sommes en train de vivre entre deux « modèles de croissance » : *le premier qui s'achève, avec ses caractéristiques, ses institutions, son « mode de régulation », dont l'analyse pour le cas canadien reste encore à faire ; et un second, encore partiellement indéterminé, dont nous devons suivre l'évolution, et pour l'analyse duquel nous ne pourrons faire l'économie d'une bonne connaissance du premier. L'État est aujourd'hui remis en question ; mais de quel État s'agit-il tout d'abord ?*

Le modèle de croissance canadien : 1945-1975

Quelles ont été les principales caractéristiques de cet État, tel que nous l'avons vécu au Canada et au Québec de 1945 à 1975 ?

1. Son inspiration théorique et idéologique

Comme dans la plupart des pays occidentaux, le modèle de gestion de l'État, si on peut parler de modèle, a été au Canada et au Québec d'inspiration keynésienne : l'État tout en restant dans le cadre d'une économie de marché devait assurer le maintien d'un haut niveau d'emploi, la stabilité des prix, une croissance économique soutenue et l'équilibre de la balance des paiements. Son rôle était entre autre d'intervenir pour neutraliser les trop grandes fluctuations de l'activité économique, et sur le plan social, de garantir à chacune et chacun une certaine sécurité de revenu. Que ce fut en manipulant les taux d'imposition, le taux de change, en prenant en charge la construction d'infrastructures en donnant des subventions, en mettant sur pied, au fil des ans, un programme d'assurance sociale, le gouvernement Fédéral puis progressivement les gouvernements provinciaux réussiront tant

bien que mal à atteindre ces objectifs et à acquérir une légitimité que personne ne semblait vraiment remettre en cause.

Le fort degré d'ouverture de l'économie canadienne sur l'extérieur et la proximité des États-Unis ont fait que le Canada a été beaucoup plus sensible que d'autres pays aux variations de la conjoncture économique internationale tout en demeurant vulnérable vis-à-vis des États-Unis. Ce degré d'ouverture explique peut-être pourquoi, indépendamment [43] des préoccupations politiques des partis au pouvoir, le Canada dut se résoudre à être moins interventionniste que d'autres pays, opter pour des modalités d'intervention « ex post » plutôt qu'« ex ante » et compenser par des programmes sociaux de stabilisation des revenus les « turbulences » d'une économie qu'il était fort difficile de gérer. Aussi comme certains auteurs ont pu l'affirmer, le Canada n'a jamais trop fait preuve d'imagination en matière économique, en matière d'emploi ; par contre force est de reconnaître l'importance des programmes sociaux et sécurité du revenu, importance qui s'expliquerait tout autant par cette confortable absence d'imagination dont ont fait preuve les dirigeants politiques pour éviter toute forme de dirigisme économique et tout débat sur le plein emploi, que par la nécessité de garantir la stabilité économique intérieure nécessaire au soutien de la croissance. Et à son tour cette croissance est venue créer les conditions favorables qui ont permis d'assurer le financement des programmes sociaux et de créer « de facto » un fragile mais réel consensus autour de ce mode de croissance.

La vulnérabilité du Canada à l'égard des États-Unis, par contre, n'a pas été sans créer des problèmes d'identité et d'autonomie. Ces problèmes ont eu pour double effet de pousser l'État à agir, peut-être contre son gré, pour corriger ce qui ne semblait être au départ que des déséquilibres de croissance et de donner à l'intervention économique de l'État ce ciment idéologique que sera le nationalisme économique. C'est cette prise de conscience nationale et ce besoin d'affirmation nationale qui expliquent en grande partie le paradoxe de la croissance et de l'extension rapide du secteur public au Canada à partir de la fin des années cinquante, une croissance et une extension du secteur public qui s'accompagneront d'un interventionnisme plus « musclé », plus directif, mais sans que jamais on ne tombe dans le volontarisme et le planisme, contrainte extérieure et centrisme politique obligent !

Seule la prise en compte des facteurs politiques, en particulier la forte poussée nationaliste suscitée par la crainte de l'intégration (aux États-Unis pour le Canada, et au Canada pour le Québec) peut en effet expliquer comment l'intervention de l'État au Canada, qui s'est toujours réclamée d'un certain libéralisme au sens large, a pu aller si loin sans jamais admettre l'idée d'une certaine planification étatique du développement.

Au départ, on l'a dit, on admettait qu'à l'État il incombait, premièrement, d'assurer sur le plan économique, une croissance économique plus régulière, mieux équilibrée, plus sérieuse des intérêts nationaux, etc., et deuxièmement, d'introduire sur le plan social les réformes sociales nécessaires pour assurer un peu plus de justice distributive et de protection sociale. Il ne s'agissait pas de substituer celui-ci à l'entreprise privée ou au marché pas plus qu'il ne s'agissait de s'orienter vers une forme moderne de dirigisme économique comme certains l'ont tout d'abord cru. Il s'agissait plus [44] modestement de pallier les carences du système et de faire contrepoids à ses défauts pour en améliorer le fonctionnement; le tout par un complément d'intervention étatique. Telle sera l'idée centrale qui guidera et animera l'intervention économique et sociale dans l'après-guerre, au Canada comme un peu partout ailleurs en Occident.

Cette conception nouvelle de l'État sera de mieux en mieux acceptée au fur et à mesure que l'on se rendra compte des avantages que l'on pouvait en tirer sur le plan économique et social. On n'était pas loin de croire non plus que les politiques économiques keynésiennes et le système de sécurité du revenu constituait des recettes miracles pour garantir et la stabilité économique et la paix sociale. Il faut insister sur ce point. Au milieu des années cinquante le débat sur l'interventionnisme était à peu près clos. Devant la persistance de certains problèmes d'ordre structurel, c'est donc tout à fait naturellement vers l'État que l'on va se tourner et si c'est vers l'État que l'on se tournera au Québec au moment de la Révolution tranquille pour relancer la croissance économique, corriger les déséquilibres structurels et mieux affirmer la présence du fait francophone au Québec, c'est aussi vers Ottawa et vers les différentes capitales provinciales qu'un peu partout on se tournera au Canada pour demander à l'État d'aller plus loin encore dans les réformes sociales, d'aller plus loin encore dans la maîtrise de la croissance et du développement,

d'aller plus loin encore dans le contrôle de l'économie nationale, etc. Et remarquons une chose : née d'un consensus, l'intervention de l'État semblait répondre à une évidente nécessité.

La force du projet d'économie mixte qui avait contribué à définir la Commission Rowell-Sirois avait donné à l'expansion de l'État, au lendemain de la guerre, son impulsion initiale et avait permis d'étendre largement le champ de ses activités. Aussi, lorsque le besoin se fera sentir durant les années cinquante d'aller encore plus loin dans le sens du plein-emploi, dans le sens des réformes sociales, etc., les mécanismes d'intervention étaient déjà bien assis. La question était alors surtout de savoir qu'elle orientation prendrait l'intervention de l'État. Or deux choses entrèrent en ligne et détermineront la forme que prendra celle-ci d'un pays à l'autre : l'état des forces politiques en présence et les contraintes propres à chaque pays.

Plusieurs forces politiques poussaient en faveur d'une intervention plus large de l'État ; deux plus particulièrement, les forces social-démocrates et les forces nationalistes. Pour un certain nombre de personnes, l'intervention de l'État s'inscrivait dans la perspective plus large d'un projet de société où l'État serait le véhicule de ce projet. Au Canada (et au Québec) la faiblesse du mouvement ouvrier et des forces politiques de gauche non pas permis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que l'État prenne un tournant plus progressiste et plus directif. Le jeu de prise du projet social-démocrate sur la réalité canadienne sera par contre compensée [45] par un nationalisme qui, lui, deviendra une force montante vers la fin des années cinquante ; au Québec bien entendu mais aussi au Canada dans son ensemble. C'est ce nationalisme qui, des années soixante et aux années soixante-dix, donnera à l'interventionnisme de l'État sa légitimité et constituera le ciment idéologique d'une nouvelle extension du secteur public.

Le phénomène est remarquable.

Jusque là on avait *assisté surtout* à un interventionnisme de raison. Sous l'influence des idées nationalistes et dans une moindre mesure social-démocrates, l'intervention de l'État va dès lors prendre une dimension nouvelle, positive. Elle ne fera pas simplement que s'étendre, elle change de nature. L'État catalyse les forces nationales.

Dans le cas du Québec des années soixante, on le sait, il s'agira par l'entremise de l'État de redonner à l'économie un rythme de croissance

satisfaisant et d'en corriger les défauts structurels. Mais par-dessus tout il s'agira de redonner au Québec et aux Québécois la place qui devait leur revenir au Canada. À Ottawa, le problème se posait sous un angle différent, confronté qu'était alors le gouvernement Fédéral à la question de l'autonomie du Canada vis-à-vis des États-Unis et à celle de l'unité du pays que remettait en cause le nouveau nationalisme québécois. Nous nous trouvions alors en présence de deux nationalismes : deux nationalismes qui se télescoperont, mais qui, fondamentalement, répondaient, l'un comme l'autre, à une prise de conscience nationale. Sous leur influence, l'État fera plus que simplement pallier les carences du marché ; il interviendra comme instrument de maîtrise nationale du développement et comme agent de promotion de l'intérêt national.

2. Ses caractéristiques

Et pourtant : croissance, stabilité des revenus, autonomie et affirmation nationale, plein-emploi, tous ces objectifs ne seront jamais au même niveau. En fait la principale raison d'être de l'intervention de l'État sera la *croissance économique*, et dans une moindre mesure la correction des déséquilibres et des inégalités. L'emploi est plutôt apparu comme une *résultante* de la croissance et le plein-emploi n'a jamais vraiment été élevé au rang d'objectif prioritaire et absolu de la politique économique. En outre, en situation d'arbitrage, c'est l'emploi qui a toujours fait les frais des ajustements et des choix nécessaires comme nous le montre l'expérience des années 1957-1962 et 1967-1972, où le risque d'inflation a dans les deux cas été jugé plus important que le risque du chômage.

Comment stimuler la croissance ? La question a toujours été délicate à traiter au Canada et, sauf peut-être durant les périodes où le nationalisme est venu repousser le libéralisme de principe au profit d'un interventionnisme de nécessité, toujours a-t-elle été éludée. Néanmoins, [46] on peut dégager certaines lignes directrices dans l'interventionnisme d'après-guerre au Canada.

Premièrement, et conformément à la tradition d'interventionnisme qui avait prévalu jusque là depuis les débuts de la Confédération, l'État s'est efforcé d'agir sur l'économie en continuant de prendre en charge

les dépenses d'infrastructure et en maintenant un climat propice à l'investissement et aux milieux d'affaires, le plus souvent même au détriment de « l'intérêt national » ou des milieux ouvriers. Une deuxième caractéristique de l'interventionnisme d'après-guerre a été de s'appuyer fortement sur les investissements étrangers pour financer la constitution rapide d'un capital productif et accélérer, à l'abri des barrières tarifaires, la création d'une industrie manufacturière et la transformation sur place des ressources naturelles. Le capitalisme canadien d'après-guerre a été en grande partie un capitalisme de filiale.

Troisièmement, l'État est venu stimuler par des mesures fiscales et des subventions principalement, le capital national et une certaine forme de substitution aux importations, particulièrement dans le secteur manufacturier.

Quatrièmement enfin, en assurant par des politiques sociales relativement avancées une certaine stabilité des revenus et le soutien d'une demande domestique dont il ne s'agirait pas de sous-estimer l'importance. L'État a de cette façon mit en place un certain nombre de mécanismes institutionnels de régulation dont la portée a été tout à la fois sociale et économique. Sociale dans la mesure où en l'absence de politique de plein-emploi et de politique des revenus, l'État garantissait à chacune et à chacun le droit à un certain revenu et à une quote part des fruits de la croissance ; économique, dans la mesure où les politiques sociales jouent un rôle de tampon des fluctuations économiques et de soutien de la demande.

Il est difficile de parler, en l'absence de politique clairement établie, de stratégie économique au Canada. *Néanmoins, la stabilisation interne de la demande, la socialisation des coûts d'infrastructure, la substitution des importations et l'ouverture aux investissements étrangers ont constitué les quatre grands pivots* de l'intervention de l'État en matière économique au Canada, de l'après-guerre jusqu'au milieu des années soixante-dix.

Durant les années cinquante et soixante ces formes d'intervention réussissent à merveille : le taux de croissance de l'économie canadienne s'est maintenu à un niveau très élevé, supérieur en moyenne à celui des États-Unis. Deux sources d'inquiétude cependant grandissaient au fil des années soixante : d'un côté la fragilité pour ne pas dire l'inexistence du consensus social en l'absence de tout projet social-démocrate. La

réforme des programmes sociaux et de la fiscalité du début des années soixante-dix, qui a étendu largement la portée des premiers et la progressivité de la seconde, n'a pas empêché ce problème [47] d'éclater au milieu de la décennie. D'un autre côté la dépendance grandissante du Canada vis-à-vis de l'extérieur, en particulier le fort contrôle américain sur l'économie nationale, va susciter des craintes, qui, pour leur part, se calmeront partiellement lorsque le gouvernement Fédéral, avec Pierre Elliott Trudeau à sa tête, va progressivement adopter des politiques plus nationalistes, axées vers une meilleure *maîtrise du développement* et un plus grand corporatisme. Contrôle des investissements étrangers (FIRA), programme énergétique national, contrôle des ressources naturelles en général ; le début des années soixante-dix verra s'élargir l'implication de l'État dans le contrôle du développement.

Il faut souligner pourtant que cet élargissement et ces modifications de l'intervention de l'État fédéral ne furent pas d'abord destinés à rompre avec les piliers traditionnels du modèle de croissance canadien, en l'occurrence face au financement du capital productif par des capitaux étrangers. Il s'agissait plus modestement de réduire la vulnérabilité extérieure du Canada en favorisant la diversification de ses sources de financement, la réorientation des flux commerciaux vers l'Europe et l'Asie, et de façon générale une *affirmation du Canada comme puissance autonome* des États-Unis sur les marchés mondiaux ; et sur le plan social d'élargir l'éventail de la sécurité sociale du revenu mais sans jamais toucher ni aux questions de la démocratie industrielle et de la coopération sociale ni aux sources des inégalités, qu'elles soient sociales ou régionales. Il n'y aura pas de stratégie active et cohérente visant par exemple à assurer la pleine maîtrise d'un secteur industriel entier, ou pour constituer des filières industrielles complètes et sous contrôle national ; il n'y aura pas non plus d'ouverture réelle vers les syndicats et le mouvement ouvrier pas plus qu'il n'y aura de recherche d'une plus grande coopération entre le fédéral et les provinces. Les interventions seront généralement réactives, de nature à contrecarrer les éléments les plus visibles de l'emprise américaine sur la capacité de l'État de maîtriser le développement de l'économie canadienne. De même *les politiques régionales*, mises sur pied à partir du début des années soixante, apparaissent-elles pour compenser les effets néfastes, au niveau régional, d'une croissance inégale. Les *politiques de main-*

d'oeuvre visaient essentiellement, quant à elles, à régler les problèmes du chômage « structurel » dans certaines catégories de la population.

Aux deux problèmes susmentionnés, soit celui de la dépendance à l'égard des États-Unis et celui de l'absence de politique de concertation avec les syndicats : il faut en ajouter un troisième.

La présence d'un fort secteur public ne semble pas être au Canada synonyme d'une gestion efficace de l'économie « par le haut ». L'État y apparaît un peu comme « touche-à-tout », sans approche vraiment systématique. La croissance de ce secteur semble être davantage la conséquence d'une certaine forme « d'évolutionnisme ponctuel » [48] comme a pu le prétendre la Commission Macdonald dans son rapport, « c'est-à-dire d'accumulation pendant des décennies de politiques qui ont fini par donner des résultats que nul ne voulait ni ne souhaitait et qui sont souvent sans cohérence » (Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985, vol. 1, p. 71), que le résultat d'une approche visant à faire de l'État et du secteur public l'instrument d'un projet de société, voire comme ce sera le cas au Québec un lien de développement. Il faut sûrement voir là le résultat de cette politique interventionniste qui, toute active soit-elle, s'est nourrie davantage d'un réflexe défensif, celui d'une nation confrontée au problème de l'intégration, qu'à un véritable sentiment offensif d'affirmation nationale et d'une dimension plus positive motivée par un projet social-démocrate soutenu par les milieux ouvriers et progressistes.

En soi la force du projet d'économie mixte, alimenté qu'il était par le nationalisme, était suffisante pour donner à l'expansion de l'État son impulsion initiale et lui permettre d'étendre plus largement le champ de ses activités lorsque le besoin se fera sentir d'aller encore plus loin pour corriger les déséquilibres de la croissance et introduire des réformes sociales. Mais insuffisante pour que l'État aille dans la direction des politiques industrielles orientées, du plein-emploi et de la démocratie industrielle. Le plus loin qu'on ira au Canada, ce sera au Québec. Mais là encore comme le dira on ne peut plus clairement l'ancien ministre des Finance, Jacques Parizeau :

Au Québec il faut faire intervenir l'État. C'est inévitable. C'est ce qui nous donne une allure plus à gauche ; si nous avions 25 entreprises

Bombardier, la situation serait peut-être différente. Mais nous n'avons pas de grosses institutions. Il faut donc les créer. (Québec Presse, 1970 : 15 février).

Dans presque tous les domaines donc, l'intervention de l'État ne viendra finalement que compenser le fonctionnement du marché libre. *L'État contrepoids* apparaît comme une caractéristique du Canada de l'après-guerre. L'interventionnisme du gouvernement central sera la plupart du temps un interventionnisme de nécessité, de second choix. Même les politiques de stabilisation reposeront surtout sur les stabilisateurs automatiques, qui amortissent passivement les chocs liés au ralentissement de l'activité, plutôt que sur des politiques actives de relance. Rarement, pour ne pas dire jamais, sentira-t-on une stratégie économique cohérente au niveau fédéral : le keynésianisme canadien sera *passif* et à peu près exempt de toute influence social-démocrate.

Les années soixante-dix : la fin des illusions

Une première rupture à ce mode de croissance viendra durant la première [49] moitié de la décennie soixante-dix. L'inflation conduira en effet le gouvernement Trudeau à imposer brutalement en automne 1975 un contrôle des prix et des revenus et à faire de la lutte contre l'inflation la priorité de la politique économique, remettant ainsi en cause pour la première fois le fragile consensus social. Par ailleurs, l'économie canadienne entre en récession ; l'emploi perd son statut de variable cible de la politique économique et les critiques se font de plus en plus dures à l'égard du modèle keynésien. Année de récession, l'année 1975 marque aussi le début des déficits budgétaires et le renversement de tendance important au niveau des investissements étrangers. Alors que le solde des investissements directs avait toujours été positif au Canada depuis 1945 et même au-delà celui-ci devient négatif à partir de 1975 : l'investissement étranger décroît alors que l'investissement canadien à l'étranger augmente. Certaines années, on assistera même à un *désinvestissement* étranger. Tout un modèle de développement axé sur l'afflux de capitaux étrangers s'effondre ; le

capital national, dont le développement était encouragé depuis plusieurs années par l'État fédéral, suit le même chemin que les capitaux américains et s'implante de plus en plus, soit sur le sol des États-Unis, soit dans les zones du monde où les perspectives de croissance sont supérieures. Et c'est moins le résultat des politiques internes du Canada que de la transformation rapide des conditions géo-économiques qui avaient fait du Canada une terre privilégiée pour les investissements étrangers ; le capital canadien, comme tout capital, s'investi d'abord là où le rendement escompté est suffisant, plutôt que là où ses affiliations nationales se trouvent. Désormais, la transformation de la division internationale du travail ne peut plus laisser le Canada espérer continuer de se développer sous l'impulsion de la puissance américaine, généralement comme une micro-reproduction de son industrie.

Les hausses salariales importantes des années soixante-dix, la stagnation des gains de productivité finissent de consacrer la perte de compétitivité de l'industrie canadienne. Par surcroît la « question nationale » au Québec vient remettre en cause la légitimité pour l'État fédéral de demeurer le maître d'œuvre de la stratégie économique. Le Canada venait de perdre, en même temps que son sentier de croissance, son mode de régulation.

La fin des années soixante-dix marque une certaine désorientation chez les autorités fédérales. Celles-ci réalisent progressivement que la crise n'est pas que passagère et que l'économie canadienne connaît des problèmes sérieux. Remettre l'économie sur son sentier de croissance impliquera la recherche d'une nouvelle stratégie économique. Les libéraux alors au pouvoir la chercheront en vain : des vingt-trois études sectorielles de 1978, aux mégaprojets, puis de la promotion des exportations à un hypothétique libre-échange sectoriel avec les États-Unis, le gouvernement libéral cherche des solutions à l'enlisement, au moment où le Canada plonge en [50] 1981-1982 dans la plus sévère récession de l'après-guerre. Mais en examinant la possibilité d'un libre-échange sectoriel avec les États-Unis en 1984, le gouvernement Trudeau pave déjà la voie aux Conservateurs avec leur projet de libre-échange canado-américain.

Il reconnaît en effet ainsi la difficulté, voire l'échec de la stratégie suivi jusque là, d'autonomiser le Canada de l'influence américaine. Le tournant, déjà impulsé de cette façon par le gouvernement Trudeau, sera

de chercher *d'abord* vers le continent nord-américain les solutions à l'intégration du Canada à l'économie mondiale. Renforcissement, modification, quelque'en soit la nature, c'est avec les États-Unis qu'on cherchera de nouveau à tisser des liens.

Et avec les Conservateurs, la voie tracée sera dorénavant très claire, quoique davantage semée s'embûches : il s'agira de *renforcer l'intégration du Canada à la division nord-américaine du travail* : du capitalisme de filiale on passera au capitalisme continental. Il s'agira aussi pour l'État d'être plus neutre et de rétablir comme le dira sans ambages la Commission Macdonald cet équilibre précaire qui au fil des années, avait fini par « basculer en faveur de l'État au détriment du marché et de l'initiative privée ».

Horizon 1990

Quel rôle donner à l'État dans un tel contexte ? Jusqu'ici on peut dire que celui-ci a gardé sa fonction de contrepoids, au-delà des discours et des velléités néo-libérales. Mais au fur et à mesure que les échéances approchent, on sent comme un étau qui se resserre. Les échéances ? Elles sont, en gros, à l'horizon 1990. Deux élections d'abord : à Québec et à Ottawa, mettront en place des gouvernements qui auront les mains libres pendant quatre ans. Une récession ensuite, qui pourrait bien être aussi grave, sinon davantage que celle de 1982, à en croire l'évolution de plusieurs indicateurs. Le déficit du compte courant américain, la tendance à la baisse du taux de croissance observé depuis quelques années, les écarts de croissance avec l'Europe et le Japon, l'absence de « locomotive » de rechange pour stimuler la croissance internationale, l'endettement catastrophique des pays « en développement », etc., sont autant de signes qui ne trompent pas. La bourse a beau monter en folie et la spéculation aller bon train tous azimuts, elle ne fait que prolonger l'illusion de la bonne santé de l'économie mondiale un peu comme la drogue euphorise le malade et lui fait oublier ses douleurs. L'économie financière a pris une place qui a peu de rapports avec l'économie réelle. Les marchés financiers sont d'ailleurs de plus en plus nerveux et instables. Certains analystes, tel J.-K. Galbraith, évoquent même le spectre du crash de 1929 (*The Atlantic*,

1987, janvier). Comme le dit « *Le Monde* » du 3 juin 1987, « une chose est sûre : plus le temps passe et plus la probabilité augmente d'ajustements brutaux et non maîtrisés ». Le spectre [51] d'une sévère récession plane donc. Une récession venue du sud, comme la précédente, et qui affectait profondément l'économie canadienne. Or, les récessions de 1975 et 1982 furent l'occasion de virages et redressements de la politique économique.

Mais de quoi s'agit-il ? « Supprimer » l'État-providence et revenir au capitalisme pur et dur du XIX^e siècle ? Il est permis d'en douter. Sans vouloir jouer au devin, certains signes permettent de dégager quelques caractéristiques d'un modèle de croissance, à la mode néo-conservatrice. La citation suivante du rapport Macdonald est à ce sujet significative :

Dans l'ordre le plus général, le rôle de l'État en matière d'aide sociale rend compatibles l'économie capitaliste et la démocratie politique. On hésite généralement à aborder cette question, car les modalités particulières qui ont pour objet de tenir compte des valeurs relatives à l'efficacité économique, à la dignité humaine, et à l'évolution des concepts de justice, y compris les rapports qui existent entre le risque, l'innovation et la récompense, sont sujets à controverse. L'expérience doit nous servir de modèle. Une société démocratique ne cesse jamais d'apprendre, de profiter de ses expériences à l'essai. Mais on ne peut raisonnablement remettre en question l'État-providence que dans ses applications les plus marginales. Les principes de solidarité commune et d'entraide qui en sont le fondement sont inattaquables. L'État-providence est nécessaire pour résoudre les problèmes et les conflits sociaux qui sont inhérents à toute grande société industrialisée. Ces problèmes ne peuvent être résolus par la philanthropie. Sans État-providence, ni la stabilité sociale, ni l'intégration sociale ne seraient possibles. Sans la contribution stabilisatrice et propice à l'intégration de l'État-providence, le soutien à l'autonomie relative des marchés capitalistes s'écroulerait. (Rapport..., vol. I, p. 50).

Le problème cependant c'est que dans la « répartition actuelle des rôles entre l'État et le marché », l'État a pris une place trop considérable par rapport au marché.

Il s'agit donc de retrouver un nouvel équilibre en redéfinissant les conditions d'intervention de l'État et la nature de cette intervention dans un contexte d'ouverture sur l'extérieur et de flexibilité. Une place

plus grande doit être faite aux mécanismes du marché, quitte à abandonner certaines politiques de soutien sur le plan économique (le fameux débat sur les barrières non tarifaires), quitte sur le plan moral à substituer à l'intervention directe et au système d'assurance fondé sur le principe de droit un système de soutien « ex post » et des formes d'assistance sélective fondées sur le critère de besoin.

Cela implique aussi de favoriser plus ouvertement qu'auparavant la [52] concentration financière et industrielle afin que les grandes entreprises puissent plus avantageusement affronter la concurrence internationale. Au niveau du marché du travail, cela signifie de laisser jouer au chômage son rôle disciplinaire et modérateur par rapport aux revendications à incidence monétaire. C'est adopter des mesures dites « d'incitation au travail » et chercher un fonctionnement plus « flexible » de ce marché (polyvalence, précarisation, ajustement des salaires selon la productivité, etc...). C'est aussi rendre la fiscalité moins progressive et diminuer le niveau général des impôts. Afin de diminuer le déficit budgétaire les coupures dans les programmes sociaux s'avéreront nécessaires. Pas dans l'immédiat, mais sans doute à l'occasion de la prochaine récession. Le gouvernement Fédéral celui du Québec aussi d'ailleurs prépare le terrain depuis quelques années. Dès l'exposé économique de Michael Wilson en novembre 1984, la route était tracée :

Il sera difficile de réaliser de nouvelles réductions importantes des dépenses. Environ 77 pour cent des dépenses fédérales peuvent être considérées comme 'discrétionnaires' puisque le service de la dette publique en représente 23 pour cent. Certaines économies peuvent et doivent être obtenues grâce à une meilleure gestion du secteur public, mais cela ne résoudra qu'une infime partie du problème. La majorité des économies doivent être réalisées dans les trois autres grands secteurs de dépenses fédérales, qui représentent chacun environ un quart des dépenses discrétionnaires : les transferts aux particuliers, les transferts aux administrations provinciales et municipales, et les transferts à d'autres groupes, dont les sociétés d'État fédérales, les entreprises privées, les pays moins développés, les chercheurs scientifiques, les groupes culturels et autres. L'objectif consistera à limiter avec le temps la croissance de ces paiements de transferts de manière équitable, efficace et durable (p. 72).

Pas question de supprimer ces dépenses, mais d'en limiter la croissance et surtout de resserrer les conditions d'accessibilité aux programmes. En fait les dépenses sociales jouent un rôle trop important pour la stabilité sociale pour qu'on se permette une attaque trop frontale. L'État contrepoids continue à exister. Mais les programmes sociaux tendront à s'orienter davantage vers l'assistance que l'assurance ; vers la sélectivité plutôt que vers l'universalité ; vers l'intervention de nécessité plutôt que vers l'intervention en droit. Pour reprendre la distinction de O'Connor, il s'agit de faire primer la fonction d'accumulation de l'État sur celle de légitimation.

Et les provinces ? Dans les années soixante et soixante-dix, celles-ci ont gagné des pouvoirs non-négligeables face au pouvoir central. Le Québec en particulier a pu mettre en place des programmes autonomes dans plusieurs domaines et mettre sur pied une stratégie de développement économique relativement [53] cohérente. Depuis une dizaine d'années, et en particulier depuis 1982, le gouvernement Fédéral récupère cependant peu à peu ces morceaux de pouvoirs échappés et tend de plus en plus à devenir le définisseur de la politique économique.

Quelle alternative ?

Est-ce là le seul modèle de société possible ? N'y a-t-il pas d'alternative ?

En ce domaine rien n'est joué et les transformations à venir prendront encore plusieurs années, avons-nous déjà dit. Mais l'avenir dépendra aussi des capacités de proposer d'autres solutions. Et pour ce, quelques facteurs devront être pris en compte.

D'abord les États-Unis. Encore pour plusieurs années, le Canada ne pourra éviter de se définir en référence à ceux-ci. La faiblesse de l'économie canadienne, le poids historique et la proximité géographique des américains rendent cela inévitable. Cependant faut-il laisser le soin à ces derniers de nous définir ? En clair, l'intégration continentale telle qu'avancée actuellement est-elle la seule voie pour replacer le Canada sur son axe de croissance ? Il faut en effet souligner que la faiblesse structurelle de l'économie canadienne et les tensions

politiques au sein de la Confédération consacrent la vulnérabilité de l'État fédéral canadien devant son équivalent américain, rendant presque nulles les possibilités de contourner le mode d'ajustement « par le bas » adopté par les États-Unis. Si l'insertion du Canada dans l'économie mondiale est autrement possible, l'État sera nécessairement un acteur de premier plan pour la mise en œuvre de la stratégie économique. Un État qui devrait passer d'un rôle de contrepoids à celui d'agent actif pour la constitution de filières industrielles et technologiques, de « pôles de compétitivité ».

Deuxièmement la constitution d'un marché mondial forcera chacune des économies nationales à assumer et affronter la concurrence extérieure. Les évolutions rapides de ce marché exigent des États-nations de promouvoir et stimuler la capacité d'ajustement et la « flexibilité » au sein de leurs appareils industriels. Cependant la stratégie de flexibilisation « par le bas », qui favorise l'écrasement des salaires, l'atomisation sociale, l'exacerbation de la compétition entre les individus sur le marché du travail et devant la sécurité sociale, et d'un autre côté qui laisse jouer la concentration financière et industrielle, est-elle bien la seule forme possible de flexibilité ?

Quelle serait une stratégie visant l'ajustement « par le haut » ? La Suède en offre un exemple... Sa politique est constitué de deux volets. Un volet passif : ouverture aux importations et établissement d'un plancher salarial sous lequel toute entreprise ou tout secteur national incapable de fonctionner devra inévitablement disparaître ; c'est une politique extrêmement brutale ! Aussi un volet actif majeur [54] l'accompagne : la création et la stimulation des secteurs aptes à rencontrer les normes de la concurrence internationale, tout en offrant de bonnes conditions d'emploi et de salaire, fait l'objet d'une politique agressive et déterminée. En même temps les normes de la sécurité sociale sont extrêmement élevées, de façon à protéger les travailleuses et les travailleurs devant les fermetures comme devant les incertitudes de l'activité économique ; une politique de main-d'oeuvre favorisant le recyclage et la réinsertion rapide sur le marché du travail contribue aussi à faciliter les transitions. Le tout permet de maintenir le consensus social sur ce modèle de croissance.

Est-ce la seule façon ? La tentation de comprendre la démocratie industrielle à l'image du modèle de concertation tripartite suédois est, au Québec, on le sait, très forte. Pourtant il est outrancier de penser que

les conditions politiques pour reproduire ce modèle puissent exister au Canada. Nous reviendrons d'ailleurs sûrement là-dessus dans un prochain numéro... Alors quelle pourrait être la « voie canadienne » d'ajustement par le haut, qui conféré à la démocratie économique une dimension centrale et à l'État un rôle positif ?

Troisièmement la résolution des tensions politiques dans le partage des pouvoirs entre l'État fédéral et les États provinciaux au Canada prend aussi son importance : qui sera dans l'avenir le principal maître-d'œuvre de la stratégie économique ? Jusqu'ici le nationalisme a constitué le plus puissant facteur de ralliement autour de la nécessité d'une intervention de l'État : au Québec vis-à-vis du Canada et au Canada vis-à-vis des États-Unis. Cela a permis que l'interventionnisme étatique acquière au cours des années soixante une dimension positive, au-delà du strict rôle passif de stabilisation automatique. Mais était-ce bien une dimension positive, d'affirmation nationale et d'émancipation culturelle, ou n'était-ce pas plutôt encore une fois une réaction défensive, la façon de protéger la souveraineté politique et de réduire la vulnérabilité économique d'un pays ou d'une province confrontés au problème de l'intégration ? L'étude du passé canadien indique que c'est un peu par défaut d'un mouvement ouvrier puissant, capable d'imposer une voie sociale- démocrate à l'État au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, que le nationalisme s'est imposé comme seconde source de légitimité à un interventionnisme actif de l'État. L'apparition du gouvernement Conservateur à Ottawa et du gouvernement libéral à Québec par leur refus idéologique du nationalisme a mis fin à ce « ciment » autour de l'État... Le rôle du mouvement ouvrier, des nouveaux courants progressistes et du mouvement social- démocrate en général est donc crucial à cette étape-ci dans la recomposition d'un consensus autour d'une véritable intervention positive de l'État dans le développement économique et social ; encore faudra-t-il savoir autour de quel État...

Le Collectif

[55]

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

“LES THÉORIES
PHILOSOPHIQUES DE L'ÉTAT :
UN SURVOL.”

Normand ROY

[Retour au sommaire](#)

Le texte qui suit est un essai sur les théories philosophico-politiques de l'État, plus particulièrement sur les grands thèmes conceptuels de la réflexion sur la réalité étatique de la fin du moyen-âge à nos jours. La question de l'origine de l'État est abordée en premier lieu puis vient celle de sa [56] nature et de son rapport à la totalité du social. La perspective du fonctionnement et de la structure de l'État est discutée dans la troisième partie du texte ; et finalement la problématique plus contemporaine de sa transformation fait l'objet d'une dernière section.

La fin du moyen âge marque les débuts de la construction de l'État moderne. Pour Normand Roy, le problème de l'origine de l'État apparaît très rapidement dans la pensée occidentale, comme indissociable de celui d'une nécessité associée très tôt à l'opposition entre deux états : l'état de nature et le contrat social que se donneraient les hommes entre eux. L'État devient alors l'institution que les différents courants de pensée chercheront par la suite à déchiffrer par les fonctions qu'il joue vis-à-vis des rapports de société. De là, montre Normand Roy, les impasses de la théorie fonctionnaliste « qui s'interdit de penser la contingence de l'État comme mode d'organisation des rapports sociaux » ; ou encore celles des théories marxistes

contemporaines de la régulation et de la dérivation pour qui l'État devient, au mieux, « la boîte noire de la structuration des rapports sociaux ou de leur transformation radicale ». Pour l'auteur, le débat actuel sur les transformations de l'État, concomitant à celui sur les transformations sociales dans son ensemble, et ce au moment où « nul ne sait plus trop bien ce qu'est l'un ou l'autre » vient dans une certaine mesure révéler le dérapage des sociétés étatiques qui savent qu'elles font l'Histoire, mais qui ne savent pas l'Histoire qu'elles font, et sans ne pouvoir rien y faire de toute façon.

I.E.

Il faut lire en filigrane de ce texte l'histoire de l'évolution de la pensée philosophico-politique sur l'État. Au moment de l'émergence de l'État moderne, les théoriciens ont cherché à réfléchir sa nouveauté en l'opposant à ce qui lui était radicalement différent. Le problème de l'origine de l'État apparaît rapidement indissociable de celui de sa nécessité, qui peut être pensée comme la question de sa naturalité ou de sa finalité.

Penser la nature de l'État en ces termes conduit ensuite à théoriser l'articulation de ses différents moments entre eux et avec la société dans son ensemble. En fonction des thèses sur celle-ci, l'État apparaît sous des éclairages très contrastés lorsque mis en relation les uns aux autres. Une démonstration de l'impasse de la synthèse des conceptions contradictoires des phénomènes social et étatique s'exprime dans l'interprétation [57] fonctionnaliste qui s'acharne, au vingtième siècle, à disséquer l'État et à identifier ses éléments et ses mécanismes particuliers, puis à rassembler le tout de mille façons différentes. Enfin, à la faveur de l'exacerbation des crises de tous ordres qui assaillent les sociétés modernes et qui culminent dans la déperdition du sens, et donc de toute unité a priori, de la pratique sociale et de sa réflexion théorique, l'interrogation se déplace du côté de la transformation de l'institution étatique qui est concomitante et concordante à la transformation sociale dans son ensemble. Et ce au moment où nul ne sait plus très bien ce qu'est l'un ou l'autre.

L'origine de l'État

L'État est en quelque sorte sorti tout armé de la tête de Zeus, du moins dans la pensée philosophico-politique occidentale. L'étymologie du terme est révélatrice : du latin *status*, dérivé de *stare* qui signifie se tenir debout, l'État est donc une manière d'être. Or, l'être est toujours, de toute éternité.

Dans tous les signifiés de sa polysémie, l'état, aussi bien que l'État, réfère à quelque chose d'absolument essentiel ; à l'être même de l'être humain, quand il concerne plus particulièrement celui-ci. D'un côté, l'état est quelque chose qui est intimement lié à l'individu. On parlera de l'état général de ce dernier, de son état de santé, de son état d'âme, etc. Mais en même temps, l'état renvoie à la situation d'une personne dans la société, à sa condition, ou à sa position, à son métier ou à sa profession. Dans la troisième acception qui nous intéresse plus particulièrement ici, l'État avec majuscule et majesté réfère à la manière d'être d'un groupement humain. Ce qui explique sans doute pourquoi la pensée occidentale a tant de mal à penser une société sans État.

L'univers sémantique du concept d'état lie ainsi le moment individuel, c'est-à-dire la spécificité radicale de chaque individu, sa particularité en tant que membre positionné d'un groupe, et le moment de la généralité qui transcende les conditions particulières et les individualités irréductibles, et donne à une société une existence propre. On aura reconnu la figure hégélienne du syllogisme par laquelle l'unité de l'être réside dans la médiation par le particulier du singulier et du général.

Le détour du côté de l'étymologie et de la sémantique n'est donc pas gratuit. Il s'avère apte à introduire la réflexion sur l'émergence de l'État telle que celle-ci s'est exprimée notamment chez Hobbes et Rousseau, mais aussi chez de nombreux autres penseurs, on songe à Locke en particulier, qui furent les contemporains de la mise en œuvre, et plus tard de l'épanouissement de la réalité étatique en Europe occidentale à partir de la Renaissance. Ceux-ci ont d'emblée opposé deux [58] États : l'état de nature et l'État que les hommes se donnent à la suite d'un contrat social dont ils auraient convenu on ne sait trop comment. Que

cet état de nature et que ce contrat social relèvent de mythes fondateurs et non d'un fait historique objectif et premier n'est pas en cause ici. Ce qui l'est par contre, c'est la conscience claire d'une rupture dans les conditions de l'existence sociale. L'État est alors une instance qui fonde en même temps qu'elle est fondée par les rapports des hommes entre eux. L'émergence de l'État correspond donc vraiment à une rupture du mode d'existence de ces rapports, de leur organisation.

Les premières réflexions sur l'État en avaient indubitablement saisi la nouveauté, mais elles ont cherché à la comprendre à partir d'une logique binaire substantialiste qui reposait sur une affirmation catégorique. Chez Hobbes, l'état de nature est la guerre de tous contre tous, tandis que l'État introduit la souveraineté sous la forme de la monarchie absolue qui possède la faculté paradoxale de permettre à l'homme individuel de jouir de sa liberté et de sa propriété à l'abri de la convoitise de ses semblables. Chez Rousseau par contre, l'homme de nature est bon et la société le corrompt. Le paradoxe rousseauiste est alors celui du projet de la constitution d'une autre société qui seule peut permettre le retour à l'intériorité vraie de l'état de nature.

Plus tard, la pensée libérale fait de l'État une conséquence, une superstructure déterminée comme aurait dit Althusser, émanant de la société civile et l'arbitrant passivement, et minimalement si possible. L'origine et la nature de l'État se confondent largement ici dans un nouveau paradoxe, celui d'une société civile autorégulée qui se donne un État superfétatoire en quelque sorte. Situation d'autant plus curieuse que cet État devient vite autonome et qu'il menace de phagocyter ce qui lui avait donné le jour.

La théorie marxiste de l'État, dont l'expression première est due à Engels, fait de l'origine de l'État une conséquence de la division de la société en classes. Or, la question est alors de savoir pourquoi cet État s'avère nécessaire à une évolution qui avait déjà eu lieu sans lui.

De nouveau, la vision d'un état premier, celui du communisme primitif, s'accorde malaisément avec la conscience d'une rupture qui, tout en introduisant une opacité absente jusque là des rapports sociaux, s'avère un élément déterminant d'une autre évolution qui est censée conduire à un retour à la transparence perdue.

Proches parentes sur le plan philosophique du libéralisme du XVIII^e siècle, les théories formalistes contemporaines, celles de Rawls et de

Nozick en particulier, ne retiennent de l'origine de l'État que le moment logique d'une mise en ordre opérationnelle d'une conception axiomatique, supposément acceptée par tous, de la nature des rapports sociaux dans leur ensemble (et dans leur devenir, pourrait-on [59] ajouter, si ces théories en avaient la moindre conscience). Comment des hommes de nature qui ne partagent pourtant aucun langage commun pour se comprendre parviennent-ils à s'entendre si commodément ne nous est pas révélé ici.

Par-delà les innombrables interprétations de la dichotomie entre l'état de nature et la société étatique, le même écueil surgit invariablement : le processus de la rupture n'est pas pensé comme signifiant, c'est-à-dire comme significatif pour lui-même. Seuls demeurent l'avant et l'après, le meilleur et le pire, ces deux idéal-types extérieurs qui se renvoient sans fin leurs images respectives de pures négativités réciproques.

L'opposition de l'État et de l'après-État confronte la même aporie. Le dépassement de l'État ne peut guère être compris autrement que comme redécouverte d'une pureté perdue, ou comme rechute dans le chaos originel ; conceptions manichéennes donc, qui ne laissent guère de place à la compréhension des pratiques sociales concrètes, dont les pratiques étatiques, et de leur transformation dans le temps et par l'action humaine dans sa continuité.

La nature de l'État

Qu'est donc l'État ? Dès l'abord, ce qui frappe l'analyste du phénomène étatique c'est la diversité, et le plus souvent le flou non admis, des conceptions qui en sont produites. Toute définition positive de l'État apparaît d'emblée unilatérale et particulière. L'État est parfois assimilé à un espace géographique concret, à une communauté humaine différenciée entre gouvernants et gouvernés, à un système de normes, à la Raison qui s'incarne et se réalise dans l'Histoire, à l'autorité planificatrice suprême, à l'instrument d'une classe sociale dominante, à une réalité malveillante qui se dresse contre la société civile pour l'enchaîner ou la détruire, à une bête parasitaire qui accapare et dilapide la richesse produite par le marché, et à bien d'autres choses encore. De

nouveau, le Bien est opposé au Mal, l'ordre au désordre, sans que soit comprise la médiation des termes qui sont mis en opposition.

Certes, la réflexion sur l'État a pu s'affranchir, partiellement du moins, de ces mises en relation qui n'en sont pas, pour tenter de saisir en quoi l'État instaure un mode historiquement particulier de rapport entre les hommes. La théorie de l'État participe alors à l'effort d'explicitation d'un ensemble de phénomènes (la souveraineté, la domination, le droit, le pouvoir, la politique, la nation, l'économie capitaliste, etc.) qui surgissent ou qui prennent une forme déterminée dans la société moderne.

Du côté du politique, qui est certes une dimension absolument essentielle du phénomène étatique, l'État est le support d'un pouvoir qui [60] transcende la volonté ou la qualité individuelle des gouvernants. La légitimité de la domination ne tient plus à des attributs de naissance, à un pouvoir charismatique et à ses aléas, mais à l'institutionnalisation du fait social du pouvoir politique. Celui-ci y gagne une explication et une justification qui lui faisaient défaut dès lors que ses supports antérieurs dans le mythe, la religion ou la tradition en particulier, se sont effondrés sous les coups de boutoir de la Raison critique qui accompagne et est indissociable du processus de modernisation de la société occidentale.

L'institutionnalisation du pouvoir politique dans l'État produit la détermination des règles générales et abstraites de son fonctionnement, de sa détention et de sa passation. L'arbitraire du Prince cède à l'arbitraire des règles, qui deviennent elles-mêmes un enjeu de la lutte pour le pouvoir étatique. Mais si la prise du pouvoir permet, conditionnellement et circonstanciellement, de modifier les règles, la permanence de l'État est garante du maintien d'un consensus minimal sans lequel les rapports sociaux cessent d'être régis par le jeu politique pour ne plus l'être que par la force nue ou la violence pure. Mais ce consensus ne saurait pas plus être total sans que la politique se trouve évacuée, au profit de l'adhésion inconditionnelle de tous et de chacun au règne de la Raison, ou à celui d'un déterminisme jugé inamovible. La solution du marché est notamment présentée comme une alternative du premier ou du deuxième type, selon le cas.

L'État assure donc l'ordre et la permanence des rapports sociaux dans la société moderne, par sa capacité à régler leurs transformations,

ce que d'autres formes organisationnelles ne parviennent pas à réaliser sans rupture radicale de la continuité de ces rapports. Le caractère « artificiel » de l'État est déterminant de cette aptitude à intégrer et à articuler des transformations qu'un ordre trop immuable ou trop identifiable à une contingence circonstancielle ne saurait se soumettre.

L'État est en effet une idée que l'analyse ne saurait fixer en un lieu déterminé du social, ou ne saurait disséquer aisément dans ses mécanismes particuliers sans perdre de vue son essence. Ajoutons immédiatement qu'en affirmant que l'État est une idée, nous ne voulons pas en conclure qu'il n'a pas de réalité, ou que celle-ci est chimérique, ou encore qu'il n'est que le reflet d'autre chose que lui-même. Au contraire, le propre de l'idée de l'État est d'affecter les formes de la pratique sociale, dont celle de l'autorité qui a le pouvoir de rendre possible, littéralement d'autoriser, ce qui est ou ce qui doit être. En ce sens, la pratique sociale n'est pas tant confrontée à des déterminations naturelles, ou économiques comme on voudra, qu'aux conditions qu'elle s'est elle-même donnée et aux résultats qui en découlent.

C'est pourquoi les conceptions étroitement économistes ou « matérialistes » de l'État font l'impasse dans leur analyse du phénomène étatique. Les théories de l'État sur le mode régulationniste ou dérivationniste, [61] par exemple, n'ont conduit la plupart du temps, et au mieux, à ne traiter de l'État que comme la boîte noire de la structuration des rapports sociaux ou de leur transformation radicale. La presque totalité de la sociologie et de la science politique du vingtième siècle, tant « bourgeoise » que marxiste, s'est ainsi enfermée dans ce type d'analyses, qui ne pouvait déboucher dans la pratique que sur un réformisme naïf, sur une apologie à peine déguisée du « statu quo » du moment, ou encore sur une dénonciation aussi impuissante que passionnée de celui-ci.

Mais déjà nous voilà conduits de l'interrogation sur la nature de l'État à celle de son fonctionnement.

Fonctionnement et fonctions de l'État

Le questionnement du vingtième siècle sur l'État a été somme toute assez pauvre sur le plan philosophique, tant dans la tradition marxiste que libérale. Il semble que l'on doive en attribuer la cause aux glissements fonctionnalistes et structuralistes de la méthode des sciences sociales en quête de légitimité « scientifique ». Ne pouvant partir de l'État en tant qu'idée, la réflexion théorique a tenté d'atteindre l'intelligence du phénomène étatique dans ses mécanismes, ses organes, ses appareils, ses lieux, son autonomie relative, son instrumentalité, bref dans ses contingences et non pas dans sa contingence.

Qu'entend-on par là ? La théorie fonctionnaliste de l'État servira d'illustration. Pour cette dernière, l'État est de toute éternité, comme le marché et tout le reste de son univers théorique d'ailleurs, le fonctionnalisme ne pouvant guère rendre compte que de « ce qui est substantiellement partout et toujours le même dans la vie des organismes politiques considérés comme unités de fonctionnement » ¹⁷.

Pour le fonctionnalisme donc, il n'est point possible de penser l'État comme institution, comme institué et instituant, puisque jamais rien de tel ne s'est produit dans l'histoire de la société humaine. La théorie de l'État du fonctionnalisme est donc formelle, au sens où elle se veut générale et universelle, tout en n'étant de fait que rationalisation immédiate et spontanée du caractère lui-même objectivement formel des rapports sociaux de la société moderne. Cette théorie est également « ad hoc » dans la mesure où elle reflète des pratiques sociales concrètes sans les réfléchir, c'est-à-dire sans les interpréter et les interroger sur leur être et leur devenir, donc sans se poser la question de son rapport à ces pratiques.

Mais en même temps que la théorie fonctionnaliste s'interdit de penser la contingence de l'État comme mode d'organisation des rapports sociaux, elle se repaît de l'analyse de ses organes, de ses fonctions, et de leur articulation. À la trilogie classique de l'exécutif, du

¹⁷ Gilles Gagné « [Gérard Bergeron et la théorie de l'État](#) » in *Recherches sociographiques*, Vol. XXVI, n^{os} 1-2, 1985, p. 237. Souligné par l'auteur.

législatif et du juridique, la théorie contemporaine a souvent ajouté d'autres fonctions ou instances, dont [62] celle de l'administration, et elle en a étudié les formes et les relations, mais avec le souci constant de montrer en quoi l'État fonctionnel n'est de fait que toujours identique à lui-même. Il en est ainsi puisque le sens de ce qu'est l'État, de ce qu'il en advient comme représentation d'une « volonté collective, ou comme expression d'une « conscience nationale », ou plus prosaïquement comme régulation de la dialectique des rapports sociaux, se perd dans la confusion de la pensée qui prend pour factualité, c'est-à-dire de l'ordre des faits premiers, ce qui découle de l'action humaine et des conditions qu'elle se donne.

Notons brièvement que le fonctionnalisme dont il est question ici est entendu au sens large, et qu'il englobe par conséquent une bonne part des écrits marxistes pour lesquels le problème de la reproduction sociale n'est pas traité de manière radicalement différente du problème fonctionnaliste « bourgeois » de la permanence systémique d'un ordre dont la genèse, l'évolution et la transformation ne sont pas pensées, comme mouvement unitaire de la réalité elle-même.

Ce qui est affirmé ici à propos des thèses fonctionnalistes peut être étendu, *mutatis mutandis*, à la critique des divers structuralismes qui en ont pris le relais. Dans un cas comme dans l'autre, la dialectique des pratiques est soit absente, soit réduite à un artifice discursif qui n'illumine guère leur devenir. C'est pourquoi l'examen de la réalité étatique opéré du point de vue de la reproduction ne s'est pas avéré explicatif : montrer en quoi des processus ou des événements sont nécessaires à la reproduction d'un système social ne constitue pas une explication du pourquoi ils se produisent. Tout au plus, cela nous renseigne sur le fait qu'il pourrait en être autrement ¹⁸.

L'abondance des travaux socio- logiques ou de politologie sur l'État réalisés au cours de ce siècle a produit des résultats qui ne sont pas dépourvus d'intérêt ni d'importance. Mais sur le plan d'une philosophie de la théorie sociale, il faut admettre que leur insistance sur le fonctionnement ou la structure de l'État n'était sans doute pas la voie la plus fructueuse à suivre.

¹⁸ Voir à ce propos Anthony Giddens. *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. University of California Press, 1983. Particulièrement le chapitre 9.

Transformations de l'État

La problématique plus actuelle sur l'État se porte sur ses transformations. Il y a évidemment des raisons à la fois théoriques et historiques à ce déplacement. D'une part, l'étude des fonctions et des structures fait de l'identique avec du différent, et finit en conséquence par appauvrir notre intelligence de l'épaisseur incontournable de la réalité (comme dirait le chef de l'État français). D'autre part, cette réalité est elle-même si manifestement en transformation accélérée et radicale sous nos propres yeux qu'il devient intenable de ne pas penser celle-ci et [63] de ne pas lui conférer la place centrale dans l'effort de compréhension.

L'étude des transformations de l'État touche particulièrement trois ordres de considérations : celui du rapport de l'État à lui-même, à sa hiérarchie, à sa structure et à son fonctionnement propre ; celui de son rapport à la société, dont en particulier le rapport au marché ou à l'économie est prépondérant actuellement ; et celui de son rapport aux autres États et au marché mondial. Évidemment, ces différents ordres se tiennent et forment une unité réelle qu'il faut penser.

Tout le problème est là. À partir de quel lieu du temps, de l'espace ou du social peut-on questionner les transformations contemporaines de l'État ? À partir du passé ou de l'avenir, les deux perspectives se confondant d'ailleurs curieusement dans la pensée néo-libérale et dans le marxisme ? Ou à partir du dedans et du maintenant, comme cela semble être particulièrement le point de vue systémique qui, abolissant en principe la distinction sujet/objet, fait de son objet une subjectivité en soi, et du regard de l'observateur un processus objectif ? Ce dernier point de vue s'est récemment répandu dans les sciences sociales. Il a l'avantage d'être « branché » sur les transformations en cours, sinon d'y participer pratiquement et de les refléter adéquatement. Sur le plan épistémologique, il repousse un peu plus loin, bien plus qu'il ne dépasse notons-le, l'insigne problème de toute théorie de la connaissance consciente d'une distance et d'une altérité entre elle-même et le monde.

Se situant dans le mouvance de ce qu'il interprète, le discours systémique sur l'État rend compte de ce qui se passe « objectivement »,

c'est-à-dire à partir d'un consensus intersubjectif sur la primauté ontologique du changement. Un problème incident est alors de distinguer ce qui est un changement véritable et ce qui est simple agitation, variation infini du même ; le changement ne pouvant être essentiel que par rapport à une permanence dont il n'est rien dit. Un autre problème est celui de la signification d'une telle démarche. Que la pensée systémique puisse rendre compte assez justement du renversement de l'ordre hiérarchique des fonctions de l'État, du poids grandissant de l'administration et de la régression corrélatrice de la fonction législative ; qu'elle soit apte à saisir le mouvement de dissolution, au sens de la théorie physique, de l'État dans moult lieux du social (tables de concertation, sommets économiques-sociaux, commissions d'enquête, tribunaux administratifs, sociétés d'État, partenariats divers, etc.) ; qu'elle saisisse les implications stratégiques de la planétarisation du marché sur le devenir des relations interétatiques ; qu'elle réalise tout cela et plus encore ne nous fait pas nécessairement avancer dans la réflexion sur ce que doit être l'intelligence de ce qui advient ainsi.

Or, ce qui advient procède d'une part de la transformation des pratiques concrètes, et plus spécifiquement ici des pratiques étatiques en tant qu'expression de la forme en tant que prend l'universalité comme [64] totalité qui se pose face à cette autre forme de l'universalité, celle qui procède du point de vue de l'individualité dans le marché de la société moderne. Et d'autre part, cet objet de pensée qu'est l'État se conçoit, comme tout autre objet de pensée, tour à tour comme phénomène intellectuel, et comme représentation adéquate du réel. L'enjeu est alors celui de la capacité de comprendre, et de faire agir, ce qui surgit dans le moment de la médiation entre ces deux normativités, celle de la pratique et celle de sa réflexion dans et par la théorie. Le défaut d'y parvenir ne peut conduire qu'à une rupture et qu'à une incommensurabilité entre des transformations apparemment autonomes des pratiques étatiques (et sociales, de manière plus générale), procédant d'un équilibrage « cybernétique », et leurs théorisations de plus en plus ad hoc et de plus en plus fermées les unes par rapport aux autres. Incapacité qui se traduit par une sorte de schizophrénie de l'action, et par la perte de toute intentionnalité de la théorie autre que radicalement impuissante, ou tout simplement velléitaire, sans prise sur son objet parce que trop collée sur lui.

La « dépolitisation » constatée aujourd'hui un peu partout dans le monde révèle ce dérapage d'un monde d'États, ou de sociétés étatiques, qui savent qu'ils font l'Histoire, mais qui ne savent pas l'Histoire qu'ils font, et qui n'y peuvent rien de toute façon.

Janvier 1986.

Bibliographie

Birnbaum, Pierre, « États, idéologies et action collective en Europe occidentale » in *Revue internationale des sciences sociales*. Vol. XXXII, n° 4, 1980.

Birnbaum, Pierre, [*La logique de l'État*](#). Paris, Fayard, 1982.

Burdeau, Georges, « État », in *Encyclopédie Universalis*, 1984.

Brucan, Silviu, « L'État et le système mondial », in *Revue internationale des sciences sociales*. Vol. XXXII, n° 4, 1980.

Dumont, Louis, *Essais sur l'individualisme*. Paris, Seuil, 1983.

Dumont, Louis, *Homo aequalis*. Paris, Gallimard, 1977.

Gagné, Gilles, « [*Gérard Bergeron et la théorie de l'État*](#) », in *Recherches sociographiques*, Vol. XXVI, n°s 1-2, 1985.

Giddens, Anthony, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Berkeley and L.A., University of California Press, 1981.

Rosanvallon, Pierre, *Le capitalisme utopique : Critique de l'idéologie économique*, Paris, Seuil, 1979.

Rosanvallon, Pierre, *La crise de l'État-Providence*, Paris, Seuil, 1981.

Skopcol, Theda, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

[65]

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

“RÉGULATION TECHNICIENNE
ET ÉTAT DISCIPLINAIRE.”

Gérard BOISMENU

[Retour au sommaire](#)

Plusieurs analystes se penchent sur l'impact de la crise et des profondes transformations économiques qui l'ont accompagné, sur les formes de l'intervention étatique ; ou encore, à rebours, cherchent à comprendre les ajustements consécutifs de l'État à cette nouvelle conjoncture.

D'autres par contre insistent pour « autonomiser » l'analyse des formes de l'État et de ses relations avec le « social ». Gérard Boismenu est de ceux-là. Sans nier le poids des contraintes de l'accumulation sur l'intervention étatique, il invite par ce court texte à approfondir, dans l'analyse, la dimension de l'autonomie politique de l'État et à mieux cerner les transformations en cours dans la façon dont l'État, selon son expression, « travaille le social ».

I.E.

L'État a longtemps été considéré, dans la tradition marxiste, comme un instrument de répression aux mains d'une classe dominante compacte et consciente de ses intérêts. Il y avait relativement peu à dire sur l'État, si ce n'est de chercher des illustrations pour prouver la thèse ;

dans cette perspective, l'analyse politique devenait un appendice de l'investigation du champ économique.

L'insistance mise, par la suite, sur la nécessaire prise en compte du politique en reconnaissant, au premier chef, son autonomie, non seulement à l'égard de l'« économie » mais aussi des fractions et des couches dominantes (ex. : Poulantzas), a donné un souffle nouveau aux entreprises de recherche sur l'État. Celles-ci souffraient cependant de deux lacunes principales. D'abord, la simplicité d'une économie politique axée sur le couple « suraccumulation-dévalorisation du capital » (C.M.E.) offrait des outils bien minces et bien imparfaits pour situer et comprendre l'interventionnisme étatique, notamment au plan économique. Ensuite, l'exercice consistant à poser avec rigueur la [66] question de l'État pour lui-même, une fois éprouvée, ne pouvait plus être riche d'enseignements qu'à la condition qu'il s'alimente d'études particulières concrètes.

Au cours des récentes années, l'économie politique, établie sur de nouvelles bases, a proposé un cadre de réflexion et une lecture des tendances lourdes des transformations des rapports socio-économiques. Cependant, l'explication formulée à partir du couple « mode de régulation-régime d'accumulation » a eu tendance, jusqu'à maintenant, à accorder à l'État un rôle instrumental et utilitaire. L'intérêt de ce courant malgré tout est manifeste.

Au départ, il me semble impossible de comprendre correctement la place de l'État dans la régulation d'un seul point de vue extérieur. Cela vaut non seulement lorsqu'on s'interroge sur les conditions sociales et politiques d'apparition de telle ou telle politique mais tout autant pour saisir la forme de l'État et son mode particulier d'insertion dans le tissu social. Les types d'agissements de l'État et leur portée, pris pour eux-mêmes, nous informent sur la nature de son rapport à la société et sur sa place particulière qu'il occupe dans la régulation. Par exemple, il me semble artificiel de proposer d'emblée que la crise économique structurelle se répercute au sein de l'État par l'avènement d'une nouvelle forme post-keynésienne d'exercice du pouvoir. Non pas que l'État soit imperméable à la crise mais bien plutôt que le raisonnement en termes de calque est peu prometteur pour une juste compréhension des transformations réelles au sein de l'État. Pour être bref, je dirai qu'avant de chercher à établir une coupure ou à identifier arbitrairement une nouvelle forme étatique, il faut bien comprendre comment l'État

« travaille le social » et, plus particulièrement, comment se mettent à l'œuvre des tendances qui témoignent de la façon dont l'État vit la crise et, éventuellement, sa crise.

On sait que le « fordisme » qui a pris corps dans l'après-guerre s'est traduit par un bouleversement du mode de socialisation et de la reproduction sociale élargie. L'État régulateur qui l'accompagne (terme que je préfère à État keynésien ou à État-providence pour des raisons que je ne peux expliciter ici), notamment dans sa dimension *Welfare*, doit être perçu non seulement comme résultat des pressions des luttes de classes, mais aussi comme élément constitutif de la forme de socialisation fordiste. Pour ne considérer qu'une dimension particulière, soulignons que les rapports des classes à l'État et à la politique se renouvellent. Entre autres choses, les partis politiques et les organisations syndicales sont plus directement intégrés dans le champ des formes institutionnelles de l'État et, par ailleurs, le déploiement de l'État instaure de nouvelles formes de contrôle social ¹⁹. C'est, je pense, un point important à souligner : on voit poindre dans l'État régulateur une spécialisation de son intervention par (populations) cibles fragmentaires et des formes de mobilisation dont la dynamique est conditionnée par les exigences bureaucratiques.

C'est sans doute l'une des manifestations [67] les plus tangibles des transformations à l'œuvre dans l'État actuel. Je me permettrai ici à titre d'illustration de prendre quelques situations exemplaires observées au Québec au cours de la période récente.

Lorsqu'on étudie le champ de la sanction étatique de la norme juridique, on constate, avec le développement de l'État régulateur, un renouvellement considérable qui passe par la redéfinition de la place du tribunal judiciaire. En effet, face au droit qui intériorise les impératifs de normalisation sociale de disciplines jusqu'alors juxtaposées à la norme juridique, se constituent des réseaux qui répondent à une lecture plus technicienne de normalisation sociale. Ainsi, la configuration des organes participants à la sanction de la norme juridique se recompose.

Dans un contexte d'inflation législative, le tribunal judiciaire tend à être évincé, au profit du circuit administratif, d'une partie significative

¹⁹ Joachim Hirsch avançait précisément l'expression « État sécuritaire » pour souligner la combinaison dans un même processus de l'« État providence » et de l'« État de surveillance ».

du champ de sanction du droit. Plus spontanément tourné vers des critères politiques, économiques et administratifs de gestion et d'ajustement des interventions étatiques, le circuit administratif est plus immédiatement encadré par le gouvernement. De plus, la responsabilité confiée au circuit administratif est assortie d'un phénomène d'autonomisation par rapport aux tribunaux judiciaires. Les tribunaux judiciaires n'ont pu enrayer ce déplacement dans l'organisation du processus de sanction de la norme juridique.

Depuis la deuxième moitié des années 70, on a assisté à la consolidation et à la confirmation de ce circuit. D'ailleurs, le débat sur la déréglementation et sur la taille de l'État ne mène pas à compromettre la sphère de compétence et l'autonomie de ce circuit, par un retour à une voie plus traditionnelle, mais plutôt à réévaluer certains principes d'intervention qui gênent la valorisation du capital. Par exemple, il est tout à fait clair que ce circuit reste la matrice (avec l'éventail et la plasticité des modes d'intervention dont il dispose) de la reconsidération des objectifs des politiques sociales ou de sécurité du revenu. J'y reviendrai.

D'autre part, le développement d'une justice sociale et sanitaire — selon laquelle le délit est surtout une occasion à exploiter pour mettre en œuvre des mesures d'éducation ou d'assistance — s'inscrit dans le prolongement de la politique de prévention qui accompagne le déploiement des dispositifs étatiques de l'État régulateur. Les mécanismes de déjudiciarisation qui touchent les jeunes délinquants et qui s'inspirent de la problématique d'hygiène sociale (loi sanctionnée en 1977) font appel à des agences réunissant des spécialistes de modification comportementale. Ces auxiliaires de justice possèdent un cadre de référence qui se définit surtout en termes psychopédagogiques de norme sociale, de déviance et d'action sociale. Ces agences refoulent les tribunaux judiciaires dans le champ de la sanction de la norme juridique, mais elles ont aussi pour effet d'élargir la population faisant l'objet d'une intervention publique. De plus, du fait de leur place dans le champ de la sanction étatique du droit, les travailleurs sociaux connaissent [68] une légalisation, une « policiarisation » et une bureaucratisation de leur pratique définie à partir de principes de standardisation et d'efficacité technocratique.

Dans un autre domaine, les propositions contenues dans les documents gouvernementaux et para-gouvernementaux sur la réforme

de l'aide sociale et de l'assurance-chômage suivent une inspiration déjà repérée. La cohérence d'ensemble des mécanismes prévus découle du principe du renforcement de la subordination des mécanismes aux impératifs du « marché », plus particulièrement au « marché du travail ». L'ensemble des propositions est arrimé et incite au « travail au minimum » (travail précaire, salaire minimum, main-d'oeuvre non organisée, etc.). À cela s'ajoute un développement de la spécialisation des interventions. La qualification du « bénéficiaire » est de plus en plus serrée et ouvre la voie à un traitement différencié ; une différenciation de l'aide sociale pourra être établie non pas d'abord en regard aux besoins, mais davantage en regard à la conformité ou non à des comportements obligés : apte au travail disponible ou non disponible, inapte temporaire ou permanent au travail, etc. Dans ce contexte, l'universalité des programmes constitue un obstacle intolérable. La mise en veilleuse de ce blocage permet, par ailleurs, un accroissement du dirigisme et du contrôle social. En ce sens, on imagine le tracé de filières d'encadrement par le biais de programmes de réinsertion (communautaires, de formation scolaire ou industrielle) qui différencient et qualifient les clientèles ²⁰.

En somme, dans la foulée de l'État régulateur s'est mise en place une logique de régulation technicienne des rapports sociaux. Loin de tourner court avec la crise structurelle qui ébranle l'État, ce type de régulation, dans ses manifestations concrètes, gagne en épaisseur et se recentre dans certaines de ses applications (il n'y a pas ici la place pour faire la démonstration de ce recentrage). La pénétration de l'État dans les diverses sphères de pratiques sociales passe davantage par la

²⁰ Dans un autre domaine, mais pas aussi éloigné qu'on pourrait le croire à prime abord (je m'inspire ici des travaux de L. Jalbert et de P. Hamel), la nouvelle structure de regroupement des municipalités, les MRC (loi de 1979), impose aux municipalités un regroupement et la mise en œuvre d'un exercice prédéterminé appelé « schéma d'aménagement ». Traduisant la difficile prise de l'appareil politico-administratif, jusqu'alors existant, sur le devenir des sociétés locales, ce nouveau mode d'encadrement des institutions qui les animent, renouvelle les mécanismes de contrôle social. En conviant les agents des sociétés locales à partager les prémisses d'un exercice pensé en fonction de la logique étatique, le processus mis en place favorise la diffusion du conditionnement administratif et l'intériorisation de la norme, si bien que ces agents en viennent à appeler les changements qui s'imposent par la logique technicienne de l'État.

diffusion de mécanismes de normalisation sociale et de la conscience technocratique.

Dans ses modes d'expression, la norme connaît, sinon un éclatement, du moins une grande spécialisation ; le développement de la norme juridique en témoigne éloquemment. Non seulement la justice, mais plus largement les interventions de l'État auprès de catégories sociales de plus en plus larges, fonctionne à l'hygiène sociale ; la violation de la norme est saisie moins comme faute qu'il faut sanctionner, que comme occasion à exploiter car elle révèle des symptômes de troubles de comportement. De là, on entre dans un univers normatif alimenté par une logique technicienne de gestion de clientèles déviantes ou représentant une menace potentielle à l'égard de la norme sociale. Ce mode d'intervention par clientèles se prolonge dans la multiplication des circuits d'encadrement et de prise en charge étatique, souvent en milieu ouvert, aussi, la responsabilité sociale que l'on soulignait aux belles heures de l'idéologie de la prévention, tend à faire place à la culpabilisation des « victimes » (de la crise). Ainsi, ces [69] « victimes » doivent participer à leur réinsertion dans les circuits de normalisation. L'extension du quadrillage par clientèles, la spécialisation technicienne des mécanismes d'intervention et l'adaptation des modes de gestion de l'espace social se traduisent par un accroissement du contrôle social.

Quelles que soient les avenues empruntées par la diffusion de la normalisation sociale, il faut se méfier de l'image de l'« État pédagogue ». L'insistance que l'on peut mettre sur les voies d'imposition du « code », sur l'approche psychopédagogique reliée à plusieurs mécanismes d'intervention, sur la diffusion du « flic dans la tête », ne doit pas jeter dans l'ombre que cela s'accompagne du renforcement des mesures de surveillance et de contrôle et de la spécialisation des circuits d'encadrement. On peut noter au passage, par exemple, que la déjudiciarisation de la délinquance juvénile s'est accompagnée d'un accroissement du nombre de jeunes assujettis à une intervention étatique. La force ne disparaît pas avec le développement de la régulation technicienne des rapports sociaux, elle y est plutôt consubstantielle.

Pour terminer, disons, à titre de proposition de recherche, que dans le contexte de la subordination de l'intervention de l'État aux impératifs du marché — en prenant pour référence les standards (ex. : le marché

du travail précaire) qui mettent en péril les acquis des luttes des travailleurs au cours de l'après- guerre —, la régulation technicienne fonctionne à la sélectivité et déploie de plus en plus des dispositifs disciplinaires à l'endroit des (populations) cibles fragmentaires. En ce sens, dans la mesure où une nouvelle forme d'État est à se constituer, je serais tenté de la désigner par « État disciplinaire ». Il s'agirait d'une nouvelle forme qui, bien loin de l'État libéral d'antan, combine à un réajustement majeur des interventions sous l'inflexion néolibérale, l'articulation, d'une part, d'une normalisation par la gestion technicienne de populations-cibles et d'espaces sociaux et, d'autre part, d'un renforcement des mécanismes de surveillance et de contrôle (notamment par la multiplication et la spécialisation de circuits d'encadrement).

[70]

Bulletin d'abonnement

Les CAHIERS DE RECHERCHE SOCIOLOGIQUE paraissent deux fois l'an. Chaque numéro est axé sur une thématique particulière. Les Cahiers ont pour but de décloisonner la recherche institutionnelle et de permettre l'expression de plusieurs approches théoriques et méthodologiques.

Thèmes des numéros parus :

Vol. I	Connaissance et société	septembre 1983
Vol. 2. no. 1	Le discours social et ses usages	avril 1984
Vol. 2. no. 2	Problème d'immigration	septembre 1984
Vol. 3. no. 1	La décentralisation pour quoi faire ?	avril 1985
Vol. 3. no. 2	Informatisation et bureautique	octobre 1985
Vol. 4. no. 1	Des femmes dans les sciences	avril 1986
Vol. 4. no. 2	Les industries culturelles : un enjeu vital !	octobre 1986
Vol. 5 no. 1	Le complexe agro-alimentaire et l'État	printemps 1987

Les prochains numéros porteront sur : *Analyse qualitative des réalités sociales ; Pour comprendre l'économie mondiale ; Sociologie et droit.*

Abonnement annuel : Canada \$13. (étudiants \$10.) ; États-Unis \$16. ; Autres \$20. ; Institutions (tous pays) \$24. Le numéro : \$8.

Je désire ☐ m'abonner à partir du volume ____ no ____ \$

Je désire ☐ recevoir les numéros suivants :

\$

\$

\$

Compte ☐ Visa ☐ Master Card No _____

Date d'expiration de la carte _____

Signature _____

Ci-joint ☐ chèque ou ☐ mandat poste à l'ordre de :

CRS/Service des publications

Université du Québec à Montréal C.P. 8888, Succursale « A »

Montréal (Québec) H3C 3P8

NOM _____

ADRESSE _____

Code postal _____

[71]

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

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

François HOULE

[Retour au sommaire](#)

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

François Houle propose dans ce texte le concept d'« État concurrentiel » [72] pour décrire les transformations récentes, même futures, de l'État canadien. De l'État keynésien, qui « réfère essentiellement à la capacité étatique d'équilibrer la croissance intra-nationale en intervenant généralement à la périphérie du système productif mais au centre de la régulation », on passerait à l'État concurrentiel, qui « visera la mise en place d'une stratégie de développement économique qui permette l'expansion de secteurs ou de filières de production qui soient plus productifs, plus rentables et plus concurrentiels dans la nouvelle conjoncture économique mondiale ».

Un État, dit-il, qui sera « plus interventionniste en rapport à la production privée de biens et de services » mais aussi qui sera encore « plus étroitement balisé par la logique des lois de l'accumulation ».

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

I.E.

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

Bien qu'une recherche sur les transformations de l'État nous ramène inéluctablement aux problèmes de la théorie de l'État, il ne saurait être question de tenter de proposer ici une théorie générale de l'État capitaliste. Notre effort de théorisation sera largement dépendant de l'analyse du niveau central de l'État canadien et de ce fait les

conclusions de ce texte ne sauraient s'appliquer [73] *ipso facto* aux autres États capitalistes.

La première partie de ce texte sera consacrée à une présentation du concept d'« État concurrentiel » (terme emprunté à B. Scott) pour qualifier ce qui pourrait être une nouvelle forme de l'État au Canada. Par la suite nous analyserons les transformations récentes des politiques de l'État fédéral en rapport avec l'insertion de l'économie canadienne dans l'économie mondiale. Et finalement nous proposons une interprétation de la remise en question des programmes sociaux.

I. Économie mondiale et État concurrentiel

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

L'émergence, au sein de la crise actuelle, d'une économie mondiale capitaliste a modifié d'une façon fondamentale les rapports entre l'État-nation, « son » économie nationale et le marché mondial. L'action économique des États des pays industrialisés ne peut plus procéder sur les bases de la logique traditionnelle du dedans et du dehors.²¹ Les États du centre eux-mêmes furent des agents actifs de la destruction de cette logique qui a fait le bonheur de l'État keynésien. En effet, la participation active des États du centre aux négociations du GATT et leurs politiques économiques ont contribué significativement à l'extraversion des économies nationales et au développement des firmes multinationales. Cette mondialisation de l'économie capitaliste a non seulement pour résultat de limiter grandement l'efficacité des

²¹ Sur ce point, voir B. Rosier et P. Dockès (1983), *Rythmes économiques*, Paris, La Découverte.

outils traditionnels de régulation, à cause de l'érosion du concept même d'économie nationale, mais elle oblige aussi les États du centre à altérer leurs fonctions historiques, c'est-à-dire les fonctions reliées spécifiquement à la régulation monopoliste.

Bien que la formation de l'État-nation comme mode d'organisation politique dominant soit un phénomène historique relativement récent,²² sa remise en question ne signifie pas pour autant sa disparition. Bien au contraire, l'État capitaliste contemporain s'insère dans un processus d'adaptation/transformation, processus qui implique à moyen terme une restructuration radicale de ses fonctions historiques et qui n'est aucunement synonyme de son affaiblissement par rapport au capital multinational. Il n'est pas question de ramener l'État capitaliste à la périphérie de la sphère productive mais bien au contraire de l'inscrire davantage au coeur de celle-ci, sans que l'on puisse conclure mécaniquement à son renforcement. [74] L'ébauche de nouvelles configurations de l'État repose dans toute son ampleur la question de l'État-nation bien que ce soit en des termes autres que la traditionnelle dichotomie affaiblissement/renforcement.

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

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

²² Voir C.H. Tilley (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, et P. Birnbaum (1985), « États, idéologies et action collective en Europe occidentale », in A. Kazancigil (dir.), *L'État au pluriel*, Economica.

Statism appears rather as an emergent mode of articulation between national and world economy.²³

Une telle stratégie, contrairement à celle de reconquête du marché intérieur, ne vise pas le retour à une structure d'accumulation autonome ou intégrée nationalement mais s'inscrit dans les structures actuelles d'internationalisation du capital. Ou comme le dit G. Gagné, l'État ne peut plus penser l'économie nationale comme une totalité autocentrée mais comme une sous-région de l'économie mondiale.²⁴ Bien que le néo-interventionnisme de l'État s'appuie souvent sur les théories économiques de l'offre, il se base en pratique sur la croyance que l'État capitaliste doit intervenir plus directement dans l'économie et qu'il est en mesure de le faire. En outre, comme l'ont démontré des chercheurs du CEREM, toute stratégie industrielle nationale explicite doit tenir compte des stratégies des firmes multinationales. Stratégies qui se sont modifiées dans la crise. « Le déplacement des facteurs de compétitivité de la capacité de fabriquer en grandes séries des produits standards à partir des technologies banalisées vers la maîtrise de grappes de technologies que l'on valorise sur des espaces les plus larges possibles bouleverse les axes de la politique industrielle. »²⁵

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

²³ J.K. Laux (1983), « Expanding the State : the International Relations of State-Owned Enterprises in Canada », *Polity*, vol. 5, n° 3, pp. 340-341 et p. 350.

²⁴ G. Gagné, « [L'État commercial ouvert](#) », *Conjonctures et Politique*, n° 7, automne 85.

²⁵ CEP Étude, *Grappes technologiques et stratégies industrielles*. Étude du CEREM pour le Ministère du Redéploiement Industriel et du Commerce Extérieur, Paris, mai 1985, p. 52.

[75]

The government can accelerate the development of industries and projects that are too risky for the private sector. The eventual effect of a government's targeting is to alter the industrial mix and business portfolios faster and differently than would be the case if each company were allowed to follow its own investment plans. Government can assist companies to enter new areas more quickly because it can help reduce risk and mobilize resources that are beyond the capabilities of a single company ; for the same reason, it can abruptly quit areas that fail to meet expected returns. Since the external challenge is mostly in trade of manufacturing goods, a national strategy should be primarily concerned with the industrial sector. ²⁶

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

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

²⁶ B.R. Scott (1984), « National Strategy for a Stronger U.S. Competitiveness », *Harvard Business Review*, n° 2, p. 89.

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

Une telle stratégie a peu de chances de succès, selon Scott, « si elle tente de maintenir les priorités et les politiques de l'État-providence ». ²⁷ L'État a besoin de revenus pour Financer les programmes sociaux et les paiements de transfert, et en autant que la croissance de certaines taxes et impôts réduit les profits nets des entreprises et augmente leurs coûts ceci limite forcément les possibilités de restructuration du système productif national et la compétitivité des entreprises.

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

Les États des pays capitalistes avancés ont mis en place au cours du dernier demi-siècle de multiples mécanismes leur permettant un certain degré de contrôle sur la croissance de « leur » espace économique

²⁷ *Ibid.*, p. 81.

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

(...) derrière la fraction la plus transnationalisée des bourgeoisies nationales, se trouve un État qui doit lutter pour assurer à ses monopoles la position concurrentielle la plus forte possible. D'où le rôle crucial des nouvelles politiques industrielles. La coordination entre secteurs nationaux a cédé la place à une politique de soutien des fractions les plus transnationalisées (...) ²⁸

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

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

²⁸ B. Rosier et P. Dockès (1983), *op. cit.*, p. 251.

return, albeit in quite different conditions, to the State and capital relying more openly on coercion — on force and on fear — to secure that subordination.²⁹

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

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

²⁹ L. Panitch et D. Swartz (1985), *From Consent to Coercion : The Assault on Trade Union Freedoms*, Toronto, Garamond Press, p. 13.

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

II. L'économie canadienne et la contrainte externe

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

La période 1960-1980 a été marquée au Canada par le débat entre les tenants d'une stratégie industrielle active et de l'interventionnisme étatique, d'une part, et ceux qui ne croient qu'aux vertus de la non-intervention gouvernementale et du libre marché, d'autre part, pour assurer le développement économique. À l'heure actuelle il semble que ce soit le second groupe qui domine le débat politique. Bien que le gouvernement Trudeau n'a jamais pu admettre ouvertement l'échec de ses politiques de diversification des marchés ³⁰ et du Programme

³⁰ Pour une analyse des efforts de diversification du gouvernement fédéral, voir G. Hervouet, R. Hudon et G. Mace, « La troisième option : la politique commerciale et au delà », in D. Cameron et F. Houle (dir.), *Le Canada et la NDIT*, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1985.

énergétique national, il accepta cependant en 1983 l'idée d'un libre-échange sectoriel avec les États-Unis car celui-ci, selon les termes d'un document de travail du ministère des Affaires extérieures, « ne poserait pas les problèmes plus complexes qui découleraient de l'option du libre-échange global et serait conforme à l'orientation progressive des gouvernements canadiens qui se sont succédés vers la libération du commerce ». ³¹ Cette ouverture à un retour aux politiques continentalistes d'après-guerre allait être présenté avec le gouvernement Mulroney et malgré quelques tergiversations la seule politique réaliste. Ce choix de développement économique, largement influencé par le protectionnisme américain, est même considéré comme judicieux par la Commission Macdonald car « à longue échéance le Canada profiterait considérablement d'un accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis, notamment pour deux raisons : la première étant l'accès à un marché plus vaste et dépourvu d'entraves et, la seconde, la réalisation d'économies d'échelle ». ³²

Cette quasi-unanimité autour [79] d'une politique de libre-échange, comme moteur de l'adaptation de l'économie canadienne aux contraintes de l'économie mondiale, a toutefois un caractère factice. En effet, si certains voient le libre-échange d'abord et avant tout dans le cadre d'un marché commun Canada — États-Unis, d'autres le voient en rapport à la libéralisation des échanges au niveau mondial, c'est-à-dire comme devant être poursuivi dans le cadre des accords multilatéraux du GATT. Malgré ce différend, tous les propagandistes du libre-échange sont certainement d'accord avec le constat de la Commission Macdonald : « (...) si nous voulons, nous Canadiens, résoudre avec succès les graves problèmes auxquels doit faire face notre secteur industriel, le développement économique futur doit s'accorder davantage aux conditions que crée la concurrence internationale (...) » ³³ Le trait d'union entre ces deux courants, c'est la

³¹ Gouvernement du Canada, *La politique commerciale du Canada dans les années 80*, Ottawa, 1983, p. 50.

³² Gouvernement du Canada (1985), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa, vol. I, p. 359. Pour une excellente analyse du rapport Macdonald, voir R. Hudon, « La Commission Macdonald : principes et préceptes », *Politique*, n° 9, Hiver.

³³ *Ibid.*, p. 194.

contrainte extérieure. « Des possibilités et des contraintes nouvelles commandent une modification parallèle des politiques canadiennes. Le statu quo n'est pas une option attrayante et nous avons des choix difficiles à faire. »³⁴ Mais le libre-échange est-il la panacée miracle ? Il n'existe aucune preuve que les avantages d'une telle politique dépasseront les coûts, au contraire les choix économiques du Canada depuis le rapport Gordon en 1957 ont été marqués par les inquiétudes que soulève l'intégration continentale. De plus même la Commission Macdonald reconnaît que les coûts économiques du libre-échange seront lourds pour les Canadiens.

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

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

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

Les réalités des années 1960 et 1970 imposaient de s'interroger sur les causes de la croissance des gouvernements et sur l'importance de plus en plus grande des décisions politiques dans le quotidien des citoyens. Les retournements des années 1975-1985 posent les questions des limites et de la décroissance de l'État dans les démocraties libérales.

³⁴ Ministère des Affaires extérieures. Compétitivité et sécurité : orientations pour les relations extérieures du Canada, Ottawa, 1985, p. 18.

Bien que les processus [80] d'étatisation de la société civile soient fortement contestés au nom de l'autonomie de la société (Rosanvallon, Gorz, Maheu) ou de l'autonomie de l'individu (Friedman, Nozick, Lepage), ceci n'est pas la cause de la crise de l'État-providence.

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

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

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

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

La mise en veilleuse de la recherche de l'égalité sociale est perceptible dans l'évolution des programmes sociaux au Canada. Aucun nouveau programme majeur n'a été instauré depuis plus de dix ans ³⁵, la plupart des programmes existants ont été modifiés de façon à en réduire les coûts souvent en en réduisant le caractère universel et/ou la qualité (modifications à l'assurance chômage et au niveau du Financement des programmes établis, introduction du crédit impôt enfant et désindexation partielle des allocations familiales...). En fait les dépenses sociales au Canada ont été l'objet de nombreux contrôles et leur importance par rapport aux dépenses publiques a diminué depuis 1975. « En termes proportionnels, les gouvernements (canadiens) consacraient aux dépenses sociales en 1980 une plus petite part de leurs ressources qu'ils ne le faisaient à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix ». ³⁶ Toute accélération de la libéralisation des échanges qu'elle soit bilatérale ou multilatérale ne fera qu'accroître les pressions des entreprises établies au Canada pour réduire les coûts sociaux et les taxes en autant qu'ils constituent des désavantages en terme de compétitivité. Comme le reconnaît le président de Canam Manac : « dans un régime de libre- échange il faudra que nos coûts de production, dans lesquels sont inclus les coûts sociaux, soient

³⁵ La dernière réforme majeure visant l'extension des programmes sociaux fut la révision de la loi de l'assurance-chômage en 1971.

³⁶ Conseil canadien de Développement social (1984), *Une société responsable... Pour défier l'avenir*, Ottawa, p. 77.

équivalents à ceux de nos compétiteurs américains, sinon il n'y a aucun espoir de survie pour nos entreprises ». ³⁷

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

L'adaptation de l'économie canadienne aux contraintes que posent les transformations au sein de l'économie mondiale et l'émergence d'un État de type concurrentiel au Canada risque fort bien d'accentuer le caractère dualiste de la société canadienne. La mise en place d'un procès de travail flexible, ³⁸ le resserrement des modalités de gestion de la force de travail, l'émergence d'industries de bas salaire, de temps partiel, la réduction de la protection syndicale, la dégradation des services publics et des lois sociales auront pour résultat d'entraîner la détérioration des conditions de travail d'un nombre croissant de

³⁷ *Le Devoir*, 19 février 1986, p. 11.

³⁸ Sur ce point voir les textes de B. Kundig et de B. Coriat, dans *Critiques de l'économie politique*, n^{os} 26-27, 1984.

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

C'est pourquoi la lutte idéologique qui se déroule dans la plupart des pays industrialisés est très importante. Cette lutte vise une réarticulation des sphères privée et publique de façon à modifier considérablement la perception des citoyens du rôle de l'État et de ce fait réduire leurs attentes. La société juste, la redistribution de revenu, l'égalité sont des slogans du passé, ce sont maintenant l'entrepreneuriat, le développement autonome des individus, la désétatisation de la société et de l'économie qui structurent le discours politique. Le keynésianisme, le « post war settlement » et le corporatisme sont à bannir et refont alors surface les postulats à la base du libéralisme de Kant et de Locke et ceux à la base du conservatisme de Burke. Les théories pluralistes cèdent la place aux analyses de Hayek, Friedman, Buchanan, Nozick, Buckley... ³⁹

L'enjeu de ces luttes est pour l'essentiel une modification du rapport de force à l'avantage du capital et au détriment des masses populaires et de certains groupes sociaux. Les « nouvelles » idéologies de la droite se veulent des instruments de lutte contre l'État, on oppose l'individu, conçu presque exclusivement comme « homo economicus », à l'État-providence. On ne cherche pas à concilier l'individu et l'État interventionniste mais au contraire à démontrer le caractère antinomique de ces deux termes. Les exigences imprescriptibles de l'individu sont violées par la centralisation du pouvoir et les visées égalitaristes. Pour éviter une telle issue à la crise il est essentiel, comme le dit très bien Alain Lipietz, de renforcer les solidarités de tous les groupes qui luttent pour le progrès. ⁴⁰ Car les présentes tentatives d'isolation/individualisation de l'activité économique par rapport au

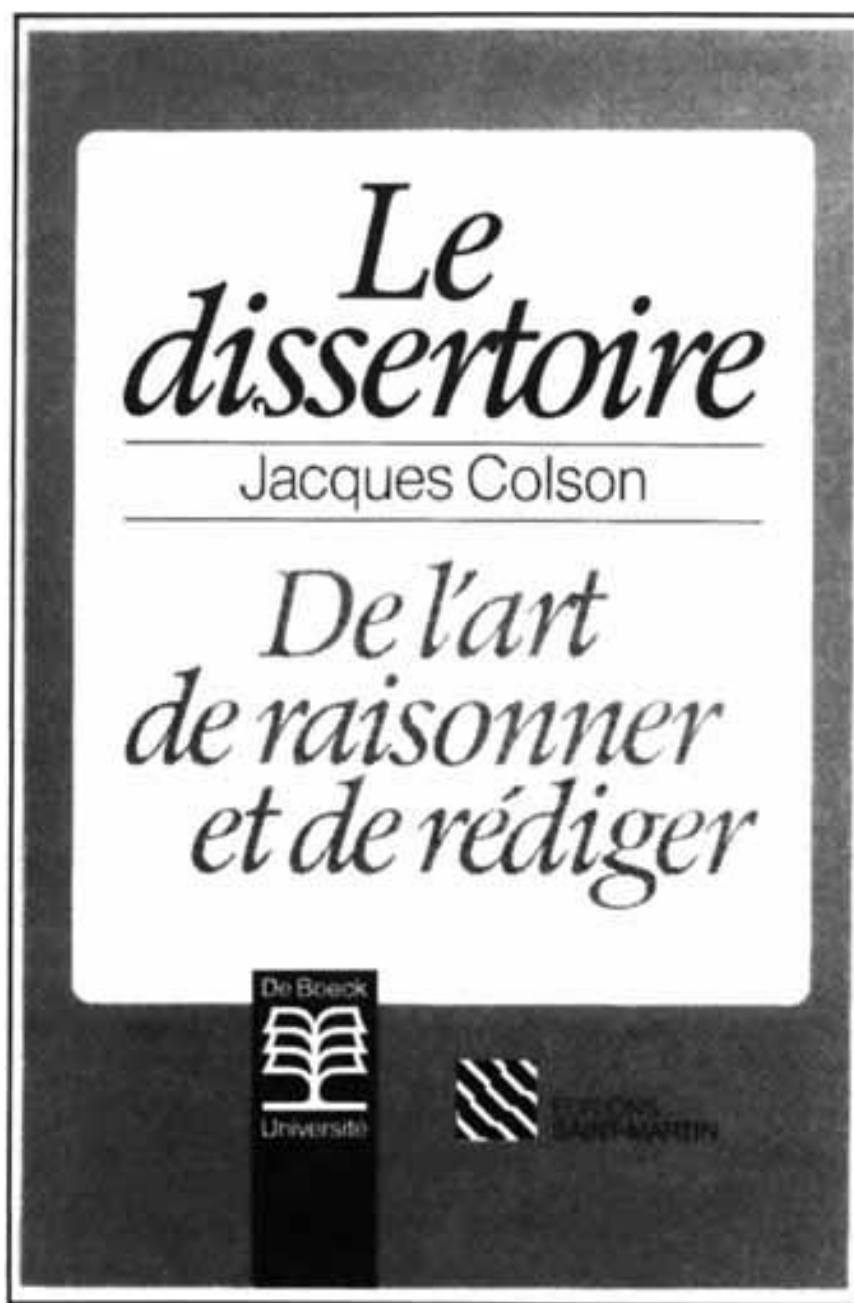
³⁹ Pour une analyse des sources philosophiques du néo-libéralisme et du néoconservatisme, voir F. Houle (1987), « Du libéralisme classique au néolibéralisme : la soumission de l'État aux lois du marché », à paraître dans un ouvrage sous la direction de Lizette Jalbert aux Presses de l'Université du Québec en 1987.

⁴⁰ A. Lipietz (1985), « Trois crises », CEPREMAP, doc. n° 8528, p. 38.

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

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

[84]



LE DISSERTOIRE.
De l'art de raisonner et de rédiger
Jacques Colson
ISBN 2-89035-086-X/125 p., 14,95 \$

Éditions Saint-Martin
4316, boul.. Saint-Laurent, bureau 300
Montréal, Québec H2W 1Z3
(514) 834-1695

[85]

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

**“FISCALITÉ
ET SOLIDARITÉ SOCIALE.”**

Jeanne BAILLARGEON

[Retour au sommaire](#)

L'hostilité face à l'impôt n'est pas nouvelle. Elle remonte selon les historiens, aussi loin que le Conquête romaine. Toutefois, c'est surtout avec l'apparition de l'État moderne, centralisateur, de plus en plus présent que [86] le mouvement d'hostilité se développe. La révolte de l'impôt qui accompagne la remise en question aujourd'hui de l'État Providence ne résulterait-elle pas d'une absence de transparence et de contrôle démocratique dans l'utilisation qui est faite des fonds levés par l'impôt ? L'État Providence que nous connaissons ne serait-il pas dans le fond, victime du détournement des objectifs de solidarité sociale et de redistribution qu'entendaient instituer les disciples de Keynes au lendemain de la Crise des années trente ? Dans l'essai qui suit, Jeanne Baillargeon retrace brièvement l'aventure de l'impôt et L'histoire de ce rapport ambivalent qu'ont toujours entretenu les contribuables avec un État davantage perçu selon elle, comme une institution qui leur est étrangère que comme « l'organisateur temporel et laïc du bien-être public ».

I.E.

« Le meilleur impôt est celui qu'on ne paie pas » est un des proverbes antifiscaux qu'il n'est pas rare d'entendre. Dans l'opinion populaire comme dans le discours littéraire, il existe un préjugé bien enraciné contre les impôts et les taxes. Le fisc provoque des réactions viscérales d'hostilité ou d'hilarité quasi ataviques qu'utilisent habilement les néo-libéraux ⁴¹.

L'ampleur de la fraude fiscale, que les économistes de la Banque Mondiale ⁴² estiment parfois au montant des déficits budgétaires des gouvernements, témoignerait-elle d'un système d'imposition « inconsiderément établi » selon l'expression d'Adam Smith ou d'une absence de solidarité collective ?...

Actuellement, les mouvements anti-taxe ⁴³ ne s'observent pas nécessairement dans les pays où la pression fiscale est objectivement la plus forte, ce qui permet de penser que des facteurs d'ordre « psychologique » ou culturel peuvent être tout aussi déterminants ⁴⁴.

Si les slogans antifiscaux sont toujours très appréciés, c'est en partie parce qu'ils excitent des sentiments de frustration individuelle et qu'ils réveillent d'anciens traumatismes historiques liés à la perception des impôts. Ce qui est dangereux c'est qu'on utilise, à notre insu, nos

⁴¹ Cf. Article de J.C. Cochard dans le Figaro Magazine de mars 1985 où l'on compare l'impôt au SIDA « syndrome de l'impôt déprimeur et asphyxiant ». « L'impôt sur le revenu qui tue. » « L'insoutenable odeur de l'impôt. » Nathalie Pétrowski, *Le Devoir*, 5 mai 1984.

⁴² Les économistes de la Banque Mondiale estiment les pertes Fiscales pour les USA à 100 \$ Mds pour l'année 82. Ce qui est à peu près l'équivalent du déficit budgétaire fédéral de cette même année.

(Étude de V. Tanzi et Guzman. *Finances et Développement*. Déc. 83.)

⁴³ Cf. G. Sorman *La révolution conservatrice*. À titre d'illustration, mentionnons le mouvement anti-taxe mené aux USA par Howard-Jarvis, instigateur de la proposition 13, soutenu par Laffer qui démontre, courbe à l'appui, que si le taux d'imposition est trop élevé, cela désincite les personnes à travailler plus et cela tend à réduire, en fin de compte, les recettes Fiscales.

⁴⁴ Selon une étude de OCDE, *Problèmes économiques* du 3 juin 1981, les prélèvements Fiscaux et parafiscaux par rapport au PIB étaient de

31% pour le Canada, les USA, la Suisse

24% pour le Japon

37% pour l'Allemagne

41% pour la France

53% pour la Suède

vieilles peurs collectives pour neutraliser nos solidarités sociales et pour miner les fondements même de notre système démocratique.

Quelles circonstances historiques, quelles expériences sociales ont pu impressionner durablement notre inconscient collectif ? Les loups ont disparu et cependant, ils demeurent mythiquement menaçants. La charge émotive s'est transmise à travers les siècles par le discours populaire. La peur des impôts témoignerait-elle d'un semblable [87] phénomène ?

L'hostilité face à la fiscalité n'est pas nouvelle. Les historiens en situent l'apparition en Occident à l'époque de la Conquête romaine, et surtout au moment de la formation des États centralisateurs au XV^e siècle.

Dans l'antiquité, Athènes et Rome, les premières grandes cités politiques, ne prélevaient que des impôts en temps de guerre. C'était un impôt sur la fortune, seuls les étrangers devaient payer « l'infamant » impôt sur la personne.

Il existait cependant tout un système coutumier de redistribution des richesses. Les « liturgies » ou services publics étaient assumées par les grandes familles qui rivalisaient entre elles pour offrir à la collectivité des jeux, des banquets et les plus grandioses travaux publics. Les familles patriciennes veillaient au bien-être et à la gloire de leur cité ⁴⁵. Pourrait-on imaginer les familles Bronfman et Molson se faisant concurrence pour financer la construction d'un stade olympique ! Maintenant, il semble que les circuits de la redistribution se soient inversés, puisque les entreprises appartenant à ces familles utilisent plutôt gratuitement les infrastructures financées par la collectivité. On a même pu dire que les fondations et donations des empires industriels n'étaient qu'une manière peu onéreuse de se créer une image de marque aux dépens du trésor public ⁴⁶.

⁴⁵ « Dépensez mes ressources pour votre plaisir » écrivait dans ce contexte Eschille-citation de Moses i Finley. *Économie Antique*, Paris, Éd. de Minuit, 1973.

⁴⁶ Cf. Article du Journal Le Monde du 14 mars 1984 « subventions et Mécénat ou comment vendre sa générosité ! » « Les fondations culturelles aux USA », par Frédéric de Goldschmidt.

C'est à la conquête romaine que les empereurs renoncent à l'impôt sur la fortune (qu'il serait maintenant si malaisé de réintroduire) pour lui substituer l'impôt indirect sur les ventes, et l'impôt foncier qui pèsera lourdement sur l'exploitation agricole ⁴⁷.

Au Moyen-âge et jusqu'au XVIII^e siècle en Occident, les charges vont se multiplier et s'alourdir. Le peuple était soumis à trois sources de prélèvements ; les droits seigneuriaux, la dîme de l'Église, et plus tardivement les impôts royaux.

Les seigneurs féodaux qui assumaient la protection du territoire et qui rendaient justice, réclamaient des droits sur la terre en espèces et en nature. Ces droits représentaient 10 à 12% de la récolte, ce qui n'était pas excessif et devenait dérisoire en cas d'inflation quand il s'agissait de droits, fixés à perpétuité, en valeur monétaire. Les corvées, droits d'usage et de péage étaient nombreux mais tous ces droits et obligations étaient assortis de contreparties réelles, sécurité et entretien des routes, utilisation du moulin et du four banal, droits de vaine pâture et d'affouage qui permettaient aux plus démunis de survivre sur les communaux ⁴⁸.

Si le libéralisme donne à certains de plus grandes latitudes pour s'enrichir et accroître leur emprise, rien n'assure que les fiefs financiers plus internationaux que nationaux considéreraient, comme le firent les féodaux, avoir à verser l'impôt du sang et à courir à leur risques et périls les dangers de guerres. Rien n'assure que, comme le fit le clergé d'ancien [88] régime, ils s'offriraient à prendre en charge l'État civil, l'enseignement et les soins des malades ; tâches pour lesquelles était prélevée la dîme ⁴⁹ consentie dans un esprit coutumier de partage. Si la

⁴⁷ Une estimation de Moses i Finley fixe le taux que prélevait l'État sous le règne de Justinien de 1/4 à 1/3 du produit brut de la terre, ce qui est considérable si l'on tient compte de la productivité des terres à cette époque.

⁴⁸ Le droit d'affouage et de vaine pâture permettait aux plus démunis d'aller chercher du bois dans les forêts et de faire paître leurs animaux sur les terres communes. Après les récoltes ils pouvaient également « glaner » les épis abandonnés dans le champ, d'où un droit de glanage, etc...

⁴⁹ Pour engranger, les paysans devaient attendre que le décimateur vienne prendre une gerbe sur dix. La ponction était tangible, mais ce qui mécontentait le plus les paysans c'était l'attente du décimateur qui interdisait de mettre les récoltes à l'abri des intempéries.

dîme était parfois mal vue, c'est qu'elle enrichissait plus le haut que le bas clergé qui devait se contenter de la portion congrue.

Les impôts royaux seront, contrairement aux droits seigneuriaux et à la dîme, beaucoup moins acceptés. En effet, si dès le XIII^e siècle, une idée nationale s'esquissait en Occident, « la part du roy » ajoutée à celle que réclamait le seigneur, fut considérée comme une cause supplémentaire d'appauvrissement, parce que ce prélèvement ne comportait localement aucune contrepartie sociale. À l'origine, il s'agissait d'une taxe « exceptionnelle » due aux guerres et aux rançons à payer à l'ennemi ⁵⁰. D'exceptionnels, les impôts vont se multiplier et devenir permanents avec des périodes de « crue » plus fréquentes que celles de « décrue ». Le malaise s'accroît au fur et à mesure que s'instaure un système d'impôt indirect : taxes sur les feux, l'impopulaire Gabelle en France créée en 1341 sur le commerce du sel, taxe sur le thé en Angleterre, signes d'allégeance à un pouvoir contesté. Déjà la bourgeoisie artisanale et commerçante, classe structurellement libérale, tentera par tous les moyens de rejeter vers le peuple ouvrier ou paysan la participation aux frais communs. Des exceptions fiscales, partielles ou totales, se multiplieront : quart bouillon, Ville franche, achat de charges publiques et de titres de noblesse qui dispensent de l'impôt. Multiples et astucieuses échappatoires qui permettent d'éluder l'impôt pour en faire porter le fardeau sur le petit peuple désorienté par cette nouvelle bureaucratie.

Le XV^e siècle est une période noire de l'Occident où s'associent à leur paroxysme les plus terribles fléaux que les peuples puissent supporter : guerres, brigandages, destructions de récolte, disettes, épidémies de peste. L'augmentation brutale et arbitraire de la pression fiscale ne leur est même pas épargnée. La démographie connaît alors un spectaculaire déclin, c'est le temps des grandes peurs inexorables : démons, loups, sorcières et le fisc deviennent dès lors les emblèmes de la mort menaçante. Peurs populaires qui seront utilisées pour fonder un pouvoir centralisateur qui détruira les anciennes solidarités médiévales.

Après une période d'accalmie au XVI^e siècle, les séditions antifiscales vont se répandre au XVII^e siècle dans toute l'Europe. Les historiens ont constaté que le couple disette, révolte frumentaire était

⁵⁰ La rançon de Jean le bon fut si considérable qu'elle fut à l'origine en France de la levée d'un impôt royal qui devint permanent.

bien moins fréquent et moins durable que le couple rumeur d'augmentation d'impôt et sédition. Émotions populaires, jacqueries, séditions, émeutes, révoltes éclatent souvent sous l'impulsion des femmes particulièrement sensibles à toute crue d'impôt qui remettait en cause l'équilibre précaire des conditions de vie de leur famille.

Une façon d'échapper au fisc et à ses collecteurs était de fuir le pays. [89] L'Amérique ne fut-elle pas aussi une terre d'asile et de liberté fiscale ! En Nouvelle France les colons, une fois leur voyage payé, étaient comparativement non imposés. Les droits seigneuriaux étaient inexistants, seule la dîme avait dû franchir l'océan avec les jésuites fondateurs. L'Angleterre cependant continuait à percevoir dans sa colonie sa fameuse taxe sur le thé qui fut à l'origine de la révolte de Boston qui déclencha la guerre d'indépendance américaine. Le rapatriement du pouvoir fiscal est, en soi, déclaration d'indépendance politique.

Un des enjeux, et non le moindre, des révolutions bourgeoises du XVIII^e siècle dont on fêtera dans quelques années le bicentenaire, fût de donner au Parlement le pouvoir de fixer l'assiette de l'impôt et de mettre un terme à l'arbitraire royal dans ce domaine. Libérale, toujours et encore, cette bourgeoisie « éclairée » savait ce qu'elle voulait. L'impôt sur la fortune ne fut pas retenu par les démocraties censitaires qui prenaient le pouvoir, mais plutôt un impôt sur le revenu qui répartirait « équitablement » les charges.

En fait, il s'agissait pour ces États arbitres de gérer et de contrôler les dépenses publiques. État le plus discret possible afin que l'initiative privée puisse s'exercer sans entrave. Les charges publiques devaient se limiter au financement de l'armée pour défendre un espace de marché libre, de la police et de la justice pour protéger la propriété privée, ce qui justifiait la levée d'un impôt minimum.

Quant aux services sociaux, ils continueront d'être assumés par les œuvres charitables des églises bénéficiant de la dîme, de donations, de fondations, et du travail bénévole.

Cette conception minimaliste du rôle de l'État reste encore le rêve nostalgique du libéralisme préoccupé avant tout de l'efficacité économique de l'entreprise privée.

La première guerre mondiale, et surtout la crise des années 30, devait mettre en question un point de vue que déjà les théories socialistes désavouaient. Il apparut en effet que la libre entreprise pouvait engendrer des désordres d'exploitation iniques et qu'il appartenait à un État capitaliste de les contrôler. Non seulement par l'arbitrage des conflits sociaux, la promulgation des lois anti-trust ou de plans de production indicateurs, mais aussi par des interventions directes dans les travaux et services publics, des subventions dans les secteurs en difficulté, en un mot par une répartition plus équitable du revenu national.

La thèse explicite de Keynes, au lendemain de la Crise et face au premier régime communiste établi, fut que l'impôt, sous ces diverses formes, serait un moyen de redistribuer une partie du surplus accumulé par une fraction de la population au profit des plus démunis, de telle sorte que le niveau de la consommation puisse se maintenir de période en période. Le système de l'impôt progressif, mis en place au cours de la seconde guerre mondiale et conservé depuis lors, avait pour objectif de briser le phénomène de distorsion [90] que la concurrence engendrait sur les revenus.

L'État-Providence, remis en question aujourd'hui, était né. Mais il ne s'est réalisé que dans le modèle suédois où les syndicats ont bénéficié d'un rapport de force qui leur permettait de protéger les nouvelles mesures sociales des attaques libérales. Le système fiscal pratiqué dans les démocraties (même sous gouvernement social-démocrate) ne répond pas à l'objectif Keynésien de réduction des inégalités de revenu. L'État entrepreneur ne réussit pas à se faire reconnaître dans son rôle attendu. Il ne réussit ni une véritable progressivité de l'impôt, ni une équitable redistribution ; aussi ne faut-il pas s'étonner des fuites et subterfuges para-légaux dont usent et abusent ceux qui peuvent se soustraire à des rigueurs sans évidente nécessité. Autant de prédateurs, de condottières, d'aventuriers de la finance ou de chevaliers d'industries internationales pour donner l'exemple à leur clientèle pusillanime qui se scandalisent, vierges offensées, des déficits budgétaires dont ils sont en partie la cause.

Étrange reste le fait que la classe moyenne parvienne si mal à prendre conscience qu'elle est la première bénéficiaire des politiques sociales rendues possibles par le produit de l'impôt. Ceux-là même qui ont le plus recours aux services publics et qui accèdent en priorité aux

emplois de l'État font aussi partie de la meute acharnée à mettre en péril une structure qui les protège. Serait-ce parce que les salariés de cette catégorie sont de ceux qui peuvent le moins se soustraire au calcul de l'impôt, ou bien qu'un effet pervers du système les spolie effectivement du sens fondamental de leur contribution ? Que cette classe moyenne en vienne à suivre aveuglément les mots d'ordre antifiscaux chers aux néo-libéraux, apparaît comme un détournement de sens dont elle serait la première victime. Sait-elle cette classe moyenne que si tous payaient leur dû, le montant de leur impôt pourrait diminuer sensiblement ?

Double langage, confusion atavique et brouillage par rumeurs malignes savamment fomentées, tel serait le diagnostic à porter si l'on suit attentivement le raisonnement des néophytes d'un libéralisme qui garde son secret. Un exemple récent vient illustrer ce propos. En mars 1981, le Ministre de la consommation et des corporations publiait un rapport dans lequel était mis en évidence le fait qu'entre 1958 et 1973 les 12 compagnies pétrolières étrangères au Canada avaient prélevé 12 milliards \$ aux dépens des consommateurs, en augmentant de concert le prix de l'essence.

À la fin de 1983, quand le gouvernement du Québec augmenta la taxe sur l'essence, les médias se firent l'écho des groupes qui demandaient le retrait de cette mesure. Trois jours après que le gouvernement eut cédé, les compagnies pétrolières relevaient leur prix du même montant sans que personne ne s'en scandalise. Pour quelle raison, on est en droit de la demander, est-il plus acceptable de contribuer à la prospérité des multinationales [91] qu'à celle du bien public ? Les consommateurs ont-ils seulement perçu ce tour de passe passe dont ils ont été victimes ? Qui donc se jouait de l'ignorance et manipulait les peurs ancestrales ?

Toute société doit posséder des mécanismes de partage, et instaurer des réseaux d'entraide pour protéger l'individu et assurer la survie du groupe.

L'État moderne, qui a détruit les anciennes solidarités médiévales et qui s'est substitué peu à peu aux églises dans le domaine social, ne devrait-il pas être considéré comme l'organisateur temporel et laïc du bien-être public ? « L'administration » ne pourrait-elle pas être, selon les termes de Saint-Louis, « la forme suprême du service du prochain ». La remise en question du rôle « providentiel » de l'État et

l'affaiblissement corrélatif des syndicats on pour effet d'isoler l'individu face au pouvoir grandissant des entreprises privées désormais libérées des contraintes collectives. Le bénévolat, réponse précaire aux besoins d'aide non satisfaits, pourra-t-il jamais prendre la relève des réseaux institutionnels de solidarités tant publics, syndicaux, que familiaux ?

Rosanvallon écrivait que la démocratie exige un peuple lucide et instruit des enjeux économiques. Si la relation recettes fiscales, dépenses publiques était plus transparente, peut-être pourrions-nous mieux nous solidariser durant l'impôt. Le gaspillage de fonds publics, que dénoncent à dose homéopathiques les vérificateurs aux comptes ne devrait-il pas être plutôt l'objet réel de notre hostilité collective ?

[92]



[93]

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

“LA POLITIQUE SOCIALE
CANADIENNE ET
LE LIBRE-ÉCHANGE.”

Richard LANGLOIS

[Retour au sommaire](#)

L'image est connue : la protection sociale aux États-Unis ressemble à une véritable peau de chagrin comparativement à celle du Canada. De fait, si la proportion des dépenses publiques consacrée aux budgets sociaux est à peu de chose près équivalente dans les deux pays, le financement, la répartition et l'utilisation de ces sommes diffèrent largement. Après avoir présenté quelques-unes de ces différences, Richard Langlois pose en conséquence la question de l'avenir de la protection sociale au Canada dans l'éventualité d'un accord de libre-échange. Plus précisément il se demande si le statut des programmes sociaux dans la négociation est un enjeu véritable : on connaît en effet les déclarations contradictoires, selon qu'elles soient prononcées d'un côté ou l'autre de la frontière, sur l'inclusion ou l'exclusion de ceux-ci dans la négociation.

L'auteur répond que leur statut au sein de la négociation importe moins que la conclusion, en soi, d'un accord de libre-échange. Il constate d'abord que, indépendamment des négociations en cours, des pressions internes pour la limitation et l'érosion du système de protection sociale se font sentir depuis le milieu des années 70 au Canada. Compte tenu des facteurs qui les génèrent, ces pressions ne

pourront qu'être avivées par un accord de libre-échange : la création d'un marché homogénéisé pèsera lourd — compétitivité oblige — pour que les conditions de production soient elles aussi homogénéisées, y compris concernant les prélèvements obligatoires et le niveau des salaires directs et indirects. Et ce peu importe l'exclusion des programmes sociaux de l'accord...

I.E.

[94]

Introduction *

Que l'on assiste ou non à la conclusion d'une entente de libre-échange avec les États-Unis (au moment d'écrire ces lignes, rien n'est conclu), nous n'en savons encore que très peu au sujet des incidences éventuelles d'un tel accord. Parmi les questions qui ont fait la manchette, l'incidence sur les programmes sociaux canadiens a occupé une place de choix. Trop souvent cependant, on a lié le sort des politiques sociales canadiennes à leur statut dans le processus de négociations officielles. Or, loin de disposer de l'issue du débat concernant l'avenir de la protection sociale canadienne, cette dimension ne nous apparaît guère centrale.

En effet, depuis un certain temps déjà et dans la foulée de ce que d'aucuns appellent « la crise de l'État-providence », les programmes sociaux sont engagés dans un processus d'érosion et leurs fondements même s'en trouvent ébranlés. Tous les volets de la protection sociale sont touchés : santé, assurance- chômage, aide sociale, retraites, soutien aux familles, santé-sécurité au travail, etc. Plusieurs des principes qui ont rendu possible l'émergence d'un dispositif assurant une protection de base sont aujourd'hui remis en cause par des dirigeants et des

* Ce texte constitue une synthèse remaniée du dossier portant sur la politique sociale et le libre-échange préparé dans le cadre des travaux de la Coalition québécoise d'opposition au libre-échange CEQ-CSN-FTQ-UPA.

idéologues pour qui, l'entreprise privée doit pouvoir prospérer dans un cadre de laisser faire. D'où les nouveaux mots d'ordre de déréglementation, de privatisation et de réduction des dépenses sociales. L'universalité et la gratuité de certains services sociaux, jusqu'à récemment synonymes de progrès social — deviennent de plus en plus des sujets controversés.

À l'heure actuelle, les Canadiennes et les Canadiens bénéficient d'une meilleure protection sociale que leurs voisins américains. Cet acquis nous a d'ailleurs permis d'édifier une société où les inégalités et la pauvreté n'ont pas l'ampleur qu'on observe aux États-Unis. Or, cette spécificité apparaît plus que jamais menacée en vertu des tendances actuelles.

Après avoir mis en relief quelques aspects des systèmes de protection sociale canadien et américain, en soulignant notamment ce qui les différencie, nous montrerons comment et pourquoi la conclusion éventuelle d'une entente de libre-échange avec les États-Unis risque d'amplifier des pressions déjà existantes, à savoir l'érosion progressive de l'appareil canadien de protection sociale et son harmonisation plus ou moins poussée avec le dispositif américain.

I.- Les systèmes de protection sociale au Canada et aux États-Unis

L'importance des dépenses publiques

Le développement dans les pays occidentaux du système d'économie mixte et de la protection sociale fut [95] certes l'un des traits marquants des trente années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale. Par une présence de plus en plus forte, le secteur public a mobilisé un volume croissant de ressources à la fois pour créer une infrastructure sociale et pour instaurer des mécanismes de redistribution. Le Canada et les États-Unis n'ont pas échappé à cette tendance.

Or, si le secteur public occupe une place importante dans les deux pays, on observe un écart sensible au niveau de son poids relatif par

rapport à l'économie. Les données du tableau 1 montrent en effet que l'écart Canada — États-Unis en matière de ressources transitant par les pouvoirs publics s'est même accru au fil des ans, traduisant une présence relative plus grande de l'État dans l'économie canadienne. Ces chiffres ne nous informent toutefois pas sur la composition des dépenses publiques. Il importe de souligner l'existence du très important secteur militaire américain qui, à lui seul, drainait 6,7 % du PIB en 1983 et ne possède pas de réel équivalent au Canada.

Parallèlement à cette montée des dépenses publiques, on a assisté à un accroissement des ressources fiscales qui représentent la principale source de financement de la panoplie d'activités publiques. En 1986, l'ensemble de ces prélèvements comptait pour 41 % du PIB canadien alors que ce chiffre atteignait 31,5% chez nos voisins.

Tableau 1
Dépenses publiques * par rapport au PIB en %

	1976	1981	1986
Canada	36,4	39,9	44,5
États-Unis	33,0	33,0	34,9

Source : OCDE, *Economic outlook*, n° 39, juin 1986.

* Inclut les dépenses de toutes les administrations publiques.

Depuis le milieu des années 1970 cependant, sous l'impulsion notamment d'une crise économique structurelle de grande envergure et d'une poussée du néo-libéralisme, la progression des dépenses publiques — corollaire d'une forte présence de l'État — est jugée indésirable par les gouvernements. La bourrasque néolibérale gagnant en intensité, les mots d'ordre de déréglementation, privatisation et remise en cause des programmes sociaux font maintenant figure de panacée pour les dirigeants politiques. Le Canada se trouve ainsi en plein processus de restructuration des activités étatiques. On tente donc par tous les [96] moyens de réaménager les fonctions dévolues à l'État, notamment les politiques sociales, afin de répondre aux exigences de plus en plus pressantes de l'entreprise privée.

L'importance des dépenses sociales

Pendant longtemps, les dépenses sociales ⁵¹ des pays de l'OCDE ont représenté une source très importante d'augmentation des dépenses publiques. De fait, ce sont elles qui connaissaient la croissance la plus rapide parmi les diverses catégories de dépenses publiques. En 1960, pour l'ensemble de la zone ⁵², elles comptaient pour 47,5 % du total. En 1981, la proportion atteignait 58,5%. L'augmentation annuelle fut particulièrement vigoureuse au cours de la période 1960-76, mais de 1976 à 1981, on a assisté à un net ralentissement de cette croissance.

Tableau 2

Dépenses sociales * par rapport aux dépenses publiques et au PIB en %

	% des dépenses publiques			% du PIB		
	1960	1976	1981	1960	1976	1981
Canada	36,9	58,5	57,6	12,3	22,3	22,1
États-Unis	36,4	59,4	58,9	11,3	20,2	20,2

Source : OCDE, Dépenses sociales 1960-1990

* Inclut les dépenses publiques consacrées à l'enseignement, aux services de santé, aux pensions, à l'indemnisation chômage et aux autres programmes tels l'assistance sociale et les prestations familiales.

Le tableau 2 montre d'ailleurs qu'au cours de cette période, (derniers chiffres disponibles hélas) le Canada et les États-Unis sont parvenus à stabiliser la part des dépenses sociales dans leur PIB respectif. Ce fut d'ailleurs une des retombées de l'adoption d'une foule de mesures restrictives au chapitre de la politique sociale. Les données montrent aussi que prises dans leur ensemble et sur la période couverte, les dépenses sociales représentent dans les deux pays une part à peu

⁵¹ Incluant les dépenses publiques affectées à l'enseignement, aux services de santé, aux pensions, à l'assurance-chômage et autres programmes.

⁵² C'est-à-dire pour l'ensemble des pays membres de l'OCDE.

près équivalente des budgets gouvernementaux et de la richesse nationale. Est-ce à dire que le Canada et les États-Unis possèdent des systèmes de protection sociale équivalents ? Certes non. Nous verrons un peu plus loin que de nombreux traits les distinguent et que le volume total de dépenses engagées représente au mieux un indicateur de l'intensité de l'effort public en matière de sécurité sociale. Il ne nous informe aucune-

[97]

Tableau 3
Dépenses sociales par fonction en % du PIB

	Éducation		Santé		Pensions		Assurance- chômage	
	1960	1981	1960	1981	1960	1981	1960	1981
Canada	3,0	6,0	2,4	5,5	2,8	4,5	1,5	2,3
États-Unis	3,6	5,5	1,3	4,2	4,2	7,4	0,6	0,5

Source : OCDE. op. cit.

ment sur la nature de ces dépenses. À titre d'exemple, la simple ventilation de ces dépenses par fonction marque des évolutions très contrastées dans les deux pays. Le Canada consacre proportionnellement plus à la santé et à l'assurance-chômage tandis que les États-Unis accordent une part plus grande aux pensions. De manière simple, on peut expliquer ces différences comme suit. Côté santé, on sait que le système canadien est très largement étatisé. Par conséquence, il draine une plus forte proportion de ressources publiques. Le différentiel en matière d'indemnisation au chômage découle principalement de deux facteurs : la plus grande protection qu'accorde le régime canadien de même qu'un taux de chômage plus élevé ici. La plus forte proportion américaine de dépenses consacrées aux pensions s'explique en partie par une moyenne d'âge plus élevée

aux États-Unis ⁵³ mais aussi par le niveau de protection supérieure garanti par le régime public américain.

La protection sociale canadienne à grands traits

Ce n'est véritablement qu'après la Deuxième Guerre mondiale que le Canada s'est lancé sur la voie du rattrapage et de la modernisation de son appareil de protection sociale. Le rapport Marsh (1943), nettement inspiré du rapport Beveridge paru en Grande-Bretagne ⁵⁴, énonça les principes généraux qui devaient guider la refonte de la sécurité sociale canadienne. On trouve dans cet ouvrage les grandes lignes d'une protection minimale contre les risques de chômage, d'invalidité, de maladie, de vieillesse, de décès du chef de famille. À l'époque, mises à part les allocations familiales et l'assurance-chômage, l'approche en était une d'assurance sociale contributive sans test d'admissibilité. Ce rapport a donc considérablement influencé la philosophie de la sécurité sociale [98] au pays. Sans refaire l'historique détaillé de l'édification du système canadien de protection sociale, mentionnons les principaux programmes de dépenses sociales qui furent initiés par le gouvernement fédéral :

1940	la loi sur l'assurance-chômage
1945	les allocations familiales
1950	la sécurité de la vieillesse
1956	la loi sur l'assurance-chômage modifiant celle de 1940
1957	la loi cadre d'assurance-hospitalisation et de services diagnostics
1964	les amendements à la loi nationale d'habitation permettant le développement de logements subventionnés
1965	la création du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec

⁵³ Voir de l'IRES, *La protection sociale dans le monde*. 1984. Institut de Recherche Economique et Sociale.

⁵⁴ Marsh, Leonard, *Report on Social Security for Canada*, New York, Beveridge, 1943.

1966	le Régime d'assistance publique du Canada, loi cadre qui permet le partage de 50 % des coûts de l'assistance sociale et de certains services sociaux avec les provinces
1967	le supplément de revenu garanti pour les personnes retraitées dans le besoin
1968	la loi sur les soins médicaux
1971	la refonte de la loi d'assurance-chômage qui améliore les prestations et les conditions d'admissibilité
1973	la refonte des allocations familiales
1975	autre refonte de l'assurance-chômage, cette fois-ci resserrant les dispositions du régime
1978	la loi du crédit d'impôt pour enfants
1984	la loi canadienne de la santé

Parallèlement, le gouvernement du Québec a lui aussi initié plusieurs mesures de protection sociale : loi du salaire minimum, allocations familiales, régime de santé-sécurité au travail, allocations de disponibilité, loi sur les services de garde, assurance-automobile, etc.

Tracer un portrait exhaustif de l'ensemble du dispositif dépasse évidemment le cadre du présent article ⁵⁵. Une foule de législations, programmes, mesures, règlements adoptés par les divers paliers gouvernementaux tisse ce réseau complexe souvent appelé « État-providence ».

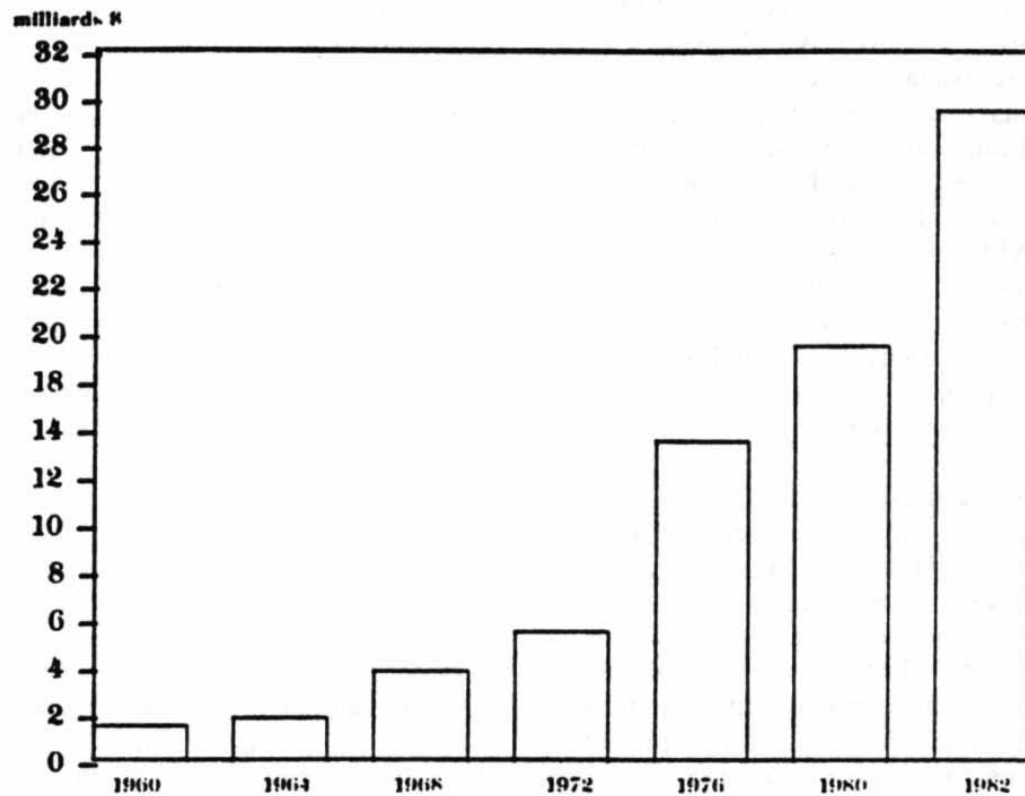
Il importe néanmoins de souligner que malgré la volonté maintes fois exprimée historiquement de tendre vers un *système intégré et cohérent*, la sécurité sociale canadienne s'est développée sans plan d'ensemble, plus souvent qu'autrement de manière ad hoc et décousue. Malgré cela, les dépenses sociales ont — comme nous l'avons vu — augmenté très fortement. Seulement au chapitre de la sécurité du revenu, elles sont passées de 2 milliards de dollars en 1960 à plus de 30 milliards de dollars en 1982 (voir [99] graphique 1). Le nombre de

⁵⁵ Pour se documenter davantage, voir : Conseil canadien de développement social. *Une société responsable pour défier l'avenir*, Ottawa, 1984.

bénéficiaires se chiffre par millions et se répartit très inégalement selon la nature du programme et la strate de revenus. Ainsi, en 1982, les personnes du quintile inférieur touchaient 60 % de leurs revenus sous forme de paiements de transfert.

Graphique 1

Dépenses de sécurité du revenu
(Canada, 1960-1982)



Source : Données tirées du tableau 1-1 du Volume II du Rapport Madonald.

* Inclut les principaux programmes de sécurité du revenu du fédéral, des provinces ainsi que les secours directs municipaux.

La protection sociale américaine à grands traits

Tout comme le système canadien, le système américain de protection sociale a des origines relativement récentes, surtout si on pense aux origines des régimes européens. De fait, avant les années

trente, la sécurité sociale existait mais à l'état embryonnaire. Les entreprises et les compagnies privées d'assurance furent à l'origine des premières formes de couverture sociale. Des plans de pension furent créés dans des industries traditionnelles et certains grands syndicats mirent sur [100] pied des caisses d'assurance-maladie. Mais l'intervention publique demeura très limitée et peu de forces sociales revendiquèrent la création d'un dispositif obligatoire de protection sociale.

La crise des années trente, en semant le chômage et la pauvreté, vint modifier sensiblement les attitudes de la population. On réclamait désormais l'intervention de l'État et la pauvreté n'était plus perçue comme un « mal individuel ». Le gouvernement fédéral institua donc en 1935 un système national d'indemnisation du chômage (Unemployment insurance ou UI) et un régime public de retraite qui devient plus tard, l'assurance des personnes âgées et des survivants (Old Age and Survivors Insurance ou OASI). Le Social Security Act (loi sur la sécurité sociale) voté en 1935, permit aussi d'instaurer un programme d'aide aux familles nécessiteuses avec enfants à charge (Aid to Families with Dépendant Children ou AFDC). La loi sur la sécurité sociale prévoyait trois grandes catégories de protection :

- les assurances sociales, comprenant l'assurance-chômage, l'assurance-vieillesse et l'assurance-vie
- l'assistance publique en faveur des indigents avec l'aide aux vieillards, aux aveugles nécessiteux et aux enfants à charge
- les services de santé publique.

Mais l'idée d'un système public d'assurance-maladie fit difficilement son chemin en raison des pressions très fortes en provenance du corps médical et des compagnies d'assurance. Toutefois, dans la foulée de la fameuse « Déclaration de guerre à la pauvreté », le gouvernement américain créa en 1965 une assurance concernant les dépenses d'hospitalisation (Hospital insurance ou HI) pour les personnes retraitées bénéficiant du régime vieillesse OASI et les personnes handicapées couvertes par l'assurance-invalidité (Disability Insurance ou DI). Une assurance volontaire supplémentaire pour les personnes âgées et invalides (Supplementary Medical

Insurance ou SMI) fut greffée à l'assurance-hospitalisation pour former le Medi-care.

Parallèlement, on assista à une prolifération des programmes d'aide sociale dont le financement fut rendu possible par la forte croissance économique : élargissement des conditions du programme d'aide aux familles, création en 1964 des bons alimentaires (Food Stamps), implantation en 1965 du Medicaid qui couvre les soins des nécessiteux et en 1972 du Supplementary Security Income (SSI) qui garantit un revenu minimum aux personnes âgées et handicapées à faible revenu. Or, même avec un tel dispositif, on dénombrait encore en 1969, 24 millions de pauvres aux États-Unis. L'indigence atteignait alors un de ses niveaux les plus bas...

Aussi, malgré la diversité de ses composantes, le système américain de protection sociale recèle encore de nos jours plusieurs lacunes. Le secteur privé y occupe une large place et le niveau de protection peut varier considérablement aussi bien selon les régions qu'en fonction du niveau de revenu. En dépit du fait qu'une majorité d'Américaines et d'Américains demeure attachée à la sécurité sociale, cette dernière subit [101] des attaques virulentes depuis le milieu des années 1970. Le ralentissement de la croissance, le gonflement des coûts du système et la montée du Reaganisme — qui donne la primauté au marché en matière économique — sont venus non seulement compromettre le développement de la politique sociale américaine, mais lui ont aussi imposé de sévères reculs.

Nous présentons ici quelques repères dans l'histoire de la protection sociale aux États-Unis.

1935	Le Social Security Act (loi instituant la sécurité sociale) et voté le 14 août. Sont créés les programmes OASI (retraite et assurance-décès), UI (assurance-chômage) et AFDC (prestations aux familles démunies avec enfants à charge).
1936	Création du programme Housing Assistance (aide au logement).
1939	Le Congrès étend les prestations du Social Security Act aux membres de la famille du bénéficiaire et à ses survivants.
1950	Extension progressive de la couverture sociale à des catégories

- 1960 de travailleurs jusqu'alors exclues : employés de maison, travailleurs agricoles, fonctionnaires fédéraux civils non couverts par le régime spécifique, travailleurs indépendants, militaires, etc.
- 1956 Création du programme Disability Insurance (assurance-invalidité).
- 1961 Possibilité de bénéficier des prestations de sécurité sociale en cas de retraite anticipée (62 ans).
— Le programme Food stamps débute à titre expérimental.
- 1964 Dans son message de janvier 1964 sur l'état de l'Union, le Président Johnson déclare « une guerre sans condition à la pauvreté ».
- 1965 Création du programme Medicare (remboursement des frais médicaux et hospitaliers pour les personnes âgées ou invalides), qui entrera en vigueur au 1er juillet 1966.
— Création du programme Medicaid (assistance médicale pour les personnes disposant de faibles revenus).
- 1972 Le programme SSI (revenu garanti supplémentaire), institué au niveau fédéral, unifie les divers programmes dépendant jusqu'alors des États.
- 1972 Indexation des prestations sociales sur l'inflation.
- 1975 Début du déficit de la sécurité sociale, les prestations étant supérieures aux cotisations.
- 1977 Le Congrès vote, le 15 décembre, des amendements à la loi sur la sécurité sociale pour tenter de résoudre le déficit.
- 1980 Le Congrès autorise, pour 2 ans, le fonds OASI à emprunter aux autres fonds sociaux pour pouvoir faire face à ses engagements.
- [102]
- 1981 En décembre, le Congrès adopte un plan de redressement de la sécurité sociale pour éviter l'épuisement des fonds jusqu'en 1983. De nombreuses mesures d'économie sur les dépenses sociales sont finalement adoptées, mais celles touchant aux retraites, considérées comme les plus impopulaires, sont rejetées.
- 1983 La Commission nationale sur la réforme de la sécurité sociale adopte par 12 voix contre 3 des propositions de réforme du régime de retraite. Ces propositions sont adoptées par le Congrès à une large majorité. On adopte notamment des fortes hausses de cotisations et des réductions de prestations.

Des différences très notables

De l'examen de quatre domaines de la protection sociale canadienne et américaine, dont les caractéristiques sont synthétisées dans le tableau 4, il apparaît clairement que l'État-protecteur diffère passablement dans les deux pays, et que le phénomène trouve son origine dans des modèles de développement distincts, basés sur une philosophie sociale différente. Au Canada, de manière générale, l'État a occupé une place plus importante dans le développement économique et social. Comment cela s'est-il traduit dans la structure et le fonctionnement des programmes sociaux ? Globalement, la sécurité sociale canadienne repose davantage sur des principes tels *l'universalité, l'accessibilité, et l'uniformité* que la sécurité sociale américaine. On dénombre en conséquence plusieurs différences marquantes.

En premier lieu, on note que concernant l'aide aux familles, le système canadien comprend une composante universelle et une composante sélective, alors que le dispositif américain repose essentiellement sur un programme (AFDC) utilisant les tests de revenus. Les taux de prestations varient aussi d'un État à l'autre, ce qui engendre des inégalités.

En matière de retraite, les Américains ne possèdent pas de régime de pension véritablement universel. Bien que leur régime d'assurance sociale procure un meilleur revenu de remplacement que le RPC/RRQ, celles et ceux qui n'ont eu que peu accès au marché du travail doivent s'en remettre à l'épargne individuelle ou encore sur des programmes d'assistance.

Pour ce qui assure le risque de chômage, le système canadien accorde une protection nettement supérieure. Premièrement, il couvre des risques comme le chômage de longue durée ou encore saisonnier, la maladie et la maternité. De plus, ses critères d'admissibilité sont beaucoup plus souples et le taux de remplacement du revenu plus élevé (60 % au lieu de 50 % et moins aux États-Unis). Par ailleurs, la méthode de financement du régime américain pénalise — dans plusieurs états — les secteurs à haut risque de chômage [103] en modulant les cotisations selon le risque comme cela se fait en assurance privée. Aussi, comme

on dénombre autant de programmes que d'États, on observe d'importantes disparités.

C'est toutefois dans le secteur de la santé que les différences apparaissent plus frappantes. Non seulement l'accessibilité demeure-t-elle infiniment plus limitée aux États-Unis, mais le degré de socialisation du système s'avère aussi beaucoup plus faible qu'au Canada. Cela se traduit par l'absence d'universalité et par un niveau de protection très variable selon la classe de revenus. Les plus fortunés ont ainsi la possibilité de s'offrir des soins d'une qualité supérieure.

Aussi, comme les programmes sociaux représentent autant d'outils importants pour lutter contre la pauvreté et/ou améliorer la répartition des revenus, il n'est pas surprenant de constater des degrés de pauvreté et d'inégalité plus grands aux États-Unis⁵⁶ et ce, malgré un taux de chômage plus élevé au Canada. C'est qu'ici, la protection sociale est plus développée et opère une meilleure redistribution.

II.- Incidences du libre-échange sur la protection sociale canadienne

Les programmes sociaux : barrières non tarifaires ?

On sait que l'entrée au pays des produits étrangers peut être soumise à des taxes — les droits de douane — dont la fonction est de protéger les fabricants domestiques. On parle de barrières tarifaires ou tarifs douaniers. Il existe aussi une deuxième catégorie d'entraves au commerce libre, désignée sous l'appellation de barrières non tarifaires et regroupant un ensemble de mesures assez disparates telles que les

⁵⁶ Même si les comparaisons internationales doivent être effectuées avec prudence, une chose demeure certaine : la pauvreté connaît une recrudescence au Canada et aux États-Unis depuis le début des années 1980. En ce qui a trait aux inégalités, voir le Rapport Macdonald, volume II, p. 624 qui présente une comparaison internationale. Sur dix pays de l'OCDE, c'est aux États-Unis qu'on observe le plus haut niveau d'inégalités.

quotas, les normes de production, les normes de qualité et de sécurité des produits, etc.

En fait, à peu près n'importe quelle forme d'intervention publique qui influence directement où indirectement la production pourra être qualifiée de barrière non tarifaire ⁵⁷.

De là à dire que les programmes sociaux constituent des barrières non tarifaires, il n'y a qu'un pas à franchir et il fut allègrement franchi par le négociateur américain, Peter Murphy, qui déclarait l'été dernier que certains programmes sociaux canadiens exercent un effet négatif sur le commerce des États-Unis ⁵⁸. À la limite donc, on peut penser que du point de vue d'un entrepreneur en concurrence, toute mesure sociale locale susceptible de générer des différentiels de coûts (cotisations salariales, impôts, frais d'administration) peut être perçue comme non souhaitable. Le même entrepreneur peut aussi voir du même œil des mesures sociales avantageant les producteurs concurrents du pays avec lequel le commerce s'effectue. La récente sortie publique des compagnies de pêche de la Côte Est américaine illustre assez bien ce type de réaction. On sait en effet qu'au Canada, les [104] pêcheurs autonomes ont droit à des prestations spéciales d'assurance-chômage financées par l'État. Or, elles peuvent être considérées par les négociateurs américains comme des subventions indirectes aux entreprises canadiennes de pêche, permettant à ces dernières d'acheter à des prix moindres les captures de nos pêcheurs.

Au fond, la question n'est pas vraiment de savoir si oui ou non les programmes sociaux méritent l'appellation de barrières non tarifaires. Il s'agit plutôt de voir que si un important lobby patronal les considère comme telles, cette perception peut fortement influencer le débat politique quant à l'avenir des programmes sociaux dans un cadre de libéralisation des échanges. Et dès lors, l'idée de faire des politiques sociales un enjeu des discussions sur le libre-échange sort de la fiction, malgré les paroles rassurantes de certains politiciens.

⁵⁷ CEQ, Le libre-échange : des enjeux qui nous concernent, mai 1986.

⁵⁸ À ce sujet, voir l'article de Jean-François Lizée dans *La Presse* du 19 juin 1986.

***Les programmes sociaux :
oui ou non enjeux de la négociation ?***

L'éventuelle inclusion des programmes sociaux dans les négociations sur le libre-échange a soulevé on se souviendra, une vive controverse l'an dernier. Les déclarations ont fusé de toutes parts lorsque la question a commencé à semer l'émotion du côté canadien. C'est que pour plusieurs, la crainte de voir les Américains négocier une réduction des avantages consentis par certains de nos programmes demeure très forte.

Or cette crainte demeure fondée lorsqu'on sait que le négociateur américain a déclaré que tout était négociable, y compris les programmes sociaux. De son côté, le négociateur canadien, Simon Reisman, tentait d'apaiser les esprits en déclarant :

Il faudra que des programmes sociaux aient un impact vraiment important sur le commerce entre le Canada et les États-Unis pour qu'il devienne pertinent d'en discuter pendant les négociations. ⁵⁹

Mais, c'est précisément le fondement de l'argumentation patronale pour tenter de créer des brèches dans la politique sociale : elle constituerait une entrave au commerce !

Les entrepreneurs américains pourraient notamment invoquer qu'un programme comme l'assurance-chômage coûte moins cher aux entrepreneurs canadiens puisque le gouvernement canadien assume une plus grande part du financement. On parlera alors de subsides déguisés et de « concurrence déloyale ».

En ce qui a trait à l'assurance-santé, plusieurs entreprises américaines défraient les coûts liés à des assurances privées pour leurs employés et employées. Or, les entreprises canadiennes n'ont pas à supporter une charge aussi lourde. Au Québec par exemple, les entreprises participent au financement du programme de santé par le biais d'une taxe sur la masse salariale. Mais une bonne partie du financement provient du fonds général du gouvernement. Encore ici, les entrepreneurs américains pourraient estimer que leurs homologues canadiens [105]

⁵⁹ Le Devoir, Reisman exclut les programmes sociaux, 20 mai 1986.

Quelques caractéristiques des systèmes de protection sociale

SECTEUR Soins de santé

CANADA

1. Régime universel et obligatoire

- admissibilité : être résident canadien
- couverture : honoraires de praticiens, prestations médicales, coûts hospitaliers, médicaments pour 65 ans et plus
- pas de ticket modérateur
- financement : ressources budgétaires et cotisations employeur (pour le Québec)

1. Régime sélectif public pour 65 ans et plus et handicapés/és (Medicare)

A. Assurance-hospitalisation (HI)

- admissibilité : avoir cotisé au régime public de retraite ou être handicapé/é
- pour toute autre personne de 65 ans et plus : payer une cotisation mensuelle (113 \$/mois en 1982)
- couverture : coûts hospitaliers
- existence d'une franchise et d'un ticket modérateur
- financement : employées/és — employeurs

B. Assurance médicale supplémentaire (SMI)

- admissibilité : avoir 65 ans et plus ou être handicapé/é
- couverture : honoraires des praticiens, certaines prestations médicales
- financement : cotisations mensuelles des assurées/és volontaires et ressources budgétaires.

ÉTATS-UNIS

2. Régime sélectif public aux plus démunis (Medicaid)

- admissibilité : être en deçà d'un certain seuil de pauvreté variant d'un État à l'autre
- couverture : frais d'hospitalisation et prestations médicales peut exister un ticket modérateur selon l'État
- financement : ressources budgétaires, contribution minimale de 50 % du Fédéral

3. Régimes privés complémentaires

- offerts par les entreprises s'adressant à la population active
- couverture : plan de base avec plafond annuel de remboursement ou plan global considérant l'ensemble des dépenses médicales
- financement : employeurs — employées/és, les parts variant d'une entreprise à l'autre
- peut y avoir franchise et ticket modérateur

[106]

SECTEUR Retraite

CANADA

1. Régime universel public et non contributif (PSV)

- admissibilité : avoir 65 ans et plus
- prestations : pension annuelle uniforme d'environ 14 % du salaire industriel moyen
- financement : ressources budgétaires
- indexation des pensions : oui

2. Régime public sélectif (SRG)

- admissibilité : avoir 65 ans et plus et des revenus peu élevés
- prestations : maximum d'environ 15 % du salaire industriel moyen pour ceux qui n'ont d'autres ressources que le PSV
- Financement : ressources budgétaires
- indexation des pensions : oui

3. Régimes publics contributifs (RPC-RRQ)

- admissibilité : avoir contribué et être âgé de 65 ans et plus — possibilité de retraite anticipée avec pension réduite
- prestations : maximum de 25 % du salaire industriel moyen
- financement : cotisations employeurs — employées/és à 50 %-50 %
- indexation des pensions : oui

4. Régimes supplémentaires d'entreprises (RSR)

- admissibilité : varie d'un régime à l'autre, exige généralement 10 ans de cotisation pour ouverture du droit à la pension et être âgé de 65 ans et plus
- prestations : varie d'un régime à l'autre, généralement très faible
- financement : cotisations employeurs — employées/és
- indexation des pensions : généralement non
- moins de 50 % de la main-d'oeuvre bénéficie de ce type de protection

5. Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)

- épargne personnelle procurant des avantages fiscaux

[107]

ÉTATS-UNIS

1. Régime public sélectif (SSI)

- admissibilité : avoir 65 ans et plus et des revenus peu élevés
- prestations : niveau très faible de subsistance
- financement : ressources budgétaires
- indexation des pensions : oui

2. Régime public contributif (OASI)

- admissibilité : avoir contribué et être âgé de 65 ans et plus — possibilité de retraite anticipée avec pension réduite
- prestations : maximum d'environ 40 % du salaire industriel moyen
- financement : cotisations employeurs — employées/és 50 %-50 %.
- indexation des pensions : oui

3. Régimes supplémentaires d'entreprises

- admissibilité : varie d'un régime à l'autre
- prestations : varie d'un régime à l'autre
- financement : généralement par des cotisations employeurs
- indexation des pensions : généralement non

4. Régimes d'épargne retraite

- épargne personnelle procurant des avantages fiscaux

SECTEUR Chômage

CANADA

Régimes publics contributifs (UI) (50 régimes différents, un par État)

- prestations : taux habituellement inférieur à 50 % du revenu antérieur, varient en fonction du statut familial
- durée : habituellement un maximum de 26 semaines
- financement : généralement par des cotisations employeur cotisations modulées en fonction des licenciements des entreprises
- en 1983, seulement 52 % des chômeuses et chômeurs recensés étaient indemnisés
- admissibilité : avoir travaillé de 14 à 20 semaines au cours de l'année et être à la recherche d'un emploi. Modalités différentes d'un État à l'autre.

[108]

Régime public contributif (AC)

ÉTATS-UNIS

- prestations : 60 % du revenu antérieur
- durée : maximum de 52 semaines
- financement : tripartite = gouvernement — employeur — employées/és, ressources budgétaires et cotisations
- cotisations uniformes
- en 1983, 85 % des chômeuses et chômeurs recensés étaient indemnisés
- admissibilité : avoir travaillé au moins 10 à 14 semaines au cours de l'année et être à la recherche d'un emploi. Pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail, la norme est de 20 semaines.

SECTEUR Aide aux familles

CANADA

1. Allocations familiales universelles

- admissibilité : avoir des enfants à charge de moins de 18 ans
- prestations : imposables et indexées parfois seulement partiellement
- financement : ressources budgétaires

2. Crédit d'impôt remboursable

- admissibilité : avoir des enfants et un revenu familial sous un certain seuil
- prestations : maximum de 367 \$ annuel par enfant en 1985 indexées
- financement : ressources budgétaires

ÉTATS-UNIS

1. Programme d'aide sélective

- admissibilité : avoir des enfants et un faible revenu — varie d'un État à l'autre
- prestations : varient sensiblement d'un État à l'autre — non indexées
- financement : au moins 50 % assumé par l'État fédéral — le reste est assumé par les États.

[109]

sont avantagés.

Que ce soit nos entrepreneurs locaux qui veulent être « plus compétitifs » en réduisant leurs charges sociales, ou leurs homologues américains qui estiment que certains de nos dispositifs les défavorisent, les pressions peuvent provenir de plus d'une source et prendre des aspects divers. Quoiqu'il en soit, les multiples déclarations contradictoires des différents responsables ne permettent pas de savoir si oui ou non les politiques sociales constitueront un objet négociable, du moins officiellement. Mais compte tenu des pressions internes déjà très vives s'exerçant sur la protection sociale, l'orientation des négociateurs américains vient renforcer une tendance déjà bien plus qu'elle en crée une nouvelle.

***Des pressions déjà vives :
vers l'érosion de nos politiques sociales***

Car une constatation s'impose. La tendance lourde en matière de protection sociale depuis environ une décennie va dans le sens d'une érosion progressive de plusieurs des caractéristiques qui furent à la base de sa construction.

Nous effectuons ici une revue sommaire de la situation. On se rappellera entre autres du récent débat sur l'universalité des programmes sociaux. Or, malgré le retrait forcé du gouvernement conservateur et les belles paroles rassurantes quant au maintien du principe d'universalité, l'observation montre que depuis dix ans, le régime de sécurité de la vieillesse et l'aide aux familles deviennent de plus en plus sélectifs. Le processus est bien simple. Par toutes sortes de manipulations des modalités de programmes, le gouvernement fait en sorte que la part relative des composantes sélectives par rapport aux enveloppes globales augmente progressivement. En clair, cela signifie que la pension universelle et l'allocation familiale universelle voient leur part relative diminuer de manière continue. Les dernières mesures — Budget Wilson de 1985 — bonifiant le crédit d'impôt pour enfants renforcent cette tendance. On peut voir là une façon occulte de faire passer à petites doses ce qu'on ne peut réussir d'un seul coup. Du côté

des régimes de retraite, malgré la volonté populaire profonde — exprimée par une foule d'organisations représentatives de la population — de parvenir à revaloriser les régimes publics contributifs afin d'assurer une retraite décente à la majorité, le gouvernement a fait la sourde oreille et privilégie « l'option privée ». Les récentes dispositions, qui élargissent les conditions régissant les REER et les régimes privés de retraite, illustrent que pour le gouvernement, la protection du revenu à la retraite devient de plus en plus une question de responsabilité individuelle plutôt que collective.

En ce qui a trait à l'assurance- chômage, le régime connaît des resserrements successifs depuis 1975. Or, l'application éventuelle des principales recommandations du Rapport Forget aurait pour effet de faire porter encore davantage aux individus les risques financiers associés au chômage. On y propose en [110] quelque sorte une modulation des prestations en fonction du risque de chômage. Plus de 75 % des bénéficiaires verraient leurs prestations plus ou moins réduites. Dans ces conditions, on peut parler de véritable torpillage du régime !

Du côté de la santé-sécurité au travail, le rapport sur la déréglementation du Comité Scowen ⁶⁰ illustre, on ne peut mieux, la très forte tendance actuelle de donner la primauté à l'économie au détriment du social. On délaisse l'optique de prévention pour insister sur la réparation.

Le secteur de la santé, même s'il résiste péniblement aux assauts, n'est guère épargné : réduction des paiements fédéraux aux provinces, tendance marquée à la désinstitutionnalisation, discours de plus en plus axé vers la privatisation. Au Québec, le Rapport Gobeil évoque très concrètement l'idée d'un ticket modérateur et la formation d'organismes privés de santé comme on en trouve aux États-Unis. Que fera la commission Rochon dans tout cela ? Les populations canadienne et québécoise étant particulièrement attachées au régime de santé, les gouvernements sont conscients d'être assis sur un baril de poudre et on peut parier qu'ils procéderont avec une bonne dose de prudence.

Finalement, l'évolution du dossier de l'aide sociale montre bien que l'ère d'une « sécurité sociale d'assurance » cède peu à peu le pas à celle

⁶⁰ Gouvernement du Québec, *Réglementer moins et mieux*, juin 1986.

d'une « sécurité sociale d'assistance ». C'est dans cet esprit qu'il faut interpréter les projets de revenu minimum garanti évoqués dans le Livre blanc sur la fiscalité et le Rapport Macdonald. Or, la structure de ces programmes est typiquement conçue pour rescaper à moindres frais les naufragés d'un éventuel accord de libre-échange. C'est dans cette optique qu'il faut interpréter les propositions du rapport Macdonald en matière de sécurité du revenu.

Coût de la main-d'oeuvre, compétitivité des entreprises et financement de la sécurité sociale

Dans un régime de libre-échange, il faudra que nos coûts de production, dans lesquels sont inclus les coûts sociaux, soient équivalents à ceux de nos compétiteurs américains, sinon il n'y a aucun espoir de survie pour nos entreprises.⁶¹

Ce point de vue reflète bien la façon de voir de nos dirigeants d'entreprises, mais probablement qu'en interrogeant leurs homologues américains, on obtiendrait des affirmations semblables. Mais au-delà des phrases chocs, qu'en est-il si on explore les fondements ?

Une première chose est certaine. Avec une stratégie de développement économique basée sur le redéploiement industriel et la conquête des marchés extérieurs, les gouvernements placent la compétitivité des entreprises au sommet de leurs préoccupations. Dans ce contexte, le freinage du coût de la main-d'oeuvre (salaires plus charges sociales) devient un leitmotiv autant pour les [111] États que pour les entreprises, puisqu'on en fait un instrument de politique économique.

Alors que les dépenses sociales connaissent une forte poussée, sous l'impulsion notamment du vieillissement de la population, de l'aggravation du chômage et du gonflement des coûts de santé, la question du financement de la sécurité sociale prend une intensité certaine pour le patronat. Les modalités de financement des programmes peuvent en effet influencer sur les coûts de main-d'oeuvre,

⁶¹ Turcotte, Claude, *Le Devoir*, 19 février 1986.

lesquels peuvent à leur tour influencer sur la compétitivité des entreprises. Ainsi lorsque les programmes sociaux sont principalement financés par des cotisations aux employeurs, cela devrait normalement alourdir davantage le coût de la main-d'oeuvre que si leur financement s'opère surtout à partir des impôts. À cet égard, le tableau 5 révèle des différences sensibles dans les modalités de financement prévalant au Canada et aux États-Unis. Les cotisations salariales jouent en effet un rôle beaucoup plus important aux États-Unis. Mais selon une étude du Bureau international du travail (BIT) :

Tableau 5

Répartition en % des recettes de la sécurité sociale
selon leur provenance : Canada et États-Unis

	Année	Assurés	Employeurs	Pouvoirs publics	Autres
Canada	1960	9,0	16,3	70,5	4,2
	1977	9,1	15,0	70,9	5,0
	1980	7,4	12,8	71,2	8,6
États-Unis	1960	36,7	58,3	-	5,0
	1977	38,8	52,0	6,2	3,0
	1980	23,4	40,4	29,8	6,4

Source : Bureau, international du travail.

Le choix entre salaires relativement bas, charges sociales élevées [112] et prélèvement fiscal relativement faible, d'une part, et salaires élevés, charges sociales faibles et prélèvement fiscal relativement élevé, d'autre part, n'a guère d'incidence sur le coût total de la main-d'oeuvre. ⁶²

Les comparaisons internationales montrent en effet que les différences de coûts de main-d'oeuvre

⁶² Bureau international du travail. Sécurité sociale : Quelle méthode de financement ? Une analyse internationale.

(...) sont liées beaucoup plus aux écarts de salaire direct et de pression fiscale globale (impôts plus cotisations sociales) qu'aux modalités de financement de la sécurité sociale. ⁶³

Ainsi, si le coût de la main-d'oeuvre influence le degré de compétitivité des entreprises, ce dernier dépend également du taux de change entre deux pays considérés. Dans le cas qui nous préoccupe, les entreprises canadiennes sont donc favorisées en raison de la faiblesse relative du dollar canadien.

Même si à l'échelle macroéconomique, les modalités de financement des programmes sociaux n'apparaissent pas comme un facteur déterminant les disparités dans les coûts de main-d'oeuvre, *peut-on en dire autant à l'échelle microéconomique*, c'est-à-dire pour les entreprises prises individuellement ou sectoriellement ? Rien n'est moins sûr lorsqu'on sait que les cotisations sociales représentent une charge beaucoup plus lourde pour les entreprises intensives en main-d'oeuvre. Or, ces dernières sont généralement des PME.

Un autre fait demeure clair. Pour affronter la concurrence extérieure, les entreprises canadiennes cherchent à minimiser leurs coûts de production. Or parmi ces coûts, les coûts de main-d'oeuvre jouent un rôle prépondérant. Il faut en effet préciser que *les entreprises exercent beaucoup moins de contrôle sur le prix du capital ou celui des matières premières que sur celui de l'heure de travail*. D'où l'intérêt des entreprises à tenter coûte que coûte de le restreindre. Pour ce faire, elles peuvent jouer à la fois sur le salaire direct et sur le salaire indirect (charges sociales).

Si les entreprises veulent à la fois limiter la progression du salaire direct ainsi que celle de prélèvements obligatoires, la cible des attaques change toutefois selon la conjoncture. Il est également très clair que les entreprises veulent couper les vivres à la protection sociale afin d'exercer une pression à la baisse sur le niveau des salaires. En situation de libéralisation des échanges, où l'on assisterait certes à un avivage de la concurrence, ces réactions déjà très fortes des milieux d'affaires risqueraient sans doute de prendre de l'ampleur.

⁶³ *Op. cit.*, p. 58.

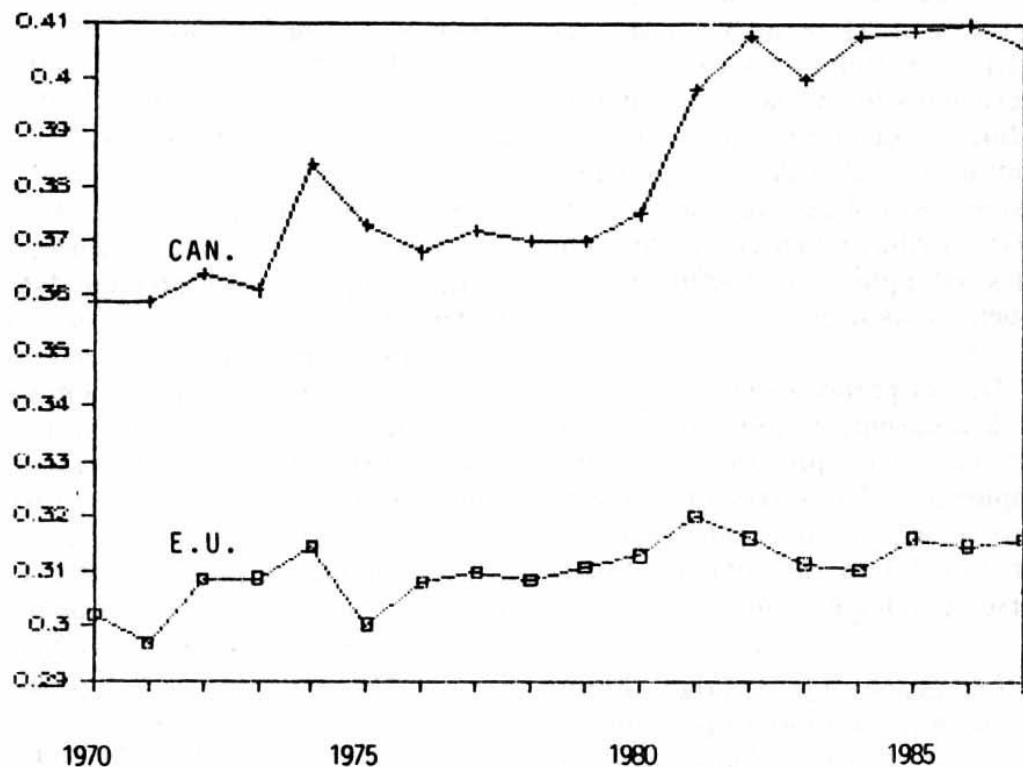
***Prélèvements obligatoires et fiscalité :
vers un étouffement de la politique sociale ?***

Un examen comparatif des prélèvements obligatoires (l'ensemble des taxes directes et indirectes incluant les cotisations sociales que versent aux gouvernements les entreprises et les particuliers) fait ressortir les faits suivants. Si l'on rapporte ces montants aux PIB res-

[113]

Graphique 2

Taux de prélèvements obligatoires : Canada et États-Unis
(taxes directes et indirectes par rapport au PIB)



Construit à partir de chiffres tirés de : OCDE, Perspectives économiques no 39, juin 1986.

[114]

ectifs du Canada et des États-Unis, on obtient les taux de prélèvements obligatoires dont l'évolution apparaît au graphique 2. Cet indicateur, qui mesure la pression fiscale globale, s'avère nettement plus élevé au Canada et ce, sur toute la période considérée.

L'écart persiste et s'élargit même à partir de 1980. Sur quinze ans, le taux de prélèvement obligatoire s'est avéré relativement stable aux États-Unis, oscillant de 30 % à 31 %. Pendant ce temps, il passait de 36 % à 41 % au Canada. Ces chiffres reflètent assez bien les écarts dans les niveaux de dépenses publiques engagées que nous présentions en début de texte. Les prélèvements obligatoires servent en effet à financer l'ensemble des activités publiques et non seulement les dépenses sociales.

De ces prélèvements, il nous est malheureusement impossible d'isoler la part qui incombe aux employeurs. Nous avons néanmoins deux indicateurs qui nous informent sur l'évolution des impôts directs versés par les entreprises.

Le graphique 3 nous donne l'évolution du ratio impôts directs des entreprises/PIB. On observe un écart qui va s'agrandissant. Les entreprises canadiennes versent proportionnellement plus que les entreprises américaines. Mais la tendance dans les deux pays est à une diminution de l'apport des entreprises aux impôts directs totaux, ce que confirme le graphique 4.

Toutefois, l'évolution future de ces écarts dans la taxation, sera grandement conditionnée par la mise en œuvre de la réforme fiscale américaine, qui doit en principe répartir le fardeau fiscal en augmentant celui des entreprises. La voie que choisira le Canada en matière de fiscalité — le gouvernement ayant déjà annoncé une réforme — sera également déterminante.

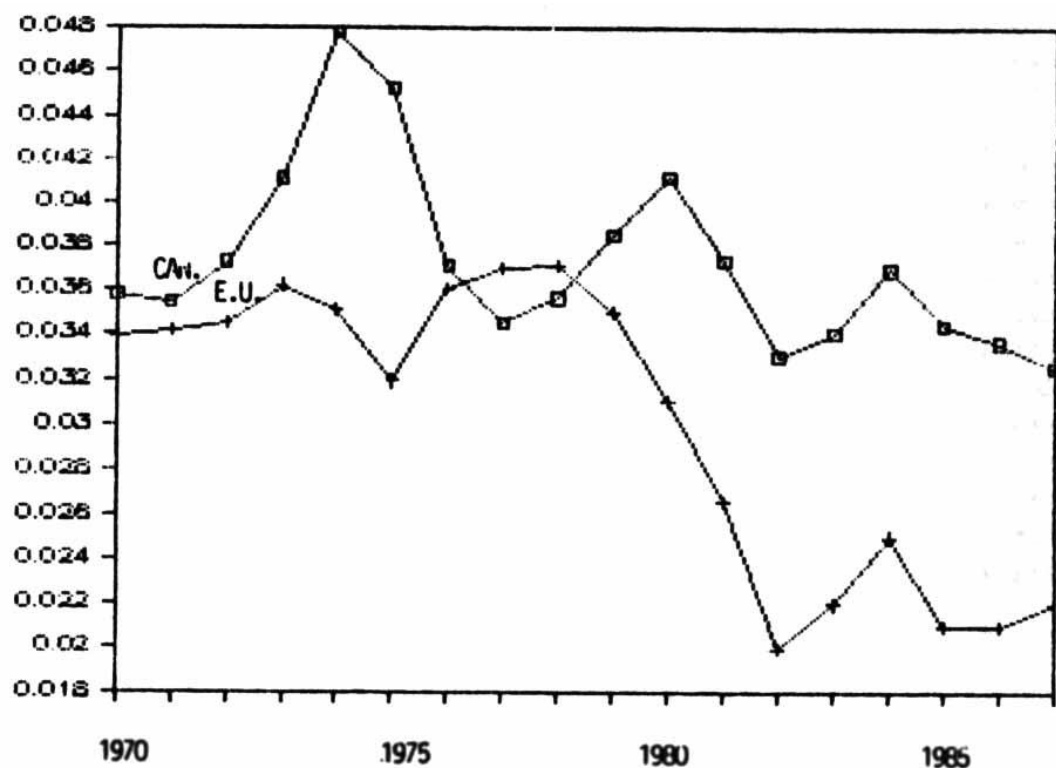
Mais pour l'instant, compte tenu que la réforme fiscale américaine n'implique pas de hausse du niveau de prélèvement obligatoire, on peut affirmer que la fiscalité globale — c'est-à-dire incluant la parafiscalité — s'avère sensiblement plus lourde au Canada qu'aux États-Unis.

Or, en situation de libre-échange, on s'attend normalement à ce que des pressions s'exercent dans le sens d'une égalisation des prix et des coûts de production des biens et services produits de part et d'autre de

la frontière. Agissant un peu selon le principe de vases communicants, peut-on anticiper que le processus d'homogénéisation atteigne aussi le niveau de prélèvement et la fiscalité ? Si tel était le cas, compte tenu du déséquilibre qui caractérise les forces en présence, le Canada aurait à s'harmoniser au modèle américain. Tout nivellement signifierait alors d'importants ajustements à la baisse pour le dispositif canadien. C'est ce même raisonnement de « fiscalité compétitive » qui pousse le gouvernement québécois à tout mettre en œuvre pour harmoniser sa fiscalité avec celle de l'Ontario. C'est également la même rationalité qui fait dire au gouvernement fédéral que le Canada devra bientôt [115]

Graphique 3

Part des impôts directs versés par les entreprises
dans le PIB : Canada et États-Unis

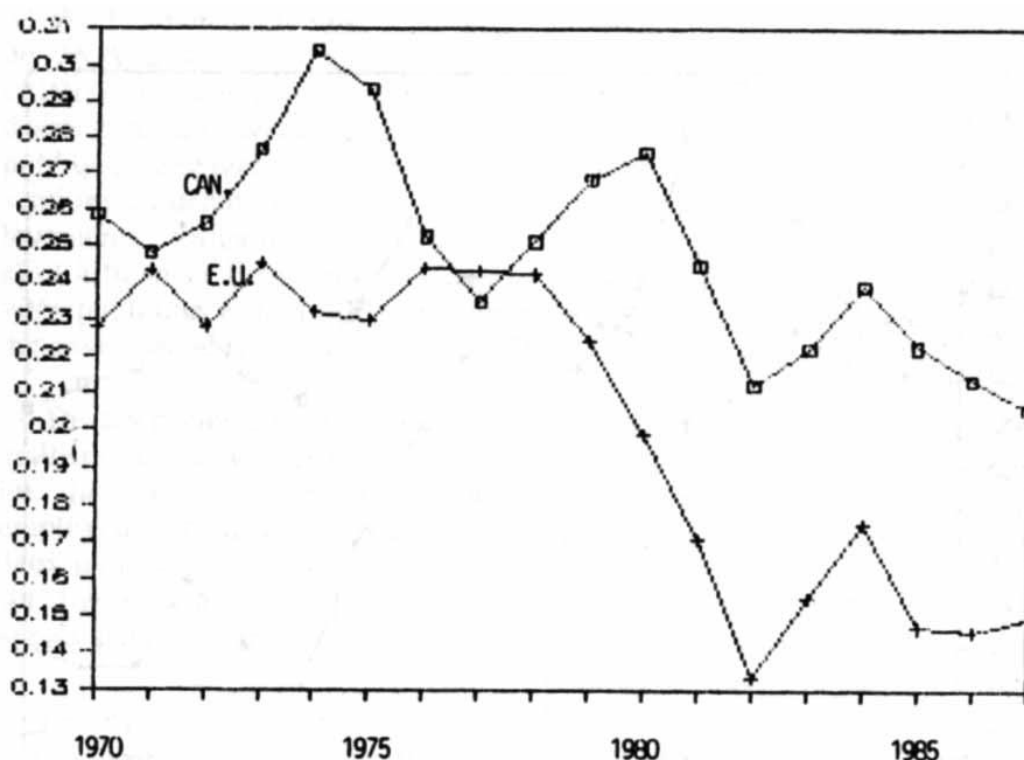


Source : Idem.

[116]

Graphique 4

Impôts directs des entreprises par rapport
aux impôts directs totaux : Canada et États-Unis



Source : Idem.

[117]

emboîter le pas des États-Unis qui viennent de promulguer, on le sait, une réforme fiscale d'envergure.

Sans aller jusqu'à dire que le libre-échange forcerait le Canada à niveler très exactement son niveau de prélèvement au niveau américain et à adopter une structure fiscale identique, plusieurs indices permettent de supposer que les pressions existantes, déjà très fortes allant dans le sens d'une harmonisation, ne pourraient que s'amplifier.

Or, il faut garder en tête que le niveau de prélèvement fiscal et parafiscal au Canada est compatible avec les choix politiques qui sont effectués en matière de services publics et de politique sociale !

Vers une harmonisation accélérée des dispositifs de protection sociale ?

L'exclusion des politiques sociales du champ des négociations officielles ne saurait donc garantir leur intégrité. Elles constituent d'ores et déjà un enjeu dans le débat sur le libre-échange.

D'ailleurs libre-échange ou pas, on dénote un glissement très marqué de la politique sociale canadienne. En ce qui a trait à l'assurance-chômage, nous avons dit que le régime canadien subit une érosion progressive depuis dix ans. Or, les projets de réforme du type Macdonald ou Forget, s'ils étaient appliqués, abaisseraient le degré de protection garanti par le régime canadien à un niveau comparable aux programmes américains. Peut-on voir là l'effet d'un hasard ?

Du côté de la santé, on sait que le système canadien, largement étatisé, diffère passablement de l'appareil américain. De fait, en 1982, 74 % des dépenses totales pour les services de santé au Canada étaient engagées par les gouvernements. Aux États-Unis, la part des dépenses publiques n'atteignait que 42 %. Néanmoins, au total, les Américains consacraient plus de ressources à la santé. En 1983, 10,8 % du PIB allait à la santé tandis qu'au Canada, la proportion atteignant 8,2 % ⁶⁴.

Or, si on peut affirmer sans risque que le système canadien est à la fois moins coûteux, plus accessible, mieux structuré, bref meilleur que le système américain, comment se fait-il qu'encore ici, un glissement soit en train de s'opérer ? Malgré tous ses défauts, le système de santé canadien jouit d'une excellente réputation au plan international. On ne saurait en dire autant de celui des États-Unis qui laisse entre 15 % et 20 % des Américains sans protection.

C'est donc sur cette toile de fond qu'on devrait apprécier les nouvelles tendances qui marquent l'évolution de nos soins de santé, à savoir la privatisation, la désinstitutionnalisation, la possibilité d'introduire des tickets modérateurs, etc. C'est aussi en pensant au système américain conçu pour les riches qu'on doit [118] examiner les propositions du Rapport Gobeil. Ce dernier met de l'avant la

⁶⁴ Voir *Problèmes économiques*, n° 1966, 19 mars 1986, p. 28.

privatisation de certains hôpitaux et la création d'organismes privés, chargés de la préservation de la santé comme on retrouve aux États-Unis. Lorsqu'on sait que ces organismes (HMO) ont été créés en bonne partie pour alléger les charges sociales des employeurs américains face à la montée des coûts de santé, on comprend que l'attrait d'une telle formule n'a rien à voir avec l'amélioration de notre dispositif.

Ces deux exemples parlent donc d'eux-mêmes. Voilà deux domaines où les Canadiennes et les Canadiens, par une approche mettant l'accent sur la mise en commun des ressources et la collectivisation des risques, se sont construit des protections nettement meilleures que celles dont bénéficient leurs voisins du sud. Pourtant, tout laisse croire que si rien n'est fait pour enrayer les tendances actuelles, ces programmes, et plus généralement la protection sociale canadienne, s'inspirera de plus en plus des modèles américains.

Dans ce contexte, la conclusion d'une entente de libre-échange avec les États-Unis, loin de ralentir ce processus ne pourrait que renforcer les pressions déjà existantes. L'enjeu n'est ni plus ni moins qu'un pan entier de notre patrimoine collectif.

Février 1987

[119]

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

**“LE SYSTÈME SOCIO-SANITAIRE
SOUS LE SCALPEL DE L'ÉTAT.”**

Marie MOISAN

[Retour au sommaire](#)

L'orientation de la politique du gouvernement du Québec dans le domaine de la santé inquiète, et à juste titre. Sous prétexte de réduire les coûts du système, toutes les hypothèses ont été avancées : ticket modérateur, ouverture au secteur privé, « rationalisation » des services, ...Et l'enjeu, explique l'auteure, devient de plus en plus manifeste : « le droit au profit dans le secteur socio-sanitaire ».

Marie Moisan présente cet enjeu à partir de deux mouvements importants en train de s'opérer actuellement dans le secteur socio-sanitaire : la [120] privatisation de plusieurs parties du système et la désinstitutionnalisation de certaines catégories de bénéficiaires. Dans le premier cas les enjeux sont plus facilement perceptibles ; dans le second cas par contre ils sont moins immédiatement apparents. En effet le mouvement de désinstitutionnalisation s'accompagne d'un discours humaniste qui reprend et utilise des aspirations tout à fait réelles ; des aspirations à recevoir des soins plus humanisés et davantage respectueux de la qualité de vie et de l'autonomie des personnes qui doivent y recourir. Selon l'auteur pourtant, loin de répondre à ces aspirations, le mouvement actuel, tel que déjà on peut l'évaluer, a pour effet d'abandonner à eux-mêmes les bénéficiaires qui sont l'objet de la désinstitutionnalisation. Cela a ainsi pour effet de reporter vers les individus les coûts des services que l'État n'assume désormais plus, et

vers le secteur privé la possibilité de les offrir. Si ces tendances se confirment, le résultat des réformes du système de la santé sera moins de réduire les coûts réels de la santé au Québec, objectif supposé de ces mesures, que de réduire les coûts publics, au détriment des individus.

I.E.

Le rôle de l'État dans la vie sociale et économique fait l'objet d'un débat de plus en plus virulent dans l'ensemble des pays industrialisés de l'ouest. Le rapport Macdonald au fédéral, et le rapport du « comité des sages » au Québec, ont particulièrement contribué à propager la doctrine néo-libérale du « moins d'État, plus de marché ». Dans le domaine socio-sanitaire comme ailleurs, l'État tente de s'en remettre à l'entreprise privée et aux collectivités pour dispenser des soins et des services soi-disant trop coûteux pour le trésor public. La privatisation et la désinstitutionnalisation s'inscrivent explicitement ou implicitement dans cette logique économique de réduction des dépenses publiques en santé.

La réforme Castonguay et le discours social sur la santé

Avant de confronter le discours légitimant la privatisation et la [121] désinstitutionnalisation avec la réalité et les conséquences des interventions de l'État en cette matière, il faut voir comment ce discours sur la santé et les services sociaux contraste avec celui en vogue il y a quelques années. À partir du milieu des années 60 et du début des années 70 en effet, l'État québécois délaisse le rôle qu'il avait jusqu'à joué dans un domaine marqué par les rivalités fédérales-provinciales. En 1963, le rapport de la Commission d'enquête sur l'assistance publique (rapport Boucher) remet officiellement en question la gestion privée et le rôle supplétif de l'État dans les domaines sociaux (Santé Société, 1986). Mais c'est suite au rapport de la Commission Castonguay-Nepveu (1966-1972) que l'État québécois devient

véritablement l'acteur central de l'organisation et de la distribution des soins et des services socio-sanitaires.

La réforme de la santé et des services sociaux découlant du Rapport Castonguay-Nepveu se caractérise notamment, selon le sociologue Marc Renaud (1977), par de grands principes socio-démocrates qui, hormis celui de l'accessibilité, n'ont leur équivalent nulle part au Canada : approche globale de la santé, réorganisation des professions, décentralisation, participation. Le développement de l'État nécessaire à l'actualisation de ces idéaux sert, toujours selon Renaud, les intérêts d'une nouvelle petite bourgeoisie francophone. L'impossibilité pour celle-ci d'accéder dans l'entreprise privée à des postes rémunérateurs et prestigieux réservés aux anglophones est ainsi compensée par la création de postes équivalents dans la fonction publique québécoise.

La Réforme et ses grands principes servent donc d'abord de tremplin à la nouvelle classe moyenne francophone, et ce non seulement dans le domaine de la santé. Des idéaux similaires animent tous les secteurs de la société québécoise à l'heure de la Révolution tranquille et de l'essor de l'État-providence. Dans le domaine socio-sanitaire comme ailleurs cependant, les nobles idéaux se traduisent bien peu en réalisations concrètes. La participation et la décentralisation restent surtout au niveau des principes. L'approche globale et multidisciplinaire de la santé ainsi que la réorganisation des professions sont tenues en échec par le pouvoir professionnel, particulièrement celui des médecins. Seule l'accessibilité représente un acquis indéniable de la Réforme, malgré certaines exclusions de l'assurance universelle et malgré la subsistance de disparités régionales considérables.

La rationalité économique du nouveau discours étatique sur la santé

Les grands principes de la [122] Réforme ont eu en fait peu de temps pour être appliqués : dès le milieu des années 70, avec la crise économique la logique étatique d'expansion est remplacée par une rationalité de décroissance. De nouveaux mots d'ordre émergent : évaluation des programmes et de la gestion, coupures d'effectifs, de

salaires et de services (Gow, 1983) ; on parle aussi d'efficacité, d'initiative privée et de responsabilité individuelle.

Un discours économique résolument centré sur le contrôle des coûts et sur la rationalisation des ressources du système socio-sanitaire supplante le discours social de la Réforme Castonguay. Au coeur de cette logique économique par laquelle l'État tente de se dégager de ses responsabilités sociales face à la santé, la privatisation et la désinstitutionnalisation tiennent une place particulièrement importante.

La privatisation invoque essentiellement des motifs d'efficacité et d'économie. La désinstitutionnalisation s'accompagne pour sa part d'un discours humaniste sur le bien-être et l'autonomie des personnes institutionnalisées. Pourtant, dans les faits, la désinstitutionnalisation n'est, à bien des égards, qu'une forme particulière de la privatisation. En effet, quand on renvoie les institutionnalisés dans la communauté avec la volonté que celle-ci, par le biais du travail bénévole ou de la famille, les prennent en charge, on remet au domaine privé des tâches assumées par des institutions d'État. En d'autres mots, on privatise. Implicitement ou explicitement, privatisation et désinstitutionnalisation procèdent d'une rationalité économique analogue et reposent sur le même résultat : le système public de santé coûte trop cher.

Or, selon l'économiste A.P. Contandriopoulos (1985), l'augmentation des dépenses de santé entre 1975 et 1981 au Canada et au Québec a à peine permis de maintenir le niveau des soins de 1975. Le secteur de la santé coûte, en 1981, 6.5 milliards, et représente la même proportion du P.I.B. qu'en 1975, soit 8 % (Contandriopoulos, 1985). Les dépenses per capita en santé placent le Québec au même rang que les provinces atlantiques, qui ont toujours eu les dépenses moyennes les plus faibles au Canada (CASF, 1984). En 1984, le ministre des Affaires sociales affirme lors d'une allocution que la santé coûte moins cher aux Québécois qu'aux habitants de la majorité des provinces canadiennes et beaucoup moins cher qu'aux Américains, pour un rendement comparable (Laurin, 1984).

La tendance à la privatisation

Ce qui distingue le Québec de l'Ontario, et encore plus des États-Unis, c'est la grande part (80 %) des dépenses totales de santé assumée [123] par l'État. La privatisation implique non la *diminution des dépenses totales mais le transfert d'une part des dépenses publiques vers les individus*, augmentant ainsi les inégalités sociales devant la maladie. Pour véritablement réduire les coûts totaux du système, A.P. Contandriopoulos (1985) montre qu'il faudrait plutôt agir sur son utilisation, soit au niveau de l'offre et/ou de la demande. Or comme la demande des consommateurs/trices en santé est, mise à part la visite médicale initiale, généralement induite par le médecin (visites de rappel, examens plus poussés, prescription de traitements, etc.), toute surconsommation dépend bien peu des utilisateurs/trices (voir Boutin et Bisson, 1977). C'est plutôt du côté de l'offre qu'il faut regarder si on veut réduire l'utilisation du système, en particulier du côté des professionnels de la santé et du côté de l'industrie de la technologie médicale. La rémunération à l'acte des médecins les incite plus ou moins consciemment à la multiplication des actes. Quant à l'industrie pharmaceutique et à celle de la technologie lourde, motivées essentiellement par le profit, elles exercent une pression inflationniste continue sur le système de santé.

Or, loin d'évacuer le motif du profit du système de santé, l'État parle de plus en plus de privatisation. À côté des éléments privés traditionnels (professionnels en pratique privée, polycliniques, industrie pharmaceutique, assurances privées, etc.), on voit se multiplier les nouvelles formes de privatisation : contrats de sous-traitance dans les services auxiliaires des hôpitaux et des centres d'accueil, sous-traitance également dans les soins et services à domicile, exclusions de certains soins couverts par l'assurance-maladie, multiplication des centres d'accueil privés, évocation d'altérations au caractère public de l'assurance-maladie, etc.

Le droit au profit dans le secteur socio-sanitaire devient un enjeu de plus en plus clair. En effet, pour l'entreprise privée, le domaine de la santé est une véritable mine d'or : croissance régulière et continue de plus de 10 % par année, marché large touchant l'ensemble de la population, secteur sans risque ni crise où les investissements sont

garantis par les gouvernements, profits élevés liés au caractère prioritaire de la santé, crédibilité humanitaire donnée aux investisseurs (Contandriopoulos, 1985).

Le secteur privé réclame une part accrue de ce marché alléchant au nom de son efficacité et de son efficience. Ainsi, le président du Groupe Champlain, propriétaire de centres d'accueil privés pour les malades chroniques, prétend que les soins aux chroniques coûteraient quatre fois moins cher dans le secteur privé tout en permettant de faire des profits (Cloutier, 1985).

Pourtant, si on compare l'efficacité du système américain plus privatisé à celle du système canadien, on constate que les coûts du système de santé ont augmenté aux États-Unis entre 1971 et 1978, passant de 7 % à 9 % du PNB, pendant qu'ils restaient stables à 7 % au Canada [124] (Evans, 1980). De l'avis de l'ex-ministre Lazure, c'est l'existence même d'une seule source majeure de financement qui, au Québec comme au Canada, a permis au gouvernement d'avoir un contrôle réel sur le coût total du système. Si on inclut en plus dans la comparaison les critères d'accessibilité et d'équité, le système canadien n'a vraiment rien à envier à celui des États-Unis, qui laisse environ 20 % de sa population sans protection devant la maladie (ibid.).

Quant aux exemples ontariens de privatisation, Hurl (1984) démontre, dans le cas des services d'aide à l'enfance, la fausseté du mythe de la supériorité du système privé : l'efficacité, la capacité de répondre aux besoins, la capacité d'innover, l'accessibilité, la qualité des services, souvent invoquées comme avantages de la privatisation par les néolibéraux, sont au contraire peu caractéristiques des services privés ontariens.

La tendance à la désinstitutionnalisation

La désinstitutionnalisation représente la deuxième grande tendance du système socio-sanitaire et vise particulièrement les personnes âgées et les personnes souffrant de problèmes de santé mentale. Ces deux clientèles occupent en effet la plus grande partie des places en institution. Les personnes âgées utilisent 60 % des ressources de soins des établissements à long terme contre 15 % seulement des soins

médicaux ambulatoires. Le vieillissement de la population, lié au faible taux de natalité et à l'augmentation de l'espérance de vie, risque d'augmenter encore le besoin en ressources des aînés (CASF, 1984). La maladie mentale est, quant à elle, la maladie la plus coûteuse au Québec, monopolisant 18 % des dépenses publiques en santé. Or, la majorité des dépenses en santé mentale, soit 58 %, va aux soins à long terme en institution (*ibid.*). C'est donc avec une logique de réduction des coûts publics que l'État québécois aborde la désinstitutionnalisation.

La désinstitutionnalisation implique en principe le remplacement des ressources institutionnelles par des ressources externes afin de réinsérer dans leur milieu les bénéficiaires relativement autonomes ou afin de prévenir leur entrée en institution. Or le désengagement de l'État se révèle sous la soi-disant substitution d'un type de ressources par un autre quand on constate l'insuffisance tant des ressources institutionnelles que des ressources parallèles ou externes. Ainsi, les hôpitaux de courte durée ont connu des situations critiques d'engorgement liées au manque de ressources adéquates — centres d'accueil, hôpitaux de soins prolongés, soins à domicile... — pour les malades chroniques. La qualité dégradée de la vie en institution a fait l'objet de dénonciations de la part de plusieurs syndicats. Quant aux soins et services à domicile, [125] tout le monde s'élève contre leur insuffisance. En 1983, le ministère des Affaires sociales lui-même reconnaissait qu'à peine la moitié des personnes âgées nécessitant des services à domicile en recevait effectivement, et la quantité de services reçus par ces bénéficiaires (en moyenne, une heure et demie à deux heures par semaine) n'arrivait pas à satisfaire leurs besoins (Roy, 1985).

En plus de services externes insuffisants, on constate, lors des désinstitutionnalisations, le manque de consultation des travailleurs/euses et des familles ainsi que la préparation inadéquate des collectivités où on prétend réintégrer les désinstitutionnalisés (FSPIIQ-CEQ, 1985). La désinstitutionnalisation sans véritable plan de réinsertion sociale favorise, dans le cas des expsychiatisés, les réinstitutionnalisations fréquentes (FCLSC, citée par Anctil, 1986) et la formation de ghettos d'ex-patients plus ou moins laissés à eux-mêmes et qui viennent grossir les rangs des itinérants ou chambreurs. Aux États-Unis, le tiers des itinérants seraient des malades mentaux désinstitutionnalisés (Anctil, 1986).

Certaines recherches (Béland, 1982 ; Contandriopoulos et al., 1984) permettent de remettre en question le postulat même de substitutivité des ressources institutionnelles et des ressources externes. Ces deux types de ressources seraient essentiellement *complémentaires*, ne s'adresseraient pas nécessairement aux mêmes clientèles et les ressources externes ne pourraient pas, même si on les multipliait, remplacer systématiquement les services institutionnels.

Fonctions réelles du discours humaniste sur la désinstitutionnalisation

La rationalité économique au coeur de la désinstitutionnalisation est souvent occultée par le discours humaniste de l'État sur le bien-être des bénéficiaires, sur le caractère aliénant des institutions, sur la participation et l'intégration sociale des personnes âgées et des psychiatisés. En plus de ces valeurs libérales traditionnellement mises de l'avant par l'État-providence, les valeurs néolibérales d'autonomie et de responsabilité sont de plus en plus évoquées pour justifier la désinstitutionnalisation.

L'une des fonctions d'un tel discours consiste à récupérer les valeurs d'autonomie et d'entraide caractéristiques de l'idéologie des nouveaux mouvements sociaux s'élevant « contre les politiques autoritaires de gestion du social, contre la participation dépendante à la consommation des équipements sociaux collectifs... » (Maheu, 1983, p. 78). En récupérant les concepts d'autonomie et d'entraide, en se faisant l'avocat de la prise en charge par le milieu, l'État désamorce les critiques et accroît sa légitimité.

[126]

Or la prise en charge collective ne saurait être orchestrée d'en haut sans être vidée de son essence. Quant à l'autonomie véritable, elle a, pour s'exercer, besoins de moyens concrets que la désinstitutionnalisation actuelle n'assure aucunement. En fait, la dépendance des personnes âgées et des psychiatisés face à l'État est troquée pour une dépendance plus subtile et plus « économique » à l'endroit de la famille et de la communauté. Le discours étatique sur la

prise en charge par le milieu sert à occulter ce recours à une main-d'oeuvre familiale et communautaire peu coûteuse.

Ainsi, la politique du MAS à l'égard des personnes âgées (1985), dont l'objectif principal est le maintien des aînés dans leur milieu naturel, vise-t-elle implicitement à utiliser la réserve de main-d'oeuvre constituée par les personnes âgées elles-mêmes, par les jeunes et par les femmes. Les bénévoles auprès des personnes âgées sont déjà, dans 69 % des cas, des femmes de cinquante-cinq ans et plus, tandis que la deuxième catégorie en importance est celles des hommes de cinquante-cinq ans et plus (Plamondon, cité par Tremblay, 1985). On met ainsi à profit le travail des personnes âgées reléguées hors des circuits de production. Les jeunes économiquement improductifs (chômeurs, assistés sociaux), moyennant un mince supplément à leurs prestations, sont pour leur part mis à contribution par le biais de projets gouvernementaux. Dans la région de Québec, 60 % des activités des programmes de travaux communautaires visent le maintien à domicile des personnes âgées (CSSQ, 1985). Quant aux femmes, on n'a plus à démontrer que le « support naturel » leur est dévolu depuis des siècles tant au plan de l'entretien physique et psychologique de la famille que du travail bénévole ou charitable à l'extérieur du foyer. La désinstitutionnalisation sans ressources suffisantes équivaut à les forcer à prendre « leurs » responsabilités, bon gré, mal gré, à l'égard de « leurs » parents âgés, de « leurs » malades mentaux.

Conséquences de la privatisation et de la désinstitutionnalisation

La privatisation et la désinstitutionnalisation comportent donc de graves conséquences pour ceux et celles qui dispensent les soins et les services. Avec la désinstitutionnalisation, l'État mise sur le développement du travail bénévole ou communautaire au détriment des emplois salariés et syndiqués du secteur public. D'autre part, le vide laissé par l'État est également comblé par des entreprises privées à but lucratif où les conditions de travail et de salaire sont généralement bien inférieures à celles prévalant dans le secteur public.

Les conséquences du retrait de l'État sur les bénéficiaires sont elles [127] aussi très claires : atteinte au droit universel à des soins et à des services de qualité et reproduction exacerbée des inégalités sociales devant la vieillesse et la maladie. L'exemple américain (voir Stoez, 1983) nous donne une idée de ce qui s'amorce déjà ici, soit la consolidation de deux systèmes parallèles de santé et de services sociaux, l'un dispensant des soins coûteux et de qualité aux clientèles riches et relativement en santé, l'autre public et gratuit mais d'accès restreint, où les ressources sont souvent insuffisantes et où aboutissent les « cas lourds » peu profitables pour le privé. Pour les pauvres pas tout à fait assez pauvres pour bénéficier des services publics, et pour ceux qui seront las d'y attendre leur place, on verra se multiplier les services privés de qualité douteuse comme c'est déjà le cas avec les foyers privés clandestins pour personnes âgées.

La privatisation et la désinstitutionnalisation menacent non seulement l'accessibilité mais également la continuité des soins et des services. L'insuffisance des ressources publiques externes, la « responsabilisation du milieu » reposant sur des organismes communautaires à l'existence précaire et au financement inadéquat, le caractère très souvent irrégulier et instable de l'implication bénévole, sont autant de facteurs limitant la continuité des services non institutionnels. Or la continuité du rapport thérapeutique dans le cas des psychiatisés (voir Gaucher, 1985) ainsi que la permanence et la nature soutenue de l'aide à domicile aux personnes âgées (voir Béland, 1982), sont des conditions indispensables au sentiment de sécurité et de bien-être des bénéficiaires. Dans le contexte actuel et comme le souligne Gaucher, la continuité devient elle aussi le privilège de ceux et celles capables de se la payer !

Bibliographie

Anctil, Hervé, « Sortir des ghettos », *Santé Société*, 8, 1, publié par le MSSS, hiver 1986, p. 14-15.

Béland, François. *Les principaux résultats de l'analyse des désirs d'hébergement de trois échantillons de personnes âgées du Québec*, Québec, Ministère des Affaires sociales. Direction de l'évaluation des programmes, avril 1982, 35 p.

Boutin, Jean-Guy, Bisson, Jean. *Les consommateurs et les coûts de la santé au Québec de 1971 à 1975*. Québec, Régie de l'Assurance-maladie, Service de la recherche et des statistiques (rapport inédit), janvier 1977. 30 p.

Centre des services sociaux de Québec. *Le maintien en milieu de vie naturel des personnes âgées en perte d'autonomie : les services requis et leur mode de coordination*. Document de travail, novembre 1985, 17 p.

Cloutier, Laurier. « Malades chroniques. Le groupe Champlain se prépare pour la privatisation de certains services de santé ». *La Presse*, Montréal. (10 décembre 1985). p. C4.

Conseil des Affaires sociales et de la famille. *Objectif : santé*. Rapport du comité d'étude sur la promotion de la santé, Québec, 1984, 217 p.

Contandriopoulos, André-Pierre. « Économie du système de la santé ». *Traité d'anthropologie médicale*. L'institution de la santé et de la maladie. Sous la direction [128] de J. Dufresne, F. Dumont, Y. Martin, P.U.Q., I.Q.R.C. et P.U.L., 1985, p. 443-479.

Contandriopoulos, A.P., G. Tessier, D. Larouche, F. Boucher, R. Tremblay. *Les services d'aide à domicile et l'utilisation des ressources du système de soins*. Rapport final du Groupe de recherche interdisciplinaire en santé. Faculté de Médecine, Université de Montréal, février 1984, 160 p.

Evans, Robert G. « Is health care better in Canada than in the U.S. ? » Paper presented at the University Consortium for Research on North America Seminar, Cambridge, Mass., December 3, 1980, 43 p.

Fédération des syndicats professionnels d'infirmières et d'infirmiers du Québec (FSPIIQ) et Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ). *Pour une véritable consultation en santé mentale...*, Mémoire à la Commission des Affaires sociales, mai 1985, 65 p.

Gaucher, Dominique. *Sociologie et sociétés*, XVII, 2, 1985.

Gow, James Jain. « La nouvelle rationalité de l'État », *Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques*, Cahiers de l'ACFAS, n° 16, sous la dir. de G. Bernier et G. Boismenu, Montréal, 1983, p. 329-353.

Hurl, Lorna F. « Privatized social service Systems : lesson from Ontario children's services » *Canadian Public policy*, X, 4, 1984, p. 395-405.

Laurin, Camille. « L'avenir du système socio-sanitaire québécois : les vertus du réalisme et de la démocratie » allocution du Ministre des Affaires sociales C. Laurin lors du colloque annuel de l'association des directeurs généraux des services de santé, Montréal, 22 novembre 1984. *Discours officiels du M.A.S.* 1984, Québec, Direction des communications, 1985. p. 355-367.

Maheu, Louis. « Les mouvements de base et la lutte contre l'appropriation étatique du tissu social », *Sociologie et sociétés*, XV, 1, 1983, p. 77-93.

Ministère des Affaires sociales. *Un nouvel âge à partager. Politique du ministère des Affaires sociales à l'égard des personnes âgées*, Québec, 1985, 61 p.

Renaud, Marc. « Réforme ou illusion ? Une analyse des interventions de l'État québécois dans le domaine de la santé », *Sociologie et sociétés*, IX, 1 (avril 1977), p. 127-152.

Roy, Jacques. « Services à domicile. L'offre et la demande : un difficile équilibre » *Carrefour des Affaires sociales*, 7, 4 (automne 1985), p. 10-12.

Stoez, D. « "Corporate welfare" : l'industrie des services sociaux et la réforme du "Welfare State" aux États-Unis », *Revue internationale d'action communautaire*, 10/50 (automne 1983), p. 87-101.

Tremblay, Esther. *Perspective critique sur les orientations et les énoncés de politique du MAS à l'endroit des personnes âgées*. Position

de l'État, des institutions, des partis politiques, des syndicats et des groupes populaires devant guider les orientations de l'AQDR, document manuscrit, 1985, 61 p.

Tremblay, Esther. « La santé et l'assistance publique au Québec 1886-1986 ». Éd. spécial de *Santé Société*, Québec, MSSS, 1986, 127 p.

[129]

No 18. L'ÉTAT EN QUESTION #2
DOSSIER

**“LE FINANCEMENT
DES UNIVERSITÉS :
L'ENJEU DU DÉBAT.”**

Jean BEAULIEU et François PLOURDE

[Retour au sommaire](#)

Le réseau universitaire québécois est sous-financé. Tous les intervenants dans le dossier sont d'accord. Mais les solutions à ce problème divergent parfois profondément. Car au-delà du problème du financement, notent les auteurs, c'est tout un modèle de réseau universitaire qui est en cause.

Après avoir tracé le portrait de la situation actuelle du financement universitaire et situé le débat entourant le mécanisme lui-même de ce financement, François Plourde et Jean Beaulieu analysent les deux principaux points de rupture de ce modèle : la démocratisation et la relation université/entreprise.

[130]

Le deuxième volet est intimement lié au premier. Il s'agirait d'assurer une plus grande flexibilité ou « adaptabilité » du système face aux besoins du marché. Cela implique de laisser jouer une certaine concurrence entre les universités et de laisser s'opérer également une certaine spécialisation entre universités de recherche et universités d'enseignement ; et donc de laisser s'instaurer un réseau universitaire à deux vitesses : pour une partie, plus axée sur la formation technique

et professionnelle, voire sur la recherche appliquée et pour une autre, plus spécialisée, liée à la recherche et de plus haut niveau.

Mais cet enlignement sur le marché soulignent les auteurs portent de grands dangers potentiels. En s'ajustant aux besoins du capital national la formation universitaire ne risque-t-elle pas de fermer la porte à des développements autonomes du savoir ? Quel impact un tel processus aurait-il sur la solidarité sociale ?

I.E.

Introduction

Les universités au Québec n'ont pas eu droit à un traitement de faveur depuis 1978, année où de fortes coupures budgétaires ont commencé à être appliquées dans pratiquement tous les postes des finances publiques du Québec. Au contraire, leur situation financière est aujourd'hui critique. Aussi au cours de 1986 et 1987, un débat sur le financement des universités s'est déroulé et l'enjeu le plus discuté fut certainement celui du dégel des frais de scolarité. Que se passera-t-il ? Pour le moment nul ne peut le dire. Le gouvernement a repoussé l'échéance pour toute réforme à 1988, tout en affichant une attitude plus qu'ambivalente sur ses intentions. ⁶⁵

Mais si l'issue politique des ces discussions est encore incertaine, les termes du débat ont par contre été clairement définis, entre autres à l'occasion de la commission parlementaire qui s'est tenue sur le sujet

⁶⁵ À l'instar de quelques autres ministres influents du gouvernement libéral, M. Claude Ryan, ministre de l'Éducation, a laissé percer sa sympathie pour une hausse des frais de scolarité ; position que Robert Bourassa a crû devoir faire taire au moins jusqu'en 1988 pour des considérations d'abord politiques. Un texte de Yves Bélanger est particulièrement éclairant pour comprendre les ambivalences du gouvernement libéral : « L'État québécois : un État hybride », *Interventions Économiques*, n° 17, hiver 87.

en septembre-octobre 1986 ⁶⁶. Cette commission a permis de constater qu'au-delà du strict niveau du financement, tout un modèle de réseau universitaire est en cause. La clé de cette remise en question tient dans le mécanisme du financement universitaire. C'est cette question que ce texte veut aborder.

Après avoir présenté les quelques données de base sur la situation financière des universités et sur les facteurs qui ont contribué à générer la « crise » actuelle, nous aborderons les termes du débat, en faisant valoir que deux dimensions distinctes sont touchées par celui-ci. *Premièrement*, la conception de l'université [131] comme facteur de progrès social pourrait être sensiblement modifiée. La séparation plus nette entre les critères de performance et ceux d'équité et d'accès démocratique dans les modalités d'admission à l'université pourrait être l'enjeu central de cette première dimension du débat. *Deuxièmement*, l'orientation du cœur de l'université — ses activités de formation et de recherche — a aussi été indirectement abordé. Dans la triade État-université-industrie, la méthode actuelle de financement favorise un modèle particulier d'université, où l'articulation État-université domine nettement celle entre l'université et l'industrie. Des intervenants au débat ont plaidé, ferons-nous valoir, pour l'établissement d'un mécanisme favorisant au premier plan la synergie université-industrie.

Les problèmes financiers

A. Le constat

Précisons pour commencer la dimension financière du problème des universités. Ce n'est ici qu'une brève synthèse d'exposés plus complets ⁶⁷.

⁶⁶ Gouvernement du Québec, Commission parlementaire de l'éducation sur les orientations et le cadre de financement du réseau universitaire pour l'année 1987-88 et pour les années à venir ; septembre-octobre 1986.

⁶⁷ Voir principalement Conseil des universités, avis 83.24 « sur le niveau de financement des universités pour l'année 84-85 », mai 1984 ; avis 85.4 « sur

Trois sources principales contribuent au financement des universités : le financement public, les frais de scolarité et les autres revenus tels que les subventions à la recherche (souvent de source publique...), les contributions privées, etc. Le financement public constitue la plus grande part de ce budget (86,1 % du budget de fonctionnement général et de la recherche subventionnée en 1984-1985).

Dans l'ensemble, le gouvernement provincial constitue le principal bailleur de fonds, le budget de fonctionnement général provenant entièrement de lui. Pourtant le gouvernement fédéral n'est pas étranger à la crise actuelle. En effet, ce dernier contribue indirectement aux montants distribués par le gouvernement provincial, par le biais des ententes de Financement des programmes établis (F.P.E.), par des transferts de points d'impôt et des transferts en espèce. Les montants ainsi transférés sont ensuite utilisés par les provinces à leur entière discrétion. Le gouvernement fédéral contribue aussi directement au financement de programmes de recherche et à celui de certains autres programmes liés aux langues officielles. Or le mode de calcul institué en 1977 pour établir les montants consentis par le F.P.E. a eu pour effet de désavantager le Québec par rapport à l'Ontario ⁶⁸, obligeant le gouvernement du Québec, pour un même niveau global de subventions aux universités, à faire un effort supérieur. Uniquement à titre d'illustration, notons que si le taux de croissance des transferts du F.P.E. au titre de l'enseignement post-secondaire a été de 7,1 % pour l'ensemble canadien entre

les orientations du financement universitaire », décembre 1985 ; avis 85.25 « sur la politique de financement des universités pour l'année 1986-87 », juin 1986. Ainsi que Gaétan Lévesque, *Le fédéralisme fiscal et l'enseignement supérieur au Québec et en Ontario de 1950 à 1980*. FAPUQ, CEQ Communications, mars 1985.

⁶⁸ Gaétan Lévesque, *op. cit.*

[132]

Tableau 1
Compressions imposées au réseau québécois
de 1978-79 à 1986-87

	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87
(millions de \$) Enveloppe finale des subventions de fonctionnement	619.4	672	763.6	812.6	860.9	860.9	895.9	966.1	991.8
Total des compressions	21.1	27.6	2.8	79.1	22.6	43.3	34.0	13.7	33.6
Compressions en % de l'enveloppe finale	-3.4	-4.1	-0.4	-9.7	-2.6	-5.0	-3.8	-1.1	-3.4
Subventions par EETC en \$ constants	5295	4997	4870	4539	4232	3837	3670	3641	3518

Sources : Avis du Conseil des universités au ministre de l'Enseignement supérieur et de la science, *La politique de financement des universités pour l'année 1986-87*, avis no 85.25, 1986

[133]

1982-1983 et 1983-1984, il a été de 6,6 % pour le Québec et de 7,2 % pour l'Ontario. L'année suivante le taux de croissance des mêmes transferts était de 6,0 % pour l'ensemble canadien, mais de 5,5 % pour le Québec et de 6,4 % pour l'Ontario ⁶⁹. Par ailleurs, des compressions uniformes importantes ont été effectuées dans le F.P.E. par le gouvernement fédéral depuis 1982. Le gouvernement du Québec estimait à 1,65 milliards \$ le montant de ces compressions pour le Québec entre 1982 et 1987 ⁷⁰. Ce dernier élément a eu pour effet de

⁶⁹ Secrétariat d'État du Canada, *Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire au Canada. Rapport au Parlement 1984-1985*, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1985, tableau 3, p. 16.

⁷⁰ Gouvernement du Québec, *Les finances publiques du Québec : l'urgence d'un redressement*. Document pré-budgétaire publié le 5 mars 1986 par le ministre des Finances, M. Gérard D. Lévesque. Annexe 4, p. 95. Il faut noter toutefois

déplacer fortement vers les provinces le poids du soutien aux universités.

Comme le Québec a consenti, depuis la « Révolution tranquille », des efforts importants de rattrapage en matière d'éducation, le manque à gagner résultant à la fois du mode de calcul des transferts et des compressions budgétaires a pesé particulièrement lourd sur l'équilibre de ses finances publiques comparativement à d'autres provinces. Ainsi le Conseil des universités faisait remarquer qu'en 1984-85, le gouvernement québécois consacrait 1,09 % du P.I.B. au financement des universités, soit 32 % de plus que le gouvernement ontarien. Par contre en 1980-81, soit quatre ans plus tôt, il y consacrait 1,22 %. Ainsi à ces contraintes venant du fédéral, le gouvernement du Québec a donc aussi ajouté une série de coupures supplémentaires.

Deux éléments ont contribué à la baisse du soutien provincial aux universités. Tout d'abord, pour la partie fixe du financement, la formule utilisée pour calculer les montants versés annuellement aux universités a sous-évalué largement certains coûts réels et, pour la partie variable, découragé les dépenses de développement. Ensuite une série de coupures explicites ont été appliquées à ces montants, année après année depuis 1978.

La formule de financement, qu'on a appelé « historique » à cause de son principe, prend en effet les dépenses réelles de 1969-70 comme base fixe de financement et indexe une année sur l'autre cette base consacrée à l'enseignement universitaire. Comme l'a encore souligné le Conseil des universités, cette formule reportait certains problèmes de financement déjà présents en 1969-70, en plus de n'indexer qu'imparfaitement certaines dépenses ⁷¹.

L'autre partie du financement, variable et destinée à l'accroissement des clientèles et aux dépenses de développement, a été régulièrement révisée à la baisse. Elle ne représente plus aujourd'hui, pour la clientèle

que ce montant s'applique aux transferts au titre des trois programmes financés par le F.P.E. (i.e. assurance-hospitalisation, assurance-maladie et enseignement postsecondaire) ; à partir des travaux de G. Lévesque et des données du Secrétariat d'État, on peut estimer grossièrement à un peu plus de 31 % la part du F.P.E. qui va au titre de l'enseignement post-secondaire.

⁷¹ Conseil des universités, avis n° 85-4, *op. cit.*, p. 5.

additionnelle, que 37 % des montants nécessaires à leur admission ⁷², et ne finance plus de nouvelles dépenses de développement que par des prélèvements explicites dans les enveloppes de base ou par appropriation des montants disponibles pour l'indexation des dépenses. Ces compressions ont eu pour effet de faire passer, en termes réels, les subventions par étudiant-équivalent-temps complet (EETC) de 5 295 \$ en 1978-79 à 3 518 \$ en 1986-87. Le tableau 1 fait état de ces compressions. La [134] part des dépenses gouvernementales consacrée aux universités est finalement passée de 5,0 % en 1976-77 à 4,2 % en 1984-85.

Finalement, troisième source de financement en importance après le financement public fédéral et provincial, les frais de scolarité ont été gelés en terme nominal depuis 1971. Ils ont donc décru en termes réels. Leur importance dans les revenus de fonctionnement des universités est passée de 18,5 % en 1971-72 à environ 8,0 % en 1984-85, soit encore, 6,6 % de l'ensemble des budgets (i.e. fonctionnement général et recherche subventionnée). Les autres revenus sont restés à peu près stables en proportion des budgets de fonctionnement ⁷³.

La décroissance de chacune des sources de financement des universités a placé ces dernières dans une position financière particulièrement pénible : malgré des efforts de compression importants, leur déficit annuel d'opération se situait au début de 1987 autour de 100 millions \$ pour l'ensemble des universités. Les ressources dont elles disposent par EETC sont les plus basses de tout le continent nord-américain. Par rapport à l'Ontario, un écart favorable au Québec, de l'ordre de 6 %, existait encore en 1982-83 à ce chapitre. Cet écart s'est renversé, pour s'établir aujourd'hui à 5 % en faveur de

⁷² *Ibid.*, p. 7.

⁷³ *Mémoire de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) à la commission parlementaire de l'éducation et de la main-d'oeuvre de l'assemblée nationale, Québec, 10 octobre 1984 ; tableau A-10. Et mémoire du Conseil des universités, op. cit., tableau 4.*

Tableau 2
 Subventions provinciales et frais de scolarité par EETC
 (Québec et Ontario, en dollars)

	1982-83	1983-84	1984-85
Québec	7 419	7 127	7128
Ontario	7 007	7 250	7 514
Écart (en %)	+ 6 %	- 2 %	- 5 %

Source : Avis du Conseil des universités au ministre de l'Enseignement supérieur et de la science sur les orientations du financement universitaire, avis no 85,4. décembre 1985.

[135]

Tableau 3
 Diplômés par 100 000 habitants,
 écart Québec-Ontario, 1983, en %

	Total	dont, francophones :
Baccalauréat	-12.6	- 23.5
Maîtrise	- 25.3	- 37.8
Doctorat	- 34.7	- 50.0

Sources : Mémoire du Conseil des universités, op.cit.

l'Ontario.

Le Québec, qui avait commencé un sérieux rattrapage en matière d'accessibilité et d'augmentation du nombre de diplômés, a donc vu son élan stoppé, avant même que le rattrapage sur l'Ontario ne soit complété. C'est particulièrement le cas pour les diplômés de maîtrise et de doctorat et surtout pour la clientèle francophone. Un écart défavorable au Québec dans le nombre de diplômés par 100 000 habitants persistait toujours en 1983. Il était de l'ordre de 12,6 % à 50 % selon le niveau de scolarité et la langue ⁷⁴. Le recul est d'autant plus

⁷⁴ Mémoire du Conseil des universités, *op. cit.*, tableau 2.

important que l'Ontario accusait de son côté des écarts tout aussi prononcés avec la moyenne américaine.

Au-delà de ces considérations quantitatives, d'autres éléments non négligeables ont été le fruit de ces restrictions financières. La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) lançait un véritable cri d'alarme dans son mémoire devant la Commission parlementaire de 1984.

« L'aveu n'est pas facile à faire mais on ne peut éviter de le faire : la qualité de nos activités d'enseignement et de recherche diminue. C'est sans doute là l'impact le plus important de la situation de sous-financement sur le système d'enseignement supérieur du Québec » ⁷⁵.

Un an plus tard, le Conseil des universités diagnostiquait à son tour que « le système d'enseignement supérieur québécois est dans une situation si précaire qu'il faut parler de crise pour le décrire adéquatement » ⁷⁶. Le Conseil revenait en 1986 sur le sujet en affirmant [136] que cette situation ne manquerait pas « d'affecter la valeur des diplômes et leur reconnaissance sur le marché du travail » ⁷⁷. « Tout cela est inquiétant, très inquiétant, au moment où s'engage une compétition féroce entre les nations dans le but de s'approprier les nouvelles technologies et de les utiliser à des fins de création d'emplois et d'amélioration de la qualité de la vie, compétition dans laquelle, faut-il le rappeler, les universités ont un rôle capital à jouer » ⁷⁸, terminait-il.

B. Les mécanismes de financement

Dans ses grandes lignes, tous ces éléments d'évaluation ont fait l'objet d'un large consensus entre les intervenants à la commission parlementaire de l'automne 1986 : il n'y a pas eu véritablement de discussions autour de constat de la situation, puisque tous ont identiquement identifié les facteurs qui ont contribué à resserrer les

⁷⁵ Mémoire de la CREPUQ, *op. cit.*, p. 20.

⁷⁶ Conseil des universités, avis n° 85.4, *op. cit.*

⁷⁷ Conseil des universités, avis n° 85.25, *op. cit.*

⁷⁸ Conseil des universités, avis n° 85.4, *op. cit.*

budgets des universités, le besoin pressant de ressources nouvelles, la nécessité d'accroître la proportion de diplômés au Québec et l'impact de la situation actuelle sur la qualité et la quantité des activités universitaires. Tous ont ainsi fait ressortir la gravité de l'état de sous-financement dans lequel sont plongées les universités.

Rapidement par contre, le débat a pris une tangente : plutôt que d'établir le niveau désirable de financement, il a surtout été question du mécanisme même de financement. C'est là-dessus que le débat s'est polarisé. Pour certains, généralement les groupes syndicaux, les principales associations étudiantes..., il convenait de maintenir le mécanisme actuel et de réclamer le rétablissement du financement public, le tout assorti d'une réforme de la méthode de calcul des subventions afin d'assurer une plus grande équité entre les universités et entre les programmes. Pour d'autres intervenants comme la CREPUQ, le Conseil des universités, le Conseil du patronat du Québec..., il fallait aller au-delà de cette dernière réforme et revoir l'ensemble du mécanisme de financement pour augmenter considérablement la part des frais de scolarité. Dans ce cas l'objectif était double : assurer une source supplémentaire de revenus aux universités et fournir à leurs gestionnaires un outil de gestion de la demande. L'argumentation pour cette dernière hypothèse a porté sur deux volets : tout d'abord, on a mis en doute l'« équité » de la formule actuelle en regard des objectifs d'accessibilité et de démocratisation de l'éducation supérieure ; ensuite le besoin de souplesse et de flexibilité dans la formule de financement a été évoqué, de façon à permettre une adaptation rapide de l'université aux nouveaux besoins issus de la restructuration industrielle.

Or en cela le débat n'est pas propre au Québec ; il faut le signaler avec force. Certes, l'acuité de la crise financière affectant ses universités [137] est particulière à cette province ; cela ne tient pourtant qu'aux efforts importants des gouvernements québécois depuis vingt ans pour rattraper le retard de la province vis-à-vis du reste du pays. Ainsi, bien qu'en pourcentage le gouvernement du Québec n'ait pas diminué davantage qu'ailleurs au Canada son soutien aux universités, l'impact pour ces dernières a cependant été beaucoup plus vivement ressenti. Le retard persistant de la province en terme de « production » de diplômés est venu renforcer le sentiment d'urgence d'un redressement.

Que le Québec soit dans une situation particulière n'a pourtant pas empêché le débat de suivre des voies identiques à celles déjà tracées par la commission Macdonald ⁷⁹ et la commission Bovey en Ontario (sur l'avenir des universités dans cette province) ⁸⁰, voire même ailleurs qu'au Canada ⁸¹. Au travers de l'examen des mécanismes de financement, c'est la question de *l'ajustement du modèle de réseau universitaire* qui est toujours posée. Au Québec même le débat non plus n'est pas si neuf. En 1978, la *Commission d'étude sur les universités* (Commission Angers) avait été chargée de « réexaminer toute la question de la mission et des structures de l'université québécoise dans le dernier quart du XX^e siècle ». Mais son (ou ses) rapport(s), dispersé, hétérogène, bâclé a été proprement remisé. Ensuite en 1984, et de nouveau en 1986, une commission parlementaire revenait sur le sujet pour tenter de poser les jalons d'une nouvelle politique de l'État face à la formation universitaire et à son financement.

Malgré, donc, des particularités québécoises importantes, le débat de fond sur le financement universitaire n'est pas circonstanciel aux coupures budgétaires au Québec, même si c'en est l'occasion. C'est un débat général pour l'ensemble des pays industrialisés. Essentiellement il porte, à travers le débat sur le financement, sur la place et le rôle des universités dans un monde économique et social en mutation ⁸².

⁷⁹ Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 2, chap. 18.

⁸⁰ Commission sur l'avenir des universités de l'Ontario, *Les universités de l'Ontario, options pour l'avenir*, décembre 1984.

⁸¹ Qu'on pense notamment au cas de la France et au projet avorté de la fameuse « loi Devaquet » ; on pourra consulter Jacques Ardoino et Michel Debeauvais, « Les forteresses de l'enseignement supérieur », *Le Monde Diplomatique*, janvier 1987.

⁸² Ibidem.

Accessibilité : démocratisation ou compensation ?

Ce sont d'abord les principes d'accessibilité et de démocratisation de l'éducation supérieure qui sont aujourd'hui en cause. Jusqu'ici en effet le réseau universitaire québécois s'est développé en favorisant au premier chef, par sa politique d'accès, la plus large démocratisation possible de l'éducation supérieure. Plusieurs programmes ont vu le jour pour répondre aux besoins spécifiques de clientèles traditionnellement sous-représentées à l'université. Les filières courtes (certificats surtout) se sont développées rapidement, au fur et à mesure que la demande d'inscription affluait. On a d'ailleurs constaté une évolution semblable sur tout le continent nord-américain. [138] Au Québec le gouvernement a maintenu depuis plus de quinze ans le niveau des frais de scolarité à leur plus simple expression. La politique visait à éliminer le plus possible les barrières financières à l'entrée, afin que les enfants issus de classes de revenus moins élevées ne soient pas pénalisés dans leurs chances d'accéder à l'éducation supérieure. Bref, accroissement de l'accessibilité et démocratisation ont été, au cours des années passées, pratiquement des synonymes : l'université, en augmentant ses « performances » au chapitre du nombre de diplômés, se devait de le faire en restant tournée d'abord vers la demande d'inscription et vers les besoins sociaux exprimés par cette demande. Dans la politique d'accès à l'université comme dans la formule de financement, on a, peut-on dire, assisté à une véritable symbiose entre ces deux objectifs, d'accessibilité et de démocratisation.

Avec la crise cependant le besoin de rétablir les équilibres au sein des finances publiques a été l'occasion pour certains de remettre en question « l'équité » redistributive du faible niveau des frais de scolarité et de leur gel. L'argumentation en faveur d'une hausse des frais de scolarité est relativement simple.

La quasi absence de frais de scolarité aurait paradoxalement un effet redistributif *régressif*. Le financement, c'est-à-dire le « coût » de la formation universitaire serait principalement assumé, via l'impôt, par les contribuables à moyens ou à faibles revenus alors que les bénéfices seraient directement accaparés (du moins dans la dimension « privée » des bénéfices de l'éducation supérieure) par ceux et celles qui, accédant

à l'université jouiront dans le futur de situations d'emploi plus avantageuses. Or comme la composition de la clientèle universitaire indique une large surreprésentation des enfants issus des classes moyennes et supérieures, celles-ci feraient ainsi « financer » les études de leurs enfants par les classes sociales ayant moins largement accès à l'université⁸³. En conséquence il s'agirait d'éliminer le dispositif « universel » actuel, sans restrictions financières à l'entrée, de laisser se fixer plus librement le « prix » de l'éducation supérieure et de ne compenser qu'a posteriori par un système des prêts et bourses, sur une base sélective, pour celles et ceux qui seraient en difficulté financière.

Une variante de cet argument serait la suivante : puisque l'éducation supérieure est un investissement en capital humain dont les « rendements » sont en partie privés, en partie collectifs, le coût de cet investissement devrait être réparti entre l'État et les étudiant-e-s dans une proportion équivalente aux bénéfices⁸⁴.

Limitée à la seule question des frais de scolarité, cet argument en rejoint un autre : celui du besoin de mieux concentrer les ressources dans le domaine social vers ceux et celles qui le nécessitent vraiment. On a vu, en d'autres circonstances, des phrases-chocs résumer l'esprit de ces réformes : « Trudeau n'a [139] sûrement pas besoin des allocations familiales ». Comme en maints autres domaines de la politique sociale, ce sont les formes de l'intervention étatique dans son rôle de « producteur » de sécurité et d'équité qui sont dans le domaine universitaire remis en cause. Le discours pseudo-égalitariste est ici repris en prenant clairement avantage de l'aspect vulnérable que représente la composition de la clientèle universitaire. Ainsi les études empiriques viendraient-elles confirmer l'hypothèse selon laquelle contrairement aux objectifs visés, il n'y aurait eu que très peu de changement dans la répartition des jeunes entre les différents milieux

⁸³ Cette argumentation est développée par exemple dans : Clément Lemelin, *La répartition des coûts de l'enseignement universitaire*. Conseil des universités. Collection Dossiers, septembre 1980 ; O. Mehmet, *Who benefits from the Ontario university system*, Ontario, Economic Council, Occasional Paper 7, 1978.

⁸⁴ Voir par exemple J.M. Cousineau, « Les coûts de la formation universitaire et les politiques d'accessibilité à l'université », dans *Formation et emploi*, juin/juillet 1984, p. 28 et ss ; J.M. Cousineau et F. Vaillancourt, « La scolarité universitaire est très rentable », *Le Devoir*, 15 octobre 1986.

socioéconomiques qui accédaient à l'université. La politique d'accès large basée sur l'absence de frais de scolarité menée à grands frais pendant près de vingt ans entraînerait donc une mauvaise allocation des ressources de l'État, tout en privilégiant une clientèle particulière, celle des classes moyenne et supérieure, au détriment de la majorité ⁸⁵.

Il y a pourtant une chose que cette argumentation laisse de côté, et qui mérite notre attention. En effet malgré sa similitude avec les autres débats sur les programmes de transfert, celui sur les universités a une spécificité : elle réside justement dans la *symbiose* particulière qui s'est opérée entre la volonté d'accroître la clientèle universitaire (accessibilité) et le souci de démocratisation et de justice sociale dans les règles d'accès. L'un et l'autre ont été articulés par bien davantage qu'un simple souci « humaniste » ou social-démocrate. Toute la pensée keynésienne d'après guerre en fait a cherché à établir le pont entre les objectifs de justice sociale et ceux de la croissance économique. Loin d'être contradictoires, ces objectifs pouvaient même être perçus comme complémentaires, en participant l'un à l'autre. Des hypothèses précises venaient confirmer, dans le cas des études post-secondaires, que l'élargissement de l'accès démocratique à ces études pourraient avoir un effet positif sur la croissance économique. Ce fut, si l'on peut dire, une greffe keynésienne à la théorie néoclassique du capital humain. C'était en fait une triple hypothèse :

- 1) l'éducation aurait un effet positif sur le revenu (théorie néo-classique du capital humain) ;
- 2) la démocratisation et l'élargissement de l'éducation aurait donc un effet égalisateur sur la répartition des revenus ; et

⁸⁵ Il existe une excellente recension de ces études, par province, pour l'ensemble du Canada : Secrétariat d'État du Canada, Direction générale de l'Aide à l'éducation. *L'accessibilité à l'enseignement postsecondaire au Canada, Recension des ouvrages*, par Paul Anisef et al., 1985. « Curieusement », on s'est par contre peu intéressé dans le débat aux autres types de conclusions de ces études, qui identifiaient les barrières autres que financières qui continuent de limiter l'accès à l'université pour certaines catégories de la population.

3) une plus grande égalité dans la répartition des revenus aurait un effet positif sur l'emploi et la croissance par le double truchement :

- du volume d'épargne qui à son tour agit sur le taux d'investissement, et
- des habitudes de consommation qui, à leur tour, déterminent les techniques de production employées dans une économie et, par conséquent, le nombre des emplois. Plus directement, une répartition plus égalitaire du revenu entraînera, par l'augmentation de la consommation [140] des plus faibles revenus, une augmentation de la demande de produits à forte proportion de main-d'oeuvre (denrées alimentaires et vêtements par exemple), ce qui stimulera l'emploi.

Les deux dernières parties de cette hypothèse sont typiquement issues de la pensée keynésienne de l'après-guerre, et renvoient au jeu de la demande intérieure comme stimulant à la croissance et à l'emploi. Il n'est pas nécessaire de rappeler ici combien le keynésianisme traverse des temps difficiles, en proie à ses propres lacunes comme des attaques des néo-libéraux. Aussi les virages observés dans la conduite de la politique économique depuis le milieu des années '70 de même que les transformations économiques issues de la crise laissent penser que, pour l'avenir, le jeu de ces hypothèses ne sera plus accepté. L'emploi a cessé d'être, rappelons-le, une cible stratégique dans la conduite de la politique économique, au profit de l'inflation, de la croissance de la productivité et du contrôle des finances publiques (voir nos 12-13, *Interventions économiques*). Mais surtout le cadre domestique a cessé d'être le référent fonctionnel unique pour les stratégies de stimulation de la croissance ; l'ouverture des économies nationales sur le monde et la nécessité, dans ce nouveau contexte, de positionner avantageusement les industries nationales sur les marchés mondiaux font que, comme stratégie de stimulation de la croissance le jeu de la demande intérieure, central dans ces hypothèses, ne peut plus suffire. Ainsi on en reviendrait, pour l'éducation, à une version néoclassique stricte de la théorie du capital humain.

Nous pensons en fait que les propositions de réforme représentent d'abord, plutôt qu'un abandon pur et simple de l'objectif de

démocratisation, une volonté de *dissocier* la conception purement quantitative de l'accessibilité, c'est-à-dire la croissance du nombre de diplômés, de celle de démocratisation, qui intègre une dimension sociale de justice et d'égalité des chances.

De l'aspect central qui a accompagné le développement du réseau universitaire, celui de la démocratisation de l'enseignement supérieur, le Conseil des universités proposait par exemple un glissement vers une notion beaucoup plus restrictive de l'accessibilité, basée sur un système méritocratique et tournée vers les débouchés plutôt que vers la demande d'inscription :

Pendant longtemps, l'effort a été mis sur l'accessibilité indifférenciée. La formule de financement aidant, les universités se sont lancées dans une course aux clientèles et ont cherché à développer des programmes pour les attirer. [...]

Le temps n'est-il pas venu de préciser la notion d'accessibilité ? Si l'on veut éviter des duplications peu opportunes, ne devrait-on pas adopter la définition ontarienne que chaque étudiant ayant les capacités voulues devrait trouver une place au sein du réseau universitaire mais pas [141] nécessairement dans le programme ou l'établissement de son choix ? ⁸⁶

Puisqu'il faut investir et, nous l'avons dit, tous l'ont affirmé, on devrait selon cette logique investir « à bon escient », c'est-à-dire sur la base des qualités de l'étudiant ou de la pertinence des programmes. On pourrait tout de suite écarter quelques hypothèses qui ont déjà été émises, sur les intentions réelles des partisans d'une hausse des frais de scolarité.

- Premièrement, le niveau d'investissement de l'État dans le réseau universitaire n'est pas, à notre avis, le point central de la discussion. Du côté des partisans d'une hausse des frais de scolarité, on a évoqué régulièrement les limites à la croissance des budgets publics destinés à l'enseignement supérieur pour justifier le recours aux frais de scolarité comme unique source supplémentaire de revenus pour les universités dans l'avenir. On pourrait en conséquence penser que l'objectif est de

⁸⁶ Mémoire du Conseil des universités, *op. cit.*, p. 43.

« dégager » graduellement les universités du financement public. Pourtant la majorité des intervenants favorables à la hausse des frais de scolarité ont simultanément plaidé en faveur d'un maintien du support public, voire même le plus souvent en faveur d'une augmentation de ce dernier — particulièrement en ce qui concerne la recherche. Il ne s'agit donc pas au premier plan de favoriser un « retrait » de l'État du financement universitaire. Tous ont cependant systématiquement invoqué la nécessité de modifier en profondeur les mécanismes d'ensemble du financement public aux universités. On verra plus loin dans quel sens.

- *Deuxièmement*, l'élargissement de l'accès à l'université, au sens strict d'une augmentation de la « production » de diplômés n'est pas non plus remis en cause. Au contraire le retard du Québec en cette matière a été à maintes reprises invoqué de toutes parts pour demander que des efforts importants soient faits par le gouvernement pour soutenir financièrement les étudiants qui en auraient besoin. Chez les opposants à la hausse, bien sûr, on insistait en premier chef pour que cette aide passe par le maintien du gel des frais de scolarité, alors que chez les partisans, on a mis l'accent sur l'amélioration du système de prêts et bourses.

Aussi les questions d'équité, invoquées pour lever le gel des frais de scolarité, seraient surtout le support d'un effort de réorientation des conceptions sur les *formes* de l'intervention étatique, pas de sa nécessité. La conception admise jusqu'ici était la suivante : l'État favorisait l'égalité des chances en intervenant « a priori » dans la détermination des règles du jeu y compris au niveau des barrières financières à l'entrée. Ce mode d'intervention il va sans dire se reflétait dans l'ensemble de la politique de financement. Dorénavant pour les partisans de la hausse des frais de scolarité, [142] l'État ne devrait intervenir qu'« a posteriori », une fois les règles du jeu déterminées directement sur le « marché » des universités, de façon plus sélective et individuelle. Ce faisant, le problème se déplace de l'accessibilité à l'université vers le soutien financier et les conditions d'accessibilité aux programmes d'aide. La question n'est plus de savoir qui peut aller à l'université mais qui peut recevoir de l'aide financière ; et combien. Les

opposants à ces réformes ont très justement fait valoir le caractère hypothétique et aléatoire d'une réforme des prêts et bourses qui serait « convenable ». Toujours associée à la proposition de hausser les frais de scolarité mais jamais définie, cette réforme pourrait être de fait beaucoup plus sensible aux facteurs conjoncturels et politiques.

Il nous apparaît donc jusqu'ici qu'il s'agit moins d'abandonner soit l'objectif d'augmenter le nombre de diplômés, soit de soutenir la participation des moins fortunés, que de dissocier ces deux objectifs au sein de la politique de financement pour en permettre une gestion distincte ; dans le cas de l'objectif social d'égalité des chances, l'État redeviendrait un instrument de compensation pour les effets les plus pervers du jeu des « marchés » et n'interviendrait plus que par le biais des prêts et bourses pour soutenir les individus, sur une base sélective, lorsque leurs moyens financiers seront insuffisants ; dans le cas de l'objectif d'accessibilité au sens strict, l'accroissement de la clientèle universitaire demeurerait un objectif prioritaire, *compte-tenu* des besoins structurels de l'industrie face à la concurrence internationale,

tout en favorisant une imbrication plus étroite de l'université à ces besoins. C'est la seconde et peut-être la plus importante dimension du débat. Car c'est en regard de celle-ci que la dissociation des deux objectifs prend toute sa signification.

Vers la liaison université-entreprise : un mécanisme d'ajustement

Nous avons cité le Conseil des universités qui s'inquiétait de l'impact de la situation financière des universités sur « la valeur des diplômes et leur reconnaissance sur le marché du travail » dans un contexte où une « compétition féroce entre les nations » fait rage dans les domaines de pointe. La deuxième dimension du débat a en effet abordé indirectement cette question. Indirectement parce que, là encore, les mécanismes du financement universitaire ont médiatisé ce thème. La commission Macdonald avait bien identifié le débat déjà lorsqu'elle signalait :

Il y a quatre grands groupes de questions étroitement reliées que les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire peuvent aborder : les niveaux de financement, la qualité du système, sa flexibilité et sa [143] capacité d'adaptation ainsi que son *accessibilité*.⁸⁷

Pour les commissaires, les questions qui leur apparaissaient prioritaires étaient, malgré les données sur le faible niveau de financement déposées devant eux, celles de la qualité et de la flexibilité du système⁸⁸. Pour bien marquer leur préoccupation pour cette question ils insistaient sur leur « inquiétude que les interventions des représentants de ce secteur portaient moins sur la façon dont ils pourraient aider les canadiens à s'adapter à un monde en évolution que sur les besoins pressants de revenus supplémentaires. »⁸⁹

Ce thème de la flexibilité (ou encore de l'« adaptabilité » dans certains textes) du réseau et de l'enseignement universitaire revient régulièrement dans le débat. Si c'est le cas, c'est que trois ruptures importantes sont intervenues à notre avis au tournant des années 1980 dans l'articulation université-État-secteur privé.

La première de ces ruptures concerne bien sûr les équilibres des finances publiques. Il n'est pas besoin d'expliquer longtemps comment s'est opérée la redistribution par l'État des fruits de la croissance vers les universités. La fin de cette période de croissance, avec les pressions financières que cela a provoqué sur les finances publiques ont causé une période d'incertitude, entre les objectifs apparemment contradictoires de restaurer les équilibres des finances publiques, d'une part et d'investir dans les universités pour faire face aux besoins futurs en personnel hautement qualifié et en recherche de pointe. Le volume important des compressions budgétaires dirigées vers les universités a certainement été la face la plus visible de ce flottement. Or il semble aujourd'hui que cette indécision pourrait s'achever. Il est devenu clair à peu près pour tout le monde que le manque de ressources dans le réseau universitaire ne peut se poursuivre indéfiniment, ne serait-ce qu'à cause des impératifs de croissance économique et de compétitivité

⁸⁷ Rapport de la Commission royale sur l'union économique [...], op. cit., p. 826. Nos soulignés.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ *ibid.*, p. 825.

extérieure de l'industrie nationale. La question reste cependant en suspens : à nouveau mode de croissance nouveau mode de financement des universités. Mais quelle sera sa forme ? C'est là tout le problème puisque comme on l'a dit plus haut, le niveau du financement public est moins en question actuellement (sinon pour ses insuffisances) que ses *formes*.

La seconde rupture, déjà mentionnée, vient aussi de la crise : les hypothèses, surtout celles keynésiennes, qui venaient fournir une « légitimité économique » à la symbiose particulière des objectifs sociaux et des objectifs structurels entourant la formation universitaire ont aussi été remis en cause. Alors que l'accroissement indifférencié de l'accès à l'université signifiait automatiquement un apport pour le développement économique, la nature et la finalité de la formation et de la recherche reprennent aujourd'hui de l'importance. Et ce particulièrement compte-tenu d'une troisième rupture, qui nous intéresse plus particulièrement ici.

[144]

Elle concerne l'*adéquation structurelle* entre les programmes universitaires de formation et de recherche, et les axes de la croissance et du marché du travail. L'OCDE faisait récemment remarquer que dans l'ensemble des pays membres la « réduction considérable des postes offerts dans la fonction publique et l'enseignement » obligerait « la plupart des jeunes diplômés à chercher un emploi dans le secteur privé »⁹⁰. On se rappellera que la période de forte croissance du réseau universitaire a correspondu, au Québec mais aussi ailleurs dans les pays industrialisés, à celle de l'expansion du secteur public. Tout naturellement, c'est vers ces débouchés que se sont orientés les programmes et les activités de l'université. La fermeture de ces débouchés marque donc un besoin d'ajustement. Toute la question est alors de savoir de quelle *nature* sera cet ajustement et de définir des mécanismes qui deviendront la *voie* de celui-ci.

Avant de poursuivre, et pour mieux saisir à ce sujet les réponses apportées par les partisans de la hausse des frais de scolarité, il faut examiner leurs propositions de réforme du financement universitaire.

⁹⁰ OCDE, les politiques d'enseignement supérieur pour les années 80, Paris, 1983, p. 39.

Un mécanisme d'ensemble se dégage, articulé autour de trois thèmes majeurs :

Premièrement, et assez unanimement, ce groupe, si l'on peut parler ainsi, propose une réforme de la formule provinciale de calcul des sommes à verser aux universités de façon à avoir un mécanisme plus *neutre* ⁹¹. La formule actuelle aurait en effet incité à développer les programmes les moins coûteux plutôt que les programmes les plus prometteurs ⁹². Les compressions budgétaires auraient par surcroît empêché le déplacement de ressources par l'affectation de nouveaux crédits. Pour affecter des ressources à de nouveaux programmes, les universités auraient dû en soustraire à d'autres. La résistance interne au changement aurait été ainsi avivée. Le besoin d'assouplir ces mécanismes pour développer les secteurs d'avenir (généralement liés aux secteurs de haute technologie) est évidemment invoqué.

Deuxièmement, il faudrait permettre un dégel des frais de scolarité et, au mieux, laisser aux administrateurs universitaires la discrétion nécessaire pour fixer le niveau de ceux-ci. Outre des revenus supplémentaires, il en résulterait aux dires de ses partisans une concurrence nouvelle entre les universités.

Troisièmement, mais ce thème est un peu plus nouveau, il y aurait lieu de dissocier les fonctions d'enseignement, de recherche et d'encadrement à deux niveaux : au sein même de chaque université tout d'abord, la tâche des professeurs pourrait être revue de façon à permettre à la fonction de recherche de s'autonomiser au sein de l'université, quitte à confier davantage encore d'unités d'enseignement à des chargés de cours ⁹³. Entre les universités elles-mêmes ensuite. Il

⁹¹ Par l'expression de mécanisme *neutre* de financement public aux universités, il est surtout entendu de subventionner chacun des programmes à leurs coûts réels, d'éliminer les incitations gouvernementales sous forme de sous ou de surfinancement de champs de spécialisation spécifiques, de prendre en compte les frais indirects liés à la recherche et de façon générale d'avoir un mécanisme de financement qui ne favorise ou ne pénalise aucune université ni aucun programme en particulier, selon la nature de leurs activités.

⁹² Mémoire du Conseil des universités, *op. cit.*

⁹³ Le Conseil des universités lançait la pierre de la façon suivante : « Au total donc, la tâche du professeur est complexe et variée. Tous ne s'acquittent d'ailleurs pas de la même façon ou avec la même efficacité. Certains sont

s'agirait alors de distinguer entre les universités d'enseignement et les universités dites de [145] recherche, conformément au modèle américain.⁹⁴

Il ressort clairement de ces propositions de réforme que la dépendance des universités à l'égard du financement public devrait être réduite dans son principe et non dans ses modalités, de façon à mettre en place des mécanismes qui soumettront davantage les universités à des règles de marché, et à des comportements de concurrence et de différenciation. Ainsi la commission Macdonald exprimait-elle l'avis que la libéralisation de la gestion des frais de scolarité aurait pour effet de « susciter une réaction plus marquée à la demande d'inscription »⁹⁵. Elle estimait ainsi qu'on...

... constaterait sans doute des variations plus importantes de frais entre les programmes et, en particulier, entre les établissements en fonction des coûts et de la nature des programmes dispensés. Certains offriraient probablement

meilleurs en recherche, d'autres en enseignement, d'autres en administration ou en conseil. On pourrait dès lors penser qu'une certaine spécialisation résulterait en une meilleure utilisation des capacités et des intérêts de chacun. [...]

Au cours des dernières années a commencé à se développer une spécialisation de fait du corps professoral. Certaines universités par exemple ont recours à des chercheurs n'ayant aucune responsabilité d'enseignement, d'autres ont recours à des coordonnateurs de programmes chargés de la conception et de la coordination des enseignements dans un programme, et toutes utilisent des chargés de cours [...].

[...] Une telle évolution devrait faire réfléchir tous ceux qui s'intéressent à l'avenir de l'enseignement supérieur. S'il est possible de donner des enseignements de qualité avec une aussi forte proportion de chargés de cours, et il semble bien que tel soit le cas, qu'en est-il de la liaison enseignement-recherche que d'aucuns jugent si essentielle au bon fonctionnement de l'université ? Ne sommes-nous pas en train d'assister à la naissance d'une nouvelle forme de gestion des ressources humaines à l'intérieur de l'université ? », *Mémoire...*, *op. cit.*, pp. 36-37.

⁹⁴ Déjà, pour fins de comparaison avec les États-Unis, le Conseil des universités a classé comme universités de recherche McGill, Montréal (HEC et Poly.), Laval, Sherbrooke, et comme « comprehensive university », Concordia, UQAM et les petites universités. On pourra aussi se référer à la citation de la Commission Macdonald, à peine plus bas dans le texte, et qui fait l'objet de la note 31.

⁹⁵ Rapport de la Commission royale [...], *op. cit.*, p. 826.

un enseignement à bas prix, sans fioritures, alors que d'autres offriraient un enseignement intensif, de plus haute qualité, visant des niveaux élevés de rendements. Les deux méthodes sont souhaitables et appropriées puisqu'elles répondent à un véritable besoin de la société. » ⁹⁶

Est-ce bien une plus grande réaction à la demande d'inscription comme le prétend la commission Macdonald, que l'on vise à répondre par de nouveaux mécanismes ? Le développement du réseau, on l'a mentionné, a été tourné d'abord vers la demande d'inscription. Au point que cela faisait l'objet d'une critique acerbe du Conseil des universités. Rappelons aussi ses propos sur la notion d'accessibilité ; le Conseil suggérait alors qu'un étudiant pourrait être admis « mais pas nécessairement dans le programme ou l'établissement de son choix ». On peut penser s'il en est ainsi que les réformes viseraient plutôt à permettre un ajustement en regard des débouchés. À défaut de définir la nature de cet ajustement, les nouveaux mécanismes proposés en constitueraient sa voie.

En devenant le principal « marché du diplômé », le secteur privé prend un poids considérable vis-à-vis l'université. Par ailleurs la mutation industrielle en cours et la nécessité pour les industries de développer, d'adapter ou même seulement d'adopter de nouvelles technologies pour faire face à la compétition internationale rendent en retour l'université et ses activités particulièrement stratégiques pour le secteur privé. On a vu des intervenants du patronat intervenir régulièrement ces dernières années pour réclamer que les universités se « branchent » sur leur réalité. Récemment encore le ministre du Commerce extérieur et du développement technologique, M. Pierre Mac Donald, se faisait le porte-parole fidèle de ces réclamations. Nous nous permettons de le citer :

⁹⁶ *Ibid.*, p. 827.

On ne peut plus continuer de développer des créneaux scientifiques en vase clos universitaire uniquement parce qu'une personne [146] ou un département universitaire a un goût pour un créneau particulier. Il faut absolument être branché à la réalité du Marché » ⁹⁷.

Ces éléments nous permettent de lever un voile : dans le débat les partisans du maintien des objectifs qui ont présidé à la constitution du réseau universitaire, comme les partisans de la hausse des frais de scolarité se sont tous prononcés pour un renforcement de l'autonomie universitaire. Entendaient-ils pourtant la même chose ? Sûrement pas. Pour les premiers il s'agit de protéger le modèle actuel d'université, établi pour la première fois à Berlin par Wilhelm von Humboldt, en opposition au modèle napoléonien, hiérarchique et quasi militaire. Ce modèle repose « sur le développement de la science par la libre poursuite de la vérité, et dans lequel la recherche et la formation humaniste de l'esprit étaient privilégiées par rapport aux formations professionnelles » ⁹⁸. Comme l'État constituait le principal débouché pour les diplômés ce modèle ne soulevait guère de problème : les impératifs du secteur public face au « savoir » sont moins contraignants que ceux du secteur privé, plus immédiatement intéressé par les applications concrètes, donc par la formation technique, la recherche opérationnelle et le profit.

Pour les partisans de la hausse des frais de scolarité par contre, l'autonomie des universités n'est que le moyen indispensable par lequel il peut être possible de couper l'ancienne articulation entre le ministère et ces établissements — qui protégeait le modèle précédent — pour permettre l'émergence d'une nouvelle synergie université-entreprises. Un comité de réflexion mis sur pied par la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CRE- PUQ) a été très éloquent sur le sens à donner à l'autonomie universitaire. Il vaut la peine d'en citer de larges extraits :

Les universités du Québec sont financées à 85 % par l'État. Si les subventions sont conditionnelles, si chaque part des subventions est

⁹⁷ *La Presse*, Montréal, 25 janvier 1986.

⁹⁸ Jacques Ardoino et Michel Debeauvais, *op. cit.*

attribuée à une activité spécifique, les universités sont effectivement en tutelle. Des tendances actuelles conduiraient à ce résultat. [...]

Nous croyons que des universités réduites au rôle de succursales dans un réseau dirigé par l'État auraient perdu un élément essentiel à leur nature et à leur raison d'être. [...]

[Bien sûr] l'État doit demander, selon ses critères à lui, des comptes à l'université : c'est une opération portant sur les résultats, ce qui n'implique pas que l'État pénètre dans le domaine propre de l'université.

En tout cas, il nous semble que l'autonomie de l'université vis-à-vis de l'État et l'autonomie des universités les unes vis-à-vis des autres représentent la solution du moindre risque [...].

[Or] l'autonomie de l'université vis-à-vis l'État c'est d'abord, concrètement, l'autonomie de son [147] financement [...] [Celle-ci] peut être réelle à deux conditions : premièrement, que le financement public soit établi sur la base d'une analyse objective des coûts selon les divers genres d'activités de façon à ce que le financement public soit autant que possible neutre ; deuxièmement, qu'une partie significative du financement des universités vienne d'autres sources et soit administrée par chaque université selon ses propres choix.

En résumé :

Comment l'université peut-elle poursuivre une mission spécifique et répondre en même temps à une demande diversifiée ? Comment l'université peut-elle imposer ses propres normes d'accessibilité et respecter en même temps d'autres objectifs sociaux ? Comment l'université peut-elle poursuivre des recherches fondamentales et répondre quand même aux attentes du marché du travail ? À ces questions, nous ne cherchons pas une réponse : nous croyons qu'il y a plusieurs réponses à expérimenter. L'autonomie des institutions, leur autodiscipline et une certaine concurrence entre elles sont les moyens par lesquels la collectivité inventera les bonnes réponses. ⁹⁹

À cette série de questions importantes, le Comité de la CREPUQ ne trouve donc que le « laisser faire » comme voie de réponse. Mais en établissant d'abord un mécanisme de financement public qui n'interfère

⁹⁹ CREPUQ, *Réflexions sur l'avenir de l'université au Québec*, Rapport d'un groupe indépendant composé d'universitaires et de représentants des secteurs public et privé au Comité exécutif de la CREPUQ, février 1985, pp. 14 à 17.

plus avec les décisions des universités, puis en favorisant un mécanisme de « marché » par le biais des frais de scolarité et une dissociation plus nette entre enseignement et recherche, c'est ni plus ni moins l'option d'un réseau universitaire « dual » et tourné vers les débouchés qui se trouve privilégié. Dual parce que la dissociation entre recherche et enseignement favorisera l'apparition d'une double mission pour l'université. D'un côté la formation plus strictement technique pourrait se développer à l'abri de la « poursuite de la vérité » comme attitude devant le savoir, tradition non immédiatement nécessaire à ce type de formation. De l'autre, la recherche appliquée et la recherche fondamentale pourront être gérées selon des critères qui seront distincts et liées à d'autres programmes qui en nécessitent la symbiose. Cela correspond à cette université à « deux vitesses » souhaitée par la commission Macdonald, la première à bas prix et « sans fioritures » et la seconde « de plus haute qualité, visant des niveaux élevés de rendement ». Et ce n'est pas sans rappeler non plus le fait qu'en matière de main-d'œuvre qualifiée on voit apparaître sur le marché du travail une gestion différenciée, selon les besoins et les secteurs ; parfois la polyvalence et la mobilité de tâche sera favorisée, nécessitant donc une formation de base solide mais générale ; en d'autres postes ce sera la tâche de recherche, la tâche « scientifique » nécessitant une spécialisation précise et hautement qualifiée qui se développera avec la montée des rivalités technologiques. La formation universitaire, autrefois considérée en un bloc comme un [148] atout pour le développement économique et social, pourrait donc devoir se mouler davantage à des exigences de formation professionnelle, et en corollaire, s'ajuster à des exigences sur le marché du travail de plus en plus différenciées, fragmentées, et rapidement changeantes.

Et tourné vers les débouchés parce que, même en l'absence de mécanismes coercitifs à l'entrée, le coût plus élevé de la formation universitaire entraînera la plus grande partie de la clientèle universitaire à se soumettre à l'incontournable exigence de devoir se trouver un emploi par la suite. Les programmes ou universités où se développeront la formation professionnelle et technique, *devront rencontrer l'aval des industries*, avant que les étudiants y voient une filière « sécuritaire ». Pour ceux, par contre, qui désireront poursuivre leurs études de deuxième ou troisième cycle, l'exigence de s'insérer dans les créneaux de recherche favorisés par le secteur privé s'imposera, comme

s'imposera le besoin d'aller là où l'argent est disponible, s'ils veulent pouvoir « financer » ce qui sera devenu un investissement en capital humain ¹⁰⁰. En fait, la clientèle universitaire et l'université se trouveraient de la sorte à se soumettre aux normes et aux exigences du capital privé puisqu'en matière de formation de main-d'oeuvre et de recherche, la recherche « libre » et l'humanisme cher au modèle d'Humboldt ne pourront plus guère être de mise.

Déjà ces tendances existent au sein du réseau universitaire. En effet, il faut éviter l'impression que les administrations universitaires ont été passives dans ce débat. Les fortes coupures budgétaires ont été l'occasion pour elles, souvent, de justifier des transformations majeures dans leur politique interne de gestion du personnel. Et ce mouvement, distinct mais intimement lié au débat évoqué dans cet article, concourt à renforcer cette orientation. La dissociation de l'enseignement et de la recherche a déjà une certaine réalité : la plus grande partie des cours de base au premier cycle se donne par des chargés de cours ; la gestion différenciée de la main-d'oeuvre, évoquée plus haut pour le marché privé, trouve aussi preneur chez les administrations universitaires. La hausse des frais de scolarité a été défendue par les principaux organismes du réseau universitaire (CREPUQ, Conseil des universités) et même, quoique prudemment de façon plus voilée, par les administrations locales. Les contrats privés de recherche sont beaucoup plus courus qu'auparavant dans certaines universités ; nécessité oblige argue-t-on en invoquant le manque de ressources publiques à la recherche. Bref, coincées par les restrictions budgétaires, les universités ont choisi de se faire les promoteurs, avant la lettre, de la politique gouvernementale.

Car pour le moment, nous l'avons déjà dit, nous n'en sommes encore qu'à l'étape du discours. Et celui du gouvernement du Québec est loin d'être clair. Cependant la proximité des États-Unis, le fait que

¹⁰⁰ Ellen Waxman, chercheuse senior pour la Confédération des Associations de facultés d'universités de l'Ontario, faisait il y a quelque temps un excellent survol des formes de collaboration entre les universités et les entreprises privées qui apparaissent rapidement en Ontario dans le domaine de la recherche ; elle indiquait surtout les limites, les dangers et les questions que posent ces nouvelles tendances. Ellen Waxman, « Universities look to the private sector », dans *Perception*, vol. 9, n° 2, novembre-décembre 1985. Conseil canadien de développement social (bimensuel du...).

dans le reste du Canada ces tendances existent déjà et, la vitalité politique [149] des groupes au Québec qui défendent cette orientation nous conduisent à penser que ce n'est plus qu'une question d'échéances et de degré.

Conclusion

Contrairement à ce que pourrait laisser croire une vision sommaire des thèses, les partisans de la hausse des frais de scolarité ne souhaitent pas rayer toute dimension sociale de l'organisation de l'éducation supérieure, ni limiter l'accès à l'université ¹⁰¹. Leur objectif est plutôt de *dissocier* les objectifs sociaux des objectifs de « performance » au sein du mécanisme de financement, *premièrement* pour modifier l'intervention étatique dans le domaine des objectifs sociaux de façon à la limiter à un rôle compensatoire, individuel, a posteriori. (On pourrait en fait associer ce mouvement à des tendances similaires qui existent dans la politique sociale de l'État pour ce qui touche aux programmes d'assurance sociale, de sécurité du revenu, etc.) ; et *deuxièmement*, ce qui nous semble être le plus important, pour favoriser l'émergence d'un nouveau rapport entre l'université et l'entreprise privée. Ce second objectif présuppose nécessairement cette dissociation des critères de performance de ceux de démocratisation. Quel serait le résultat de ces réformes ? Essentiellement un nouveau modèle de réseau universitaire, plus axé pour une partie sur la formation technique et professionnelle, plus perméable dans tous les cas aux influences d'industries particulières qui environnent ou qu'alimente un établissement, plus fragmenté donc dans sa mission comme dans son corps enseignant. La « flexibilité » du réseau universitaire, pierre angulaire de la réflexion de la commission Macdonald et du comité de réflexion de la CREPUQ, axe important de celle du Conseil des

¹⁰¹ On peut douter sérieusement tout de même de l'impact réel, au Québec, de la hausse des frais de scolarité sur l'accessibilité à l'éducation supérieure, comme l'a fait valoir Jean Beaulieu dans son étude : *Impact d'une hausse des frais de scolarité sur la fréquentation universitaire*, étude réalisée à la demande de l'Association Nationale des Étudiantes et Étudiants du Québec (ANEQ), avec l'appui financier des Services à la collectivité de l'Université du Québec à Montréal, septembre 1986.

universités ou encore de la commission Bovey en Ontario, signifierait en fait d'imposer au réseau universitaire ses contraintes en provenance du goulot d'étranglement de la *sortie*, des *débouchés*, plutôt qu'en provenance de l'entrée. Ce faisant on force l'adaptation structurelle des programmes universitaires aux exigences du capital privé national, actuellement confronté d'un côté avec la concurrence internationale de plus en plus vive, et d'un autre avec un accès à des ressources humaines dont les paramètres de la formation lui échappent en grande partie. C'est à notre avis prendre le problème par le petit bout de la lorgnette.

Car ce faisant on soumettrait le développement du réseau universitaire aux limites mêmes du capital national. Loin d'être éventuellement un « avantage comparatif » pour l'industrie nationale, cette dépendance du réseau universitaire aux exigences à court terme du capital privé pourrait être au contraire un facteur limitatif pour le développement de compétences et de recherches de pointes, dans l'éventualité [150] — pas si hypothétique d'ailleurs — de sérieuses difficultés de l'appareil productif québécois et/ou canadien à affronter le marché mondial. Sectoriellement, la spécialisation de l'industrie nationale pourrait emporter de vastes champs de formation et de recherche qui ne correspondent pas à cette spécialisation, si d'aventure il ne se trouvait pas une politique publique ferme pour maintenir et développer ces champs afin de « remonter » le courant de certaines filières industrielles ou technologiques. Bref un tel mécanisme, qui favoriserait une plus grande intériorisation de la formation universitaire au processus productif privé, pourrait fermer la porte à tout développement du savoir qui ne serait pas immédiatement, ou même seulement à terme, utilisable directement par ce processus productif privé. Qu'est-ce à dire donc pour l'avenir de la formation humaniste ? Du rôle plus strictement social et critique de l'université ? De la possibilité que se développent de nouvelles alliances entre des chercheurs ou des programmes universitaires et des mouvements sociaux d'opposition et de revendications ?

D'un autre côté, et ce n'est pas négligeable, que penser de l'impact d'un réseau universitaire méritocratique et plus coûteux sur les mécanismes de plus en plus fragiles de la solidarité sociale ? Ce qui était problématique sera officialisé et sanctifié : l'université est un lieu réservé, traversé par les inégalités sociales...

Si un ajustement structurel de la formation universitaire est nécessaire, et la modification rapide des secteurs où se trouvent les principaux débouchés et des qualifications requises pour l'avenir ne laissent pas de doute là-dessus, tout est de savoir si le mécanisme mis de l'avant par les partisans d'une université « de marché » est le plus adéquat. C'est là qu'est le débat.

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[151]

[152]

[153]

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

**“LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT
OU LES LIMITES
DE L'ÉCONOMIE MIXTE.”**

**Présentation des articles de
J.K. LAUX et Pierre FOURNIER**

[Retour au sommaire](#)

Le gouvernement du Québec est après le gouvernement Fédéral le gouvernement qui contrôle le plus grand nombre de sociétés d'État au Canada. Ainsi selon une étude récente du Conseil économique du Canada (C.E.C., « L'État entrepreneur », 1987), sur 259 sociétés d'État répertoriées, 57 relevaient du gouvernement Fédéral, et 202 des gouvernements provinciaux. Au Québec nous retrouvons 43 sociétés d'État officiellement répertoriées dans l'étude, ce qui représente environ 34 % de tous les actifs possédés au Canada par des entreprises publiques provinciales. L'Ontario suit avec 32 sociétés d'État. Notons par ailleurs qu'aux 43 sociétés d'État sous contrôle québécois il convient d'ajouter leurs filiales qui, elles, sont au nombre de 79.

C'est au Québec également, que l'État est allé le plus loin dans l'intervention directe dans l'économie par l'entremise de son secteur public commercial. À partir de la Révolution tranquille le gouvernement du Québec n'hésita pas à créer des sociétés d'État et à recourir à ces dernières que ce fut pour corriger certains déséquilibres dont souffrait l'économie du Québec, pour favoriser l'accession des francophones aux postes de direction, [154] pour participer au capital

de risque des entreprises ou contribuer au financement des investissements dans les secteurs stratégiques, ou encore tout simplement pour venir en aide à certaines entreprises en difficulté, voire pour assurer un financement stable de ses propres projets d'envergure.

Les sociétés d'État sont aujourd'hui, au Québec bien présentes dans tous les secteurs de l'activité économique, sauf peut-être dans le secteur manufacturier, et les fonctions qu'elles remplissent sont aussi multiples que diversifiées. Elles font partie de notre paysage économique et pourtant si d'une façon générale les Québécois restent très attachés à leurs sociétés d'État, symbole de fierté nationale, ce ne sont pas les critiques qui manquent pas à leur endroit. Les critiques s'inscrivent le plus souvent dans une critique plus générale à l'endroit de l'État et de toute forme d'intervention directe dans l'économie. Sont-elles pour autant fondées ? C'est la question que pose Pierre Fournier dans le texte qui suit.

Les entreprises publiques ne sont pas des entreprises comme les autres. On ne peut donc en évaluer la performance selon les mêmes critères que ceux que l'on utilise généralement dans le secteur privé. Bien que soumises aux contraintes commerciales et aux objectifs de rentabilité, les sociétés d'État doivent aussi, de par leur mandat, répondre à des contraintes d'ordre politique et contribuer à la réalisation des objectifs poursuivis par les politiques dont elles sont l'instrument, ou du moins l'un des instruments. L'évaluation de leur performance reste dans ce cas difficile à faire tout comme l'est l'évaluation précise de leur contribution au développement du Québec. Cette évaluation est d'autant plus difficile à faire que si les critiques à leur endroit sont parfois justifiées, pour ne pas dire souvent justifiées, il n'est pas sûr qu'en l'absence de politiques cadres et d'un contrôle toujours suivi et serré sur leur gestion, leurs activités, leurs investissements, etc., le gouvernement ait su tirer le maximum de ses sociétés d'État. Ont-elles aussi toujours été à la hauteur des attentes ? Par contre, à l'opposé la démonstration reste à faire que les sociétés d'État ont effectivement réalisé leurs objectifs comme le pensent les auteurs des rapports Beaulieu et Fortier, et que le secteur privé est prêt à prendre le relai et à se passer de la tutelle de l'État...

Ce sont ces questions qu'aborde Pierre Fournier tout en proposant une série de critères pour évaluer la contribution des sociétés d'État

au développement économique du Québec, critères qu'il applique ensuite à quatre cas d'étude : L'Hydro-Québec, la SOQUEM, la Caisse des dépôts et consignations, et la Société générale de financement.

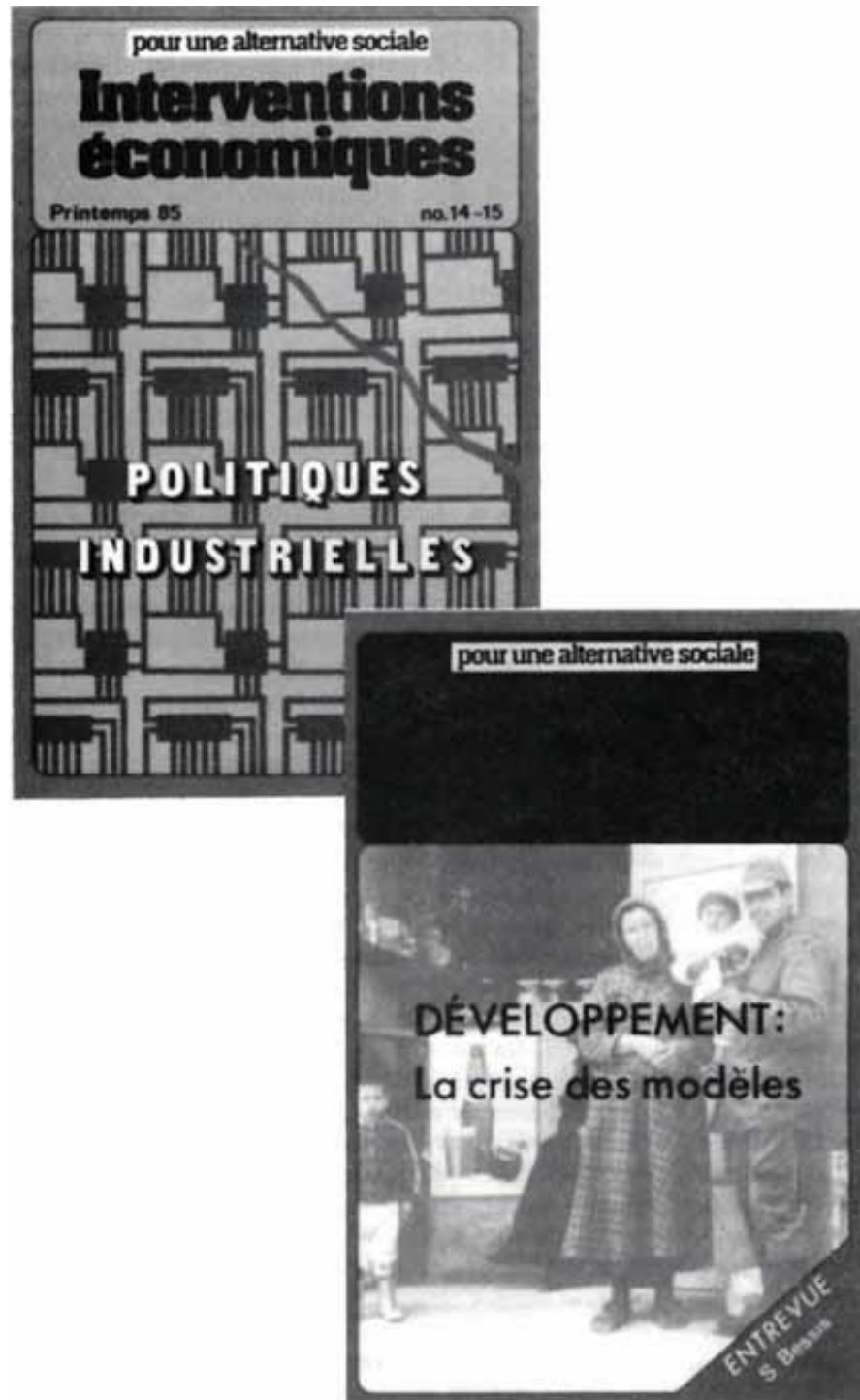
Jeanne Faux aborde ensuite de son côté le problème de la privatisation des sociétés de la couronne, sous un angle un peu différent. Contrairement à l'idée que l'on se fait généralement le Canada est loin d'occuper une place intermédiaire, à mi-chemin entre les États-Unis et l'Europe, sur l'axe imaginaire de l'interventionnisme. La croissance du secteur public a été au [155] Canada particulièrement forte durant les années soixante et soixante-dix. La croissance du secteur public commercial a suivi cette évolution au point qu'aujourd'hui le Canada se range parmi les premiers en ce qui a trait à la fois au nombre de sociétés d'État et au poids que celles-ci représentent dans l'économie. Ainsi en 1983, le secteur public commercial représentait-il selon les estimations du Conseil économique du Canada, 26 % des immobilisations nettes de toutes les sociétés canadiennes mais par contre seulement 5 % des emplois. Ces chiffres sont assez comparables à ceux observés dans la plupart des pays européens pourtant généralement considérés comme plus interventionnistes, exception faite du cas particulier de l'Autriche (Saunders et Klau, « Le rôle du secteur public », OCDE, 1985).

D'une façon générale pourtant, sauf dans le cas du Québec, le recours aux sociétés d'État a généralement été considéré au Canada comme une solution de dernier ressort. En matière de politique industrielle, le gouvernement s'est beaucoup moins servi de cet instrument qu'il ne l'a fait pour les tarifs douaniers, l'aide directe, voire même la fiscalité (André Blais, 1985, « La politique industrielle », Les Etudes/Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 44). De plus pour nombreuses et bien présentes que soient les sociétés d'État dans l'économie canadienne, le rôle exact qu'elles peuvent y jouer reste souvent nébuleux et mal circonscrit. C'est particulièrement dans le cas des sociétés d'État qui relèvent du gouvernement Fédéral. C'est peut-être ce qui explique pourquoi le gouvernement Conservateur a pu aller aussi rapidement avec son programme de privatisation et vendre symboliquement les actifs de plusieurs sociétés de la couronne sans rencontrer trop de résistance dans l'opinion publique. Ce sont les

différentes étapes du plan de privatisation du gouvernement Conservateur que nous présente Jeanne Laux dans son texte.

Pour l'auteure le programme de privatisation du gouvernement Conservateur manque manifestement de souffle et contrairement à ce qui s'est passé en Grande-Bretagne où le gouvernement Thatcher a fait de la privatisation des entreprises publiques le symbole d'une nouvelle gestion des affaires publiques. Ce sont surtout les milieux d'affaires et non les citoyens qui ont le plus profité de ce cadeau qui leur a été fait en cette période de sous- investissement par le gouvernement Fédéral. Pourtant comme le gouvernement du Québec, celui-ci semble extrêmement hésitant à aller de l'avant dans son programme de privatisation. Entre le discours et la réalité la marge est grande, trop sans doute pour que l'on puisse supposer que le gouvernement dispose d'une véritable stratégie économique. Peut-être est-ce tout simplement parce qu'en s'attaquant au problème de la privatisation des sociétés d'État le gouvernement Conservateur s'attaque à un problème beaucoup trop gros, celui du rôle que doit nécessairement jouer l'État dans une économie qui est encore loin d'avoir atteint le degré de maturité que lui prêtent les partisans d'un retour au libre-marché !...

[156]



[157]

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

“LA PRIVATISATION
DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT
AU CANADA.”

Jeanne Kirk LAUX

[Retour au sommaire](#)

La privatisation est devenue politique officielle avec l'élection d'un gouvernement conservateur à Ottawa, en septembre 1984. Comme le déclara laconiquement le ministre des Finances « les sociétés de la [158] Couronne qui ont une valeur commerciale, mais ne répondent plus aux objectifs de la politique publique, seront vendues. »¹⁰² De fait, jusqu'à présent (février 1987) le gouvernement fédéral s'est départi de la plupart des actifs qu'il détenait dans la Corporation de développement du Canada, et a vendu les sociétés aéronautiques De Havilland et Canadair ; l'usine d'armements, les Arsenaux canadiens ; la compagnie de transport maritime, la Société des transports du Nord ; la société de télécommunications internationales, Téléglobe Canada ; et l'ancienne coopérative des pêcheurs au Québec, Pêcheries Canada Ltée.

La vente des sociétés d'État fait d'emblée partie d'un mandat plus large que les Conservateurs ont défini dans leur *Exposé économique et financier*, où il ne s'agit pas seulement de réduire la dette publique et de relancer la croissance économique, mais aussi de « redéfinir le rôle de l'État. »¹⁰³ Cette remise en question du rôle de l'État dans

¹⁰² Canada, Ministère des Finances, *Discours sur le budget*, (23 mai 1985), p. 11.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 3.

l'économie, et plus spécifiquement du rôle de ses entreprises commerciales, ne relève évidemment pas d'une démarche qui est propre au Canada seulement. Comme le signale le rapport du Comité sur la privatisation au Québec « La privatisation des sociétés d'État est devenue, en l'espace de quelques années un phénomène politique généralisé dans la plupart des pays industrialisés. » Pourtant, les fondements de cette politique ne reposent pas, comme l'affirme ce même comité, « sur les carences structurelles des sociétés d'État »¹⁰⁴, mais plutôt sur les carences d'un mode de régulation face aux transformations (dite « crise ») des conditions d'accumulation à l'heure actuelle. Précisons notre thèse générale avant de faire l'analyse du dossier des privatisations effectuées par Ottawa qui est l'objet principal de notre article.

Privatisations — tendances générales

De tous les côtés, c'est certain, les gouvernements européens et canadiens sont en train d'effectuer d'importants réaménagements de leur secteur public commercial. Pour les uns — adeptes du néolibéralisme — il s'agit de vanter une idéologie de l'État minimum ; pour les autres — sociaux-démocrates — il s'agit de se justifier en évoquant les contraintes budgétaires. Concrètement, cependant, on observe la mise en vente de sociétés d'État — parfois directement, le plus souvent par la cession d'une partie des actifs — et la fermeture d'entreprises publiques (souvent filiales de holdings d'État) qui réalisent des pertes.¹⁰⁵ Plutôt que de dénationalisation en bloc, c'est d'un processus complexe de rationalisation qu'il faudrait parler.

¹⁰⁴ Gouvernement du Québec, Ministère des Finances, *De la Révolution tranquille... à l'an deux mille*, Rapport du Comité sur la privatisation des sociétés d'État, présenté à M. Pierre Fortier, Ministre délégué à la privatisation (juin 1986).

¹⁰⁵ On trouve de bons résumés des divers programmes de privatisation européens et japonais dans A. Barbe et al., *Dénationalisations* (Paris : Economica, 1986) et « Privatization of Public Enterprise, a European Debate », numéro spécial des *Annals of Public and Cooperative Economy*, vol. 57, n° 2, (avril-juin 1986).

Comme nous l'avons déjà montré,¹⁰⁶ cette rationalisation s'inscrit, au Canada comme ailleurs, dans un processus d'adaptation du secteur public aux nouvelles exigences du développement capitaliste : (i) les sociétés dites nationales affrontent la concurrence au sein [159] d'une division internationale du travail qui a été radicalement modifiée à la suite de la récession et des réalignements industriels, (ii) les gouvernements se contraignent à des choix difficiles dans la conduite de leurs politiques économiques et sociales pour faire face aux compressions budgétaires et aux vociférations intolérantes des milieux d'affaire à l'égard de la dette publique.

Les programmes dits de privatisation, sauf en Grande-Bretagne¹⁰⁷, ont surtout pour objet la restructuration d'une partie du secteur public, le secteur public industriel et commercial.¹⁰⁸ C'est lui qui a connu, dans les conditions particulières des années 60 et 70, la plus grande extension, que ce fut par la « filialisation » ou par de nouvelles nationalisations. Pendant cette période on remarque, à la suite de Stuart Holland,¹⁰⁹ un changement d'approche à l'égard du secteur public industriel : l'État encourage ses entreprises à être concurrentielles et les incite à respecter les normes du marché (entre autres pour faciliter l'octroi de prêts bancaires) tout en prenant en charge des grandes compagnies nationales secouées par la concurrence internationale.¹¹⁰

¹⁰⁶ Jeanne Kirk Laux, « Virages du capitalisme d'État au Canada », dans *Néo-Conservatisme et restructuration de l'État* (Montréal : Presses de l'Université du Québec, 1986), sous la direction de Lizette Jalbert et Laurent Lepage, p. 161-181.

¹⁰⁷ Voir l'article de Mike Williams dans ce même numéro. Notre analyse de la privatisation anglaise se trouve dans « La privatisation : quel avenir pour les sociétés d'État ? » *Perspectives internationales*, n° 2, (1986), p. 3-12.

¹⁰⁸ L'extension du secteur public industriel par voie des filiales est documentée par Lucien Rapp, *Les Filiales des entreprises publiques* (Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1983).

¹⁰⁹ Stuart Holland, « Europe's New Public Enterprises », in Raymond Vernon, ed., *Big Business and the State* (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1974), p. 25-42.

¹¹⁰ Pensons à Rolls Royce ou British Leyland en Angleterre ; la création d'Aérospatiale et la prise de participation dans Dassault en France ; la formation du holding Statsforetag en Suède ; ou l'impressionnante extension par filialisations de VEBA en Allemagne.

La généralisation des politiques de privatisation/restructuration relève, nous semble-t-il, d'une logique à la fois économique (accumulation) politique et idéologique (légitimation) qui dérive des contraintes d'adaptation des économies nationales aux réalités nouvelles d'une économie mondiale en émergence. La mondialisation du capital constitue maintenant une donnée de l'économie politique, devenue on ne peut plus évidente, même aux politiciens, après les confusions et réalignements de la « crise ». Pour atteindre dans le cadre de l'État-nation le seuil critique d'investissement qui assure les emplois, les revenus, et bien entendu, les votes nécessaires à sa survie au pouvoir, chaque gouvernement doit se montrer bon gestionnaire. Aussi cherche-t-il par ses politiques à favoriser la percée des firmes nationales sur le marché mondial et à attirer le capital international en instaurant des conditions « compétitives » (sur le plan social, le plus souvent répressives et régressives) tout en conjurant au niveau du discours, le fantasme néo-libéral du retour au marché. En ce qui concerne sa propre participation dans la production, l'État entrepreneur/actionnaire reste très présent, mais brandissant la bannière de la rentabilité et la compétitivité, il favorise maintenant des formes d'intervention plus souples (holdings, entreprises mixtes, etc.). Ces formes nouvelles d'intervention offrent des possibilités d'accès à un financement extérieur et ont l'avantage de fournir une plus grande flexibilité, puisqu'elles sont souvent hors de la portée de la surveillance parlementaire.

Partout donc l'État cherche à se faire concurrentiel. ¹¹¹ Au Canada, cette tendance a commencé à s'exprimer dans les années 1970. Aux origines du programme formel de privatisation actuel, nous retrouvons deux éléments : d'une part, l'affinement par le parti conservateur d'une idéologie qui reprendra à son compte les thèses du néolibéralisme ; et d'autre part les pratiques du gouvernement libéral face à une récession dont les effets sont [160] venus remettre en question le rôle traditionnel des sociétés d'État. Nous nous proposons donc de revoir ces deux sources de la politique actuelle avant d'examiner de près les conditions de la mise en vente des sociétés et de repérer ainsi les bénéficiaires du programme de privatisation.

¹¹¹ Voir l'élaboration du concept « d'État concurrentiel » par François Houle dans ce même numéro.

Les sociétés d'État au Canada

Les historiens et les économistes ont toujours insisté sur le rôle actif de l'État fédéral dans la structuration du développement économique. Cette présence active de l'État a souvent été interprétée comme une nécessité géopolitique face à l'expansionnisme du marché américain et en raison des difficultés (superficie, climat, finances) d'assurer l'infrastructure nécessaire à la colonisation et au développement de l'Ouest canadien. Cependant, à quelques exceptions près, la création des sociétés d'État est un phénomène d'après guerre, plus précisément d'après 1960. Les exceptions sont bien connues : le Canadien national dont l'origine (1919) est liée aux déboires des compagnies de chemin de fer sur les marchés financiers britannique ; Air Canada et Radio-Canada qui seront créés pour des raisons surtout culturelles et politiques de « nation building » dans les années trente ; et bien sûr, il y a les sociétés d'État (une trentaine) qui seront mises en place pendant la deuxième guerre mondiale par le ministre dirigiste C.D. Howe, afin d'assurer la coordination des approvisionnements et dont quelques-unes (telles Eldorado Nucléaire ou Poly-sar) seront maintenues. C'est surtout à partir de 1960 que le secteur public commercial fédéral prendra de l'importance — 58 % des sociétés dites de la Couronne date de 1960 ou après.¹¹² Mais plus que le nombre de ces sociétés, c'est l'orientation stratégique qui sera donnée à certaines d'entre elles qui est le point important. Ainsi en sera-t-il de la Corporation du développement du Canada (1971) dont l'objet était de promouvoir le contrôle des investissements par les intérêts canadiens ou encore Petro-Canada (1975) conçue pour assurer une sécurité énergétique nationale dans une industrie à dominance multinationale. Dans d'autres cas encore, les sociétés d'État trouveront leur origine dans la situation d'urgence politique provoquée par la décision d'une firme multinationale en restructuration d'abandonner son site de production

¹¹² John W. Langford and Kenneth J. Huffman, « The Uncharted Universe of Federal Public Corporations », in J.R.S. Prichard, ed., *Crown Corporations in Canada* (Toronto : Butterworth, 1983), p. 274. Pour les thèses sur l'interventionnisme de l'État fédéral on consultera les ouvrages de Alexander Brady, Hugh Aitken, James Corry et Hershel Hardin.

au Canada. Ainsi en serait-il de la nationalisation, à titre intérimaire disait-on, de Devco (compagnie minière en Nouvelle-Écosse), de Canadair et de De Havilland.

Quelle importance attribuer à ce secteur public commercial à la veille des privatisations ? Nous pouvons citer le premier ministre Trudeau :

Les sociétés d'État sont impliquées de façon centrale dans notre développement économique [161] par les activités dans les secteurs industriel, financier et des services ; elles déploient des avoirs de quelque 40 \$ milliards, reçoivent des revenus chaque année qui dépassent 7 \$ milliards et emploient plus de 200 000 Canadiens dans toutes les régions du pays. ¹¹³

N'exagérons rien, cependant. Parmi les 67 sociétés d'État et leurs 128 filiales qui appartenaient au gouvernement fédéral au mois de mars 1984 (nous ne comptons pas les vastes *holdings* de la Corporation du développement du Canada, déjà transformée en entreprises mixtes après les placements en bourse) nous trouvons des services publics comme la Société canadienne des postes ou des sociétés responsables de la gestion d'infrastructure comme la Société canadienne des ports. Aussi certaines sociétés incluses dans la liste officielle sont en fait inactives ¹¹⁴ Enfin, la moitié des actifs répertoriés appartiennent à des institutions financières comme la SCHL dans le domaine du logement/hypothèque, la SCA dans le secteur agricole, la SEE dans le domaine du financement des exportations, par surcroît souvent administrées par des ministères dans d'autres pays. Mais malgré ces réserves, il ne faut pas sous-estimer le rôle des sociétés d'État véritablement commerciales, c'est-à-dire, celles qui affrontent la concurrence et qui sont appelées à s'autofinancer. Sur la liste des 500 plus grandes entreprises industrielles du pays répertoriées par le

¹¹³ Gouvernement du Canada, Bureau du Premier Ministre, « Policy Statement » (28 juin 1982), p. 1. Notre traduction.

¹¹⁴ La liste est publiée à chaque année dans le volume III des *Comptes publics* du gouvernement du Canada — Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés de la Couronne et autres sociétés en coparticipation avec le gouvernement canadien*, 1985 (Ottawa : Ministre des approvisionnements et services, 1985).

Financial Post figurent (en 1985) 32 sociétés d'État, dont 16 sont la propriété à part entière du gouvernement fédéral et 22 sociétés dont au moins 10% des actions est détenu par l'un des paliers de gouvernement. Cette présence du capital étatique canadien n'est pas négligeable surtout si l'on considère la forte proportion de firmes étrangères sur cette liste (52 les 100 premiers). Il ne faut donc pas se surprendre de voir la nouvelle ministre à la privatisation, Madame McDougall (nommée en 1986), insister sur le fait que « Many of the larger (state) corporations engage taxpayers' resources to compete directly with the private sector » et faire ainsi écho des plaintes des hommes d'affaires qui, tel Paul Martin Jr, ne manquent pas d'observer que « si poussée vers les profits il y a de la part de la Couronne au nom de l'efficacité, celle-ci débouche sur une concurrence déloyale avec le secteur privé. » ¹¹⁵

Origines du programme de privatisation du parti conservateur

À la recherche des origines de factuel programme de privatisation, c'est à l'année 1979 que nous devons remonter et aux initiatives prises par le parti conservateur au moment de son bref séjour au pouvoir sous Joe Clark. Le conseiller principal de M. Clark, James Gillies, qualifiait de « néo-conservatrice » [162] sa philosophie, considérant qu'il fallait renverser 40 ans de surconcentration de pouvoir dans l'appareil d'État. ¹¹⁶ Plus concrètement, toutefois, c'est au ministre Sinclair Stevens à qui reviendra la tâche de créer un Secrétariat à la privatisation sous l'égide du Conseil du Trésor et d'engager des conseillers financiers pour évaluer plusieurs sociétés en vue de les vendre. La liste de vente affichée en septembre 1979 comprendra Canadair, De

¹¹⁵ Office of the Minister of State (Privatization), « Speaking Notes for the Honourable Barbara McDougall to the Canadian Chamber of Commerce », Vancouver, 16 septembre 1986, p. 5 ; et Paul E. Martin, President and Chief Executive Officer, the CSL Group Inc., « Random Remarks on Crown Corporations », Address to the Canadian Highway Transport Lawyers' Association Annual Convention, Montréal, 2 décembre 1983, p. 13.

¹¹⁶ « Neoconservatism : some elderly political theories, attractively spruced up », *Globe and Mail*, 27 août 1979, p. 1.

Havilland, Eldorado Nucléaire et la Société des transports du Nord. « We are determined, » dira-t-il alors, « to get the federal government out of ordinary business and commercial operations and hand them over to private enterprise where they belong. » ¹¹⁷ Entretemps, pourtant, la proposition clé de M. Clark pendant la campagne électorale — la privatisation de Petro-Canada — butera sur la réaction hostile d'un public convaincu, selon les sondages, de la valeur symbolique que pouvait représenter d'un point de vue national cette société. Qui plus est, non seulement le Conseil des ministres était partagé sur cette question, mais le Groupe d'étude mis en place par le ministre de l'Énergie avait été incapable de repérer un acheteur. La recommandation de ce groupe de distribuer gratuitement les actions de Petro-Canada dans le public n'a pas eu, on le sait, le temps de se réaliser. Elle souleva tout de même de fortes objections de la part des partis d'opposition ¹¹⁸ On peut dans ce cas parler d'erreur politique, mais malgré tout, derrière cette démarche se trouve un programme et une idéologie en germe qui seront ressuscités dans la conjoncture plus propice de 1984.

Pourquoi propice ? C'est qu'en plus des considérations communes à tous les pays capitalistes industriels (approfondissement de la crise économique, politisation des déficits, érosion de la légitimité du modèle keynésien, résurgence du néolibéralisme « glamorisé » par les deux stars Reagan et Thatcher, etc.) on peut commencer à percevoir au Canada une remise en question du rôle des sociétés d'État par le parti libéral lui-même à partir de 1981. D'une part, les libéraux prennent alors leur distance de leurs propres politiques interventionnistes. Vantant les mérites des normes d'efficacité du marché et proposant la vente de certaines sociétés d'État, les libéraux permettront ainsi aux conservateurs de se déculpabiliser du sentiment de trahir une tradition de rôle actif de l'État fédéral. Et d'autre part, ils mettent en place les

¹¹⁷ Cité dans « Crown firms for sale : Tories draw up list », *Toronto Sunday Star*, 12 août 1979, p. A10.

¹¹⁸ « Clark Will Sell Petro-Canada », *Canadian News Facts* (1979), p. 2183-84 ; « Group to Study Petrocan Sale », *Ibid.*, p. 2189 ; « Petrocan Share Giveaway Proposed », *Globe and Mail*, October 19, 1979, p. 1. Larry Pratt situe cette politique dans « Petro-Canada », in Allan Tupper et G. Bruce Doern, *Public Corporations and Public Policy in Canada* (Montréal : IRPP, 1981), p. 138-141.

mécanismes qui faciliteront ultérieurement la privatisation des sociétés. Ce sera notamment le cas du holding de la CDIC.

Devant les difficultés financières des grandes compagnies comme Massey Ferguson ou Dôme Petroleum, devant l'échec — après la deuxième chute des prix du pétrole — d'une politique industrielle fondée sur les mégaprojets, et devant les cris de la presse à la suite des révélations sur les pertes énormes subies par Canadair, il s'imposait de reconsidérer le rôle de l'État investisseur. Il reviendra à Maurice Strong ¹¹⁹, éminent libéral et ancien Président de Power Corporation et de Petro-Canada de trouver une solution. La formule consistera à [163] recycler le capital placé dans la Corporation de développement du Canada, de moins en moins susceptible d'être un instrument de politique étant donnée la participation devenue minoritaire du gouvernement et l'indépendance manifeste des directeurs, en transférant les fonds à un nouveau holding, la CDIC, qui devait regrouper sous sa direction plusieurs sociétés publiques du secteur commercial. Les privatisations n'étaient pas exclues. Selon Strong on ne pouvait plus se permettre d'être dogmatique dans un contexte d'ouverture de l'économie canadienne et de transformation de l'économie mondiale :

CDIC could meet the need for a commercial investment management capability... to help manage some of the existing government investments, including those for which divestment by government through sale of its interests or merger with private corporations may be a desirable alternative. ¹²⁰

¹¹⁹ Maurice F. Strong, « Government Private Sector Relations in Canada—the federal government as investor in business », James Gillies Alumni Lecture, York University, Toronto, 23 mars 1983, p. 6. Strong s'est laissé prendre par le vent conservateur en automne 1984 quand il s'est déclaré persuadé, d'après son expérience avec la CDIC et Petro-Canada que les sociétés d'État industrielles « should be the exception rather than the rule for Canada... the principal emphasis now should be on divestment and privatization. » Strong, « The Necessary Private-Public Mix », *Options politiques* (novembre 1984), p. 9, version anglaise.

¹²⁰ CDIC, *Rapport annuel* 1983 ; Canada, Ministre d'État, « Déclaration du Sénateur Jack Austin », Conférence de presse, Corporation de développement des investissements du Canada, le 20 mars 1984, p. 2.

La CDIC annoncera en 1983 son intention de vendre Eldorado et, après que le gouvernement eut reconsidéré sa politique en matière de télécommunications, de passer à la privatisation de Téléglobe. (CDIC avait déjà annoncé officiellement la vente de ses actions de la CDC.) Pendant la campagne électorale de 1984, ce sera au tour du sénateur Austin, l'un des architectes du Programme énergétique national et ministre responsable de la CDIC, d'insister que cette société d'État « sera jugé en partie par le succès de la privatisation d'actifs qui n'ont plus de raison d'appartenir au gouvernement. » ¹²¹ En mars de la même année, le Conseil des ministres approuvera la mise en vente de la Société des transports du Nord pour ensuite la soumettre à une évaluation pour déterminer son prix optimal. ¹²² Le ministre Donald Johnston, candidat au leadership, proposera de son côté la vente des sociétés Canadair et De Havilland et la privatisation des opérations de détail de Petro-Canada. Selon M. Johnston, « we should not displace private sector capital except in the national interest. » ¹²³ Bien que certains membres du gouvernement, en particulier Jean Chrétien, aient contesté ce point de vue, on ne peut que constater la dislocation du consensus au sein du parti libéral sur la permanence des sociétés de la Couronne. Le terrain d'une politique flamboyante de privatisation dans le contexte de « renouveau économique » qui sera celui du parti conservateur, était bien préparé !

Discours et pratiques du gouvernement Mulroney

En vue des élections de 1984, le parti conservateur mettra en place un Groupe de travail chargé de revoir la question des sociétés d'État. L'une des questions posées était la suivante : comment réduire la taille du secteur public — l'objectif [164]visé — sans soulever de

¹²¹ *Idem.*

¹²² « Government approves sale of transport firm », *Globe and Mail*, 3 mars 1984.

¹²³ « Rivals criticize Johnston pitch to sell Crown corporation », *Globe and Mail*, 9 avril 1984.

controverses politiques ? La stratégie devrait suivre deux trajectoires selon le rapport final. D'une part, il fallait soumettre les sociétés d'État à la « discipline du marché » en insistant, par exemple, sur un ratio donné de rendement du capital, ce qui aurait pour effet d'obliger celles-ci à rationaliser leurs activités. D'autre part, il fallait se départir des sociétés qui n'avaient plus de mission socio-politique précise. Afin d'éviter une réaction négative du public (on prévoyait qu'une majorité des Canadiens s'opposerait à une politique de privatisation) il était nécessaire, selon le Groupe de travail d'agir vite dès l'arrivée au pouvoir et de choisir comme première cible les compagnies sans valeur symbolique évidente. Comme exemples précis sont donnés la Société des transports du Nord, Téléglobe, Eldorado, Canadair, De Havilland et les actifs de la CDC. ¹²⁴

Suite aux élections, en octobre 1984, c'est de nouveau M. Stevens (cette fois-ci ministre de l'Industrie) qui annonce le programme de privatisation. Il indique les cinq compagnies repérées par le Groupe de travail et procède à leur évaluation. La rapide mise en vigueur de cette politique était possible puisque toutes étaient sous le contrôle de la CDIC. Rappelons que le budget de cette dernière était autonome de celui du ministère et la législation permettait la vente des filiales sans avoir à passer par le Parlement. ¹²⁵ Certains ministres ne voyaient pourtant pas d'un bon œil les initiatives du style cavalier seul de M. Stevens ni l'apparente absence de politique élaborée, rattachée aux objectifs plus larges du renouveau économique. Aussi, pour les satisfaire, un Groupe de travail, composé uniquement de ministres, sera mis en place au printemps 1985, sous la direction du Président du Conseil du Trésor, Robert de Cotret, avec pour mandat de coordonner les ventes. L'annonce en est faite par le ministre des Finances lors de son discours sur le budget au mois de mai et la simple vente de quelques sociétés déjà indiquées par les libéraux se transformera en politique grandiose de privatisation et de redéfinition du rôle de l'État. Les conservateurs rebaptisent le tout en l'arrosant de slogans chers au

¹²⁴ « Summary of the Task Force's Final Report Recommendations ».

¹²⁵ Chambre des Communes du Canada, 2^e session, 32^e législature, 1983-8 ?, Loi C-25 concernant la CDC, la CDIC et certaines autres sociétés et corporations, S 39. (1). Téléglobe fait exception. Ayant été incorporé par un statut spécial, cette société n'était pas formellement une filiale de la CDIC.

milieu d'affaires. Ainsi selon Robert de Cotret, Président du Conseil du Trésor et du Groupe interministériel responsable de la privatisation :

La privatisation... réduira le rôle du gouvernement et laissera l'initiative au secteur privé ; elle améliorera le rendement du marché et l'allocation des ressources ; elle améliorera le rendement des firmes grâce à la discipline du marché et à la réduction des entraves politiques et bureaucratiques... » ¹²⁶

Ce discours officiel est tout à fait conforme au discours du secteur privé. Le mémoire sur les sociétés d'État présenté par la Chambre de Commerce du Canada en mai 1985 à M. de Cotret nous en fournit la preuve éloquente. Selon la Chambre de Commerce, il y aura toujours des raisons d'État comme la défense nationale ou la régulation des monopoles [165] pour justifier la création de sociétés d'État. Mais, considérant que le Canada est une société de marché et que « Two of the fundamentals of such a society are the right of individuals to acquire, use and dispose of property ("property rights") and the market System as the method of allocating goods and services ("the market System") », chaque fois que l'interventionnisme de l'État nuit à l'un ou à l'autre de ces fondements, il est nécessaire d'apporter des corrections et de restaurer l'emprise du marché. Les sociétés d'État sont l'exemple par excellence d'une distorsion du marché. La Chambre propose en conséquence de restructurer systématiquement le secteur public commercial, se préoccupant surtout d'éliminer des sociétés d'État qui, comme elle le dira, « compete directly with the private sector. » ¹²⁷

Maintenant que les conservateurs ont mis en œuvre leur politique de privatisation, les sociétés indiquées par M. Stevens à l'exception d'Eldorado Nucléaire ayant toutes été vendues, cherchons à savoir qui bénéficie de la privatisation. Jusqu'à présent, le gouvernement fédéral a favorisé une modalité de privatisation, la vente en bloc à un acheteur privé unique par voie d'appel d'offres. Cette modalité, à la différence des placements en bourse, permet au gouvernement d'adjuger les offres non seulement en fonction du prix mais en fonction de la satisfaction

¹²⁶ Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel*, 1983-84, p. iv (traduit de l'anglais).

¹²⁷ Chambre de Commerce du Canada, « Submission on the Commercialization of Crown Corporations » à l'honorable Robert de Cotret, Président du Conseil du Trésor (mai 1985), p. 7 et 34. Il est intéressant de constater que le groupe de travail (de la Chambre) sur les sociétés d'État qui a préparé ce rapport a été mis sur pied à la suggestion du gouvernement libéral (Bureau du Contrôleur général) en février 1984.

des conditions qu'il impose. La décision ultime a été prise à chaque fois par le Conseil des ministres non sans avoir reçu auparavant, par l'entremise du Ministre de la privatisation, les recommandations de la CDIC dont le conseil d'administration avait mis sur pied à cette fin un comité de privatisation composé d'hommes d'affaires. Ce comité avait lui-même été conseillé dans l'arbitrage des offres par des maisons de courtiers telle Burns Fry.¹²⁸ L'acquisition par un seul acheteur (au lieu d'une diffusion du contrôle à une masse de petits investisseurs anonymes) crée après la vente un interlocuteur privilégié avec qui les hauts fonctionnaires ou les politiciens peuvent plus facilement s'entendre pour que la privatisation soit une réussite. Mais qui sont donc les acheteurs ? Examinons de près le dossier de la privatisation société par société.

(i) La Société des transports du Nord :

date de vente : 16 juillet 1985 ;

prix de vente : 27 \$ millions ;

acheteur : un consortium de deux sociétés — Inuvialuit Development Corporation et Nunasi Corporation — à 100 % propriété de peuples autochtones, les Inuits du nord-ouest ; leurs communautés sont desservies depuis 40 ans par cette compagnie de transport maritime.

¹²⁸ L'inévitable exception à la modalité de vente en bloc des sociétés était la CDC dont le gouvernement, actionnaire minoritaire, a disposé de ses actions par un placement en bourse. Le nouveau président de la CDIC recruté du secteur privé par le gouvernement conservateur pour mettre en œuvre la politique de privatisation était M. Paul Marshall. Il vient de retourner à ses fonctions de PDG de Westmin Resources (Calgary) et Président de Brascade Resources.

(ii) Arsenaux canadiens :

date de vente : 2 décembre 1985 ;

prix de vente : 92.2 \$ millions ;

acheteur : le groupe SNC de Montréal (ingénierie ; propriété de ses employés ; rang 318 dans le *Financial Post* 500).

(iii) De Havilland :

date de vente : 31 janvier 1986

[166]

(accord en principe signé le 2 décembre 1985) ;

prix de vente : 90 \$ millions ;

acheteur : Boeing Company de Seattle, société américaine d'aéronautique et d'armements, dont la filiale, Boeing of Canada Ltd est située à Winnipeg.

(iv) Pêcheries Canada Inc. :

date de vente : 18 avril 1986 ;

prix de vente : 5 \$ millions ;

acheteur : Purdel, une coopérative agro-alimentaire québécoise.

(v) Canadair :

date de vente : 18 août 1986 ;

prix de vente : 120 \$ millions ;

acheteur : Bombardier inc. de Montréal, société d'équipement de transport, 65 % propriété des Entreprises de J.A. Bombardier ; rang 138 dans le *Financial Post* 500.

(vi) Actions de la Corporation du développement du Canada :

date de vente : 21 août 1985

(deuxième tranche septembre 1986) ;

prix de vente : 21.8 millions d'actions, 264.5 \$ millions ;

acheteurs les plus importants : Groupe Edper de Toronto (Bronfman) par l'intermédiaire de Noranda, rang 26 *Financial Post* 500 {13 %} et du Royal Trust (2 %). Le gouvernement fédéral retient 14 % et le droit de nommer 5 des 21 administrateurs.

(vii) Téléglobe Canada :

date de vente : 31 mars 1987 (accord de principe annoncé le 11 février 1987) ;

prix de vente : 488.3 \$ millions ;

acheteurs : Memotec Data inc. de Montréal, petite société d'électronique et informatique sous contrôle d'Altamira Capital Corp. (25 %) et Novacap Investments Inc. (15 %), sociétés d'investissements elles-mêmes créatures d'un conglomérat d'investisseurs des secteurs publics et privés.

À l'examen de cette liste ¹²⁹ il est évident que la première hypothèse selon laquelle ce serait le capital monopoliste qui aurait bénéficié des privatisations est bien trop simple. L'expérience concrète vient reconfirmer la validité des analyses de Jorge Niosi sur les grandes sociétés d'État au Canada : elles « sont loin de servir exclusivement les intérêts du secteur monopoliste. » ¹³⁰ Les contradictions spécifiques au

¹²⁹ Cette liste pourrait inclure la vente des actifs du gouvernement dans la mine Nanisivik au grand nord. Mais puisque la part de l'État n'a jamais dépassé 18 % nous ne la considérons pas une privatisation équivalente aux autres. Les actifs en question ont été rachetés pour 6 \$ millions en octobre 1986 par la société multinationale MRI, actionnaire majoritaire.

¹³⁰ Jorge Niosi, *La bourgeoisie canadienne* (Montréal : Boréal Express, 1980), chapitre 4 : « Le contrôle du capitalisme d'État ». Niosi évoque par exemple le développement inégal qui donne naissance aux coalitions de classes régionales ; ou encore le caractère tardif et dépendant du développement

capitalisme canadien font que l'interventionnisme de l'État exprime plutôt des rapports de forces complexes. Les privatisations sont jusqu'à présent le miroir de la composition de classes multifilières au Canada. On y voit reflétés : les coopératives de petits producteurs ; le capital international (américain) ; le capital financier ; et le capital industriel. Il y a en plus des alliances du capital étatique et privé. Ainsi, en est-il des deux sociétés d'investissements qui se sont portées acquéreuses de Téléglobe. Nous retrouvons derrière elles des fonds de pension de sociétés d'État fédérales (CN, CBC, Air Canada), les sociétés d'État provinciales (Caisse de dépôt ; SGF ; Ontario Hydro) et du grand capital national privé (Bell Canada ; la Banque Nationale, Laurentian Group). ¹³¹ Si une fraction semble davantage favorisée [167] ce serait le capital industriel canadien-français, dont le groupe SNC. Déjà producteur d'armements de petite dimension, SNC va acquérir le seul producteur canadien d'armements de 33 mm ou plus, les Arsenaux du Canada. Bien que les achats du gouvernement se fasse par voie d'appel d'offres, les Arsenaux écoulent 93 % de leur production à l'État. Dans le cas de Canadair, on se rappellera que c'est toute de suite après sa vente à Bombardier que cette compagnie aéronautique s'est vu attribuée l'important contrat de réparation des avions CF-18, en dépit du prix plus bas proposé par une compagnie plus expérimentée dans la technologie requise, Bristol Aerospace, du Manitoba. ¹³²

À la différence des conservateurs britanniques, le gouvernement Mulroney n'a pas manifesté de préoccupation particulière pour garder sous contrôle national les sociétés d'État privatisées. L'exemple le plus flagrant de son indifférence sur cette question est la vente à Boeing de De Havilland. (Le mémorandum joint au contrat de vente, c'est vrai, stipule que Boeing ne devrait pas délocaliser les installations

industriel qui appelle parfois une intervention protectionniste à la faveur de la bourgeoisie nationale et parfois une association au capital américain.

¹³¹ « Memotec débourse 488 \$ millions pour Téléglobe », *Le Devoir*, 12 février 1987, p. 1 ; « Win puts underdog Memotec in big league », *Globe and Mail*, 12 février 1987, p. B1 ; « Canadair gets 1.4 \$ billion job—jet repair contract stirs bitterness », *Globe and Mail*, 1^{er} novembre 1986, p. 1.

¹³² Letter of Intent among Canada Development Investment Corporation, Her Majesty the Queen in Right of Canada and the Boeing Company, p. 11, s. 3.4. Un résumé de ce document en français a été diffusé par le Président du Conseil du Trésor : Lettre d'intention concernant la privatisation de De Havilland, Addendum au dossier d'information du 2 décembre 1986.

actuellement à Downsview, Ontario... en dehors de la province d'Ontario ! ¹³³ Un an après la privatisation, les exécutifs et directeurs canadiens de De Havilland ont fait savoir à la presse d'affaires qu'ils se sentent émasculés de tout pouvoir décisionnel. Dans d'autres cas, pourtant, une limite a été imposée aux prises de participation étrangère. Ainsi, dans le cas de la Corporation de développement du Canada, créée on le sait dans le but de canadianiser les industries de pointe, les actions détenues par les investisseurs étrangers ne doivent pas dépasser le seuil de 25 %. Dans le cas de Téléglobe, les lignes directrices publiées au moment du premier appel d'offres suggéraient de façon assez ambiguë, que « les propriétaires non résidents ne pourront acquérir qu'une part minoritaire (par exemple, 20 %) et le CRTC (instance de régulation de l'industrie des communications) sera habilité... d'approuver ou de refuser tout transfert du contrôle réel à des intérêts étrangers. » ¹³⁴

Aujourd'hui, pourtant, la modalité de privatisation par vente des entreprises à un seul acquéreur semble en voie d'abandon. Il est question maintenant de placer les actions des sociétés d'État en bourse, mais sans que pour autant qu'on se départisse nécessairement du contrôle. On voit déjà cette nouvelle stratégie se manifester dans l'annonce de la vente des actions de Fishery Products International ¹³⁵ et dans les rumeurs persistantes d'une privatisation d'Air Canada et de Petro-Canada. Pourquoi changer de modalités ? Premièrement il semble que le gouvernement, à mi-chemin des élections, ait compris que la vente à un seul acquéreur satisfait un client du milieu d'affaires mais tend à provoquer des remous chez les autres. De façon plus générale, le programme de privatisation a été fort critiqué par la presse d'affaires, ce qui n'a rien de surprenant dans une conjoncture de conflits

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ Gouvernement du Canada, Ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Communiqué EIR 75/85* (1 août 1985), p. 2.

¹³⁵ Fishery Products International inc. (FPI) est à 62.6 % la propriété du gouvernement fédéral depuis la restructuration de l'industrie des pêches en 1982-83 (le gouvernement de Terre-Neuve et la Banque de la Nouvelle-Écosse sont les deux autres propriétaires). Ses actions seront placées en bourse, mais afin de rassurer les créiteurs Ottawa retiendra une participation minoritaire — ainsi 85 % des actions de FPI seront mises en vente au grand public et une part retenue pour les employés. « Ottawa Plans Offering of Shares in Fishery Products International », *Globe and Mail*, le 31 janvier 1987.

d'intérêt inévitable entre les fractions du capital canadien intéressées. La vente de Téléglobe, par exemple, a été retardé à plusieurs reprises à causes des contestations de ceux (les compagnies de téléphones surtout) qui [168] voulaient s'assurer d'un contrôle sur les politiques de la compagnie et ceux (les groupes financiers surtout) qui étaient intéressés à maximiser les revenus par une garantie que le monopole de Téléglobe serait respecté. Dans le cas de la CDC, il en est allé de même jusqu'au moment où le gouvernement s'est vu accusé d'avoir favorisé les conseillers financiers amis du parti conservateur en plus d'avoir fait bénéficier le groupe Brascan (sous contrôle des Bronfman) d'informations privilégiées.¹³⁶ Deuxièmement, les transferts d'avoirs des contribuables aux groupes restreints (que ce soit les Inuits ou les Bronfman !) n'évoquent pas un enthousiasme du grand public (les votants). Ainsi la ministre de la privatisation apportera-t-elle une touche populiste en proposant la vente des actifs du gouvernement de FPI : « In order to favor broad ownership... no individual or corporation will be able to own more than 15 per cent of the shares of FPI. »¹³⁷ Troisièmement, le gouvernement ne résiste plus aux pressions exercées par une fraction du capital d'État — les gestionnaires des sociétés d'État eux-mêmes. Par exemple, Air Canada et Petro-Canada militent en faveur non seulement de la privatisation mais de leur droit de retenir un contrôle sur la direction qui prendrait la compagnie à l'avenir. Air Canada est peut-être la plus explicite là-dessus. Selon une déclaration faite par son président, Claude Taylor, devant le Canadian Club de Montréal :

¹³⁶ Le consortium perdant qui n'a pas été retenu suite à l'appel d'offre lors de la vente de De Havilland a exprimé son mécontentement devant le comité de parlement chargé de revoir cette privatisation. Voir Canada, Parlement, Chambre des Communes, « Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'expansion économique régionale », fascicule n° 35 (28 janvier 1986), Les enjeux de la privatisation de Téléglobe sont détaillés dans « Sales of Teleglobe Awaits Cabinet Decision », *Globe and Mail*, 29 avril 1986, p. B4. Les contestations de la méthode de vente des actions de la CDC se révèlent dans Canada, Parlement, Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif, fascicule n° 6 (15 octobre 1985), 54 p.

¹³⁷ Cité dans « Ottawa Plans Offering », *op. cit.* Dans ce cas précis, la politique régionale joue pour beaucoup. Une majorité des directeurs de la compagnie privatisée devrait être résidents de Terre-Neuve et on compte inclure un représentant du syndicat des pêcheurs.

There are no longer any public policy reasons justifying Air Canada being retained as a Crown corporation... all our market-oriented activities are dictated by our response to prevailing market conditions, not by any requirement to meet public policy objectives. ¹³⁸

Air Canada cherche du financement pour faire face à la concurrence accrue depuis la déréglementation des services aériens et Taylor insiste sur la nécessité d'avoir accès au capital en bourse. Dans les deux cas, le gouvernement a déjà fait savoir qu'il ne contribuera plus au capital exigé par les grands projets d'investissement pour des raisons de compressions budgétaires et appuie donc l'idée d'une cession partielle des actifs. ¹³⁹

Conclusion

À l'heure actuelle donc, le gouvernement Mulroney est à la recherche d'une politique de privatisation qui pourrait à la fois trouver un appui auprès de l'électorat et démontrer au milieu d'affaires le sérieux de son projet plus vaste de faire reculer les frontières de l'étatisme. Le programme a été institutionnalisé durant l'été 1986 : une ministre de la privatisation fut nommée (Barbara McDougall). Elle a à sa disposition la hiérarchie classique des fonctionnaires et préside un nouveau comité du cabinet. ¹⁴⁰ Mulroney [169] semble vouloir faire de la privatisation une politique permanente et pourtant il instaure en même temps les routines bureaucratiques qui permettront en pratique de temporiser. Ainsi M^{me} McDougall met-elle l'accent depuis sa

¹³⁸ Cité dans « Air Canada Chairman Urges Quick Privatization of Airline », *Globe and Mail*, 13 janvier 1987, p. B1. On sait que le gouvernement s'est intéressé dès le départ à l'impact que les privatisations pourraient avoir sur le déficit. Selon les médias, le ministre des Finances, M. Wilson, était pressé d'avoir la signature de l'accord de vente de Téléglobe afin de pouvoir prendre en compte ces 488 \$ millions dans son budget du 18 février 1986.

¹³⁹ Selon le *Financial Post*, le Conseil des ministres aurait autorisé le ministre McDougall à engager des conseillers financiers pour préparer des scénarios de privatisation d'Air Canada avant le printemps — « Air Wars Fallout Threatens Privatization Push », 9 février, p. 1. Voir aussi : « 1987 Could be Year of Decision on the Privatization of Petrocan », *Globe and Mail*, 19 janvier 1987, p. B1.

¹⁴⁰ Laux, « Virages du capitalisme », p. 172-173.

nomination sur la nécessité d'être pragmatique, de procéder lentement, de prendre en considération les multiples intérêts en jeu, etc. Et même devant les publics qui seraient supposés être les plus susceptibles de vouloir entendre une politique forte de privatisation, qu'il s'agisse de la Chambre de Commerce à Vancouver ou du Rotary Club à Calgary, elle insiste sur le pragmatisme :

We are progressing... in a careful, considered and businesslike fashion. There are many complex issues at stake and there are many interests to consider... Just as the government's power to own should not be used indiscriminately, our decisions to sell must be subject to complete and careful consideration. ¹⁴¹

Entre le discours et la pratique intervient, bien sûr, la politique. Il n'est pas évident après plus de deux ans au pouvoir que le gouvernement Mulroney ait effectué de profonds changements dans le secteur public commercial/industriel. L'évaluation de l'impact de la privatisation sur le capitalisme d'État au Canada demande une analyse non pas seulement du programme du gouvernement fédéral mais aussi de ceux des provinces, entamés en Colombie Britannique en 1979 en Saskatchewan en 1982, en Ontario en 1985 et au Québec en 1986. Une analyse bien que limitée au gouvernement fédéral ne devrait pas seulement apprécier les ventes mais aussi à l'inverse les investissements et les acquisitions effectués par l'État actionnaire (tel l'achat par Petro-Canada des stations d'essence de Gulf Canada en 1985). Notre interrogation a été beaucoup plus restreinte. Ayant néanmoins tenté cette analyse ailleurs, nous pouvons conclure que si une importante restructuration du secteur public est en cours, impliquant des mises en vente, il ne s'agit pas d'un démantèlement des sociétés d'État mais d'un assainissement. ¹⁴²

Que ce soit à Ottawa, à Regina ou à Québec, les gouvernements au Canada marient pragmatisme et doctrine. Ils font un nombre limité de ventes, se tournent vers des sources privées de financement — pour celles de ses sociétés commerciales toujours considérées comme

¹⁴¹ Ce comité, qui en réalité remplace celui des opérations gouvernementales, comprend onze ministres et regroupe les fonctions de privatisation, affaires réglementaires et opérations.

¹⁴² Office of the Minister of State (Privatization), « Speaking Notes for the Honourable Barbara McDougall to the Rotary Club », Calgary (23 septembre 1986), p. 15.

instruments de politique — et donnent une légitimité à leur pouvoir discrétionnaire d'intervenir en se conformant à l'idéologie du secteur privé (respect de la discipline du marché ; la gestion efficace ; primat des résultats financiers, etc.). À Ottawa, où l'enjeu principal en matière de politique économique reste le déficit, l'invocation du marché pour sanctifier les politiques, et en particulier, celle de la privatisation, devient rituelle. La ministre à la privatisation participe à ce rite : « In those cases where we believe the market place is better suited to manage the enterprise... we are turning business back to business — where it belongs. » ¹⁴³ Par ce discours néolibéral, les critères de performance non commerciaux chers aux socio- démocrates se trouvent dévalorisés [170] alors que le dos est tourné à la mission nationaliste traditionnelle que devraient remplir certaines sociétés d'État. Un autre impératif prime. Selon le ministre des Finances, à qui nous laissons le mot de la fin, « l'objectif essentiel » du programme du renouveau économique du gouvernement conservateur serait « d'améliorer la compétitivité internationale du Canada. » ¹⁴⁴

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[171]

[172]

¹⁴³ Minister of State (Privatization), « Speaking Notes », Calgary, p. 15.

¹⁴⁴ Canada, Ministère des Finances, *Le discours du budget* (18 février 1987), p. 3.

[173]

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

**“LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT
AU QUÉBEC.”**

Pierre FOURNIER

[Retour au sommaire](#)

Le débat actuel sur la privatisation repose dans une large mesure sur une perception incomplète, voire carrément erronée, des objectifs et des réalisations des sociétés d'État au Québec. Afin de légitimer leurs prétentions, les tenants de la privatisation ont sciemment caricaturé et sous-estimé la contribution des sociétés d'État au développement économique du Québec.

À un niveau général, on se contente généralement d'affirmer, sans jamais en faire la démonstration, que l'intervention économique de l'État, et l'ensemble des mesures keynésiennes, étaient les principaux responsables du déclin relatif des économies occidentales. L'État aurait en effet étouffé le dynamisme inhérent du secteur privé de l'économie. L'acte de foi en faveur de la libre entreprise repose sur plusieurs autres mythes, notamment la supériorité intrinsèque de la gestion privée et l'optimalité des mécanismes de marché pour assurer le développement économique national. On oublie rapidement et facilement que ce sont avant tout les carences du secteur privé, et l'incapacité du système de libre entreprise de régler les problèmes économiques fondamentaux, qui ont provoqué la rentrée en scène de l'État.

C'est un débat où aux prétentions et justifications « idéologiques », s'ajoutent aussi au Québec d'autres préoccupations plus concrètes. D'une part, le gouvernement profite de la situation pour éponger une

partie de son déficit à court terme. D'autre part, les entreprises d'État sont des cibles de choix pour nos entrepreneurs locaux qui, malgré une conjoncture socio-politique favorable et un climat de confiance qu'ils qualifient eux-mêmes d'exceptionnels, n'ont apparemment pas le goût de risquer leurs capitaux dans de nouveaux investissements productifs, ce qui aurait présumément un impact beaucoup plus positif sur le développement de l'économie du Québec. Ils préfèrent en effet racheter des entreprises dont l'État a [174] déjà dans une large mesure assumé les risques. On prétend enfin que l'objectif de promotion des entreprises et des entrepreneurs francophones a été atteint, et que la principale raison d'être des sociétés d'État n'existe plus. Il n'est pas question de défendre systématiquement les politiques économiques québécoises depuis la Révolution tranquille. Les erreurs ont été nombreuses et souvent coûteuses. Globalement, cependant, et c'est ce que nous avons l'intention de démontrer, nous croyons que l'action des sociétés d'État a soutenu de façon importante le développement économique du Québec et permis à la province d'éviter la « maritimisation » de son économie. La « fragilité » du Québec par rapport à l'ensemble canadien et nord-américain, aussi bien au niveau économique que politique et culturel, incite à une prudence particulière à l'égard du mouvement de privatisation. Les Québécois ne peuvent compter uniquement sur leur secteur privé et les forces du marché pour assurer leur développement économique.

Dans un premier temps, nous allons examiner et critiquer les principales thèses des tenants de la privatisation, tout en proposant un ensemble de critères qui permettront une évaluation plus juste de la contribution des sociétés d'État au développement économique du Québec. Dans un deuxième temps, nous dresserons un bilan sommaire des activités socio-économiques des entreprises publiques à partir de l'analyse de quatre sociétés d'État. Il s'agira de deux entreprises productives de biens et de services (Hydro-Québec et Soquem) et de deux institutions financières (la Caisse de dépôt et la SGF). Bien entendu, notre analyse revêt un caractère partiel et préliminaire, l'objectif pour l'instant étant de questionner le discours simpliste de nos dirigeants politiques.

Le débat sur les privatisations au Québec

Le gouvernement québécois a déposé en 1986 deux documents qui justifient les privatisations en cours et à venir. Le premier a été produit par le ministre délégué à la privatisation, Pierre Fortier, et le deuxième est issu d'un comité sur la privatisation des sociétés d'État, formé de six hommes d'affaires dont l'avocat Roger Beaulieu ¹⁴⁵. Les deux thèses fondamentales de ces rapports se résument ainsi : le principal objectif de la plupart des sociétés d'État a été de promouvoir le « nationalisme économique », dans le sens le plus étroit du terme, c'est-à-dire le développement des cadres et des entreprises francophones ; les entrepreneurs locaux ayant maintenant les reins assez solides pour se passer de l'appui de l'État, les entreprises publiques doivent être privatisées. Spécifiquement, le rapport Beaulieu propose la privatisation rapide des dix entreprises « stratégiques » (SGF, Soquip, Soquem, Sidbec, SNA, Soquia, Madelipêche, Rexfor, Sépaq, SQT), l'« examen du statut » de certains monopoles publics (Caisse de dépôt, Hydro-Québec, SAQ, etc.) et des sociétés d'État dans le secteur subventionné [175] (SDI, SHQ, Radio-Québec, etc.) ¹⁴⁶.

Une critique des rapports Beaulieu et Fortier

Les rapports gouvernementaux suscitent deux questions fondamentales : dans quelle mesure les entreprises francophones locales pensent-elles effectivement se passer de l'État pour continuer à

¹⁴⁵ Gouvernement du Québec, ministre délégué à la Privatisation, *Privatisation de sociétés d'État : orientations et perspectives*, Direction des communications du ministère des Finances, février 1986, et Comité sur la privatisation des sociétés d'État, *De la Révolution tranquille... à l'an deux mille*. Direction des communications du ministère des Finances, juin 1986.

¹⁴⁶ Les entreprises stratégiques sont des sociétés qui œuvrent dans des secteurs commerciaux et industriels, en concurrence avec le secteur privé. Les monopoles publics œuvrent dans des secteurs qui pourraient être exploités par le secteur privé. Enfin, les sociétés d'État du secteur subventionné ont pour mandat d'assumer ou gérer une activité subventionnée par le gouvernement.

progresser ? Et, dans quelle mesure les sociétés d'État ont-elles contribué au développement économique global du Québec ?

En effet, la promotion d'entrepreneurs ou d'entreprises francophones, même s'il s'agit d'un objectif important, par ailleurs réalisé en partie, ne peut être considéré comme la raison d'être principale des sociétés d'État. Il est beaucoup plus conforme à la réalité de prétendre que la majorité des sociétés d'État ont été mises sur pied afin de remédier aux carences du secteur privé et afin de favoriser le développement économique du Québec, ce qui comprend, notamment le sauvetage ou la création d'entreprises locales, des mesures visant à stimuler l'économie ou des activités spécifiques (en période de récession, par exemple), des tentatives d'assurer le maintien ou la croissance de secteurs précis, la création d'emplois ou le développement régional.

La Soquem et la Soquip, par exemple, ont été créées avant tout pour accroître l'exploration minière et la recherche d'hydrocarbures. Elles se sont associées pour ce faire à plusieurs entreprises étrangères. La volonté gouvernementale de relancer les pâtes et papiers dans les années soixante-dix, qui s'est appuyée sur un programme de soutien à la modernisation, et aussi sur des actions concertées de Rexfor, la SGF, la Caisse de dépôt et la SDI, visait beaucoup plus le maintien et le développement de ce secteur au Québec, que la création d'entreprises québécoises. Même la nationalisation de l'électricité, qui poursuivait sans aucun doute la promotion des cadres francophones, visait prioritairement à favoriser le développement économique du Québec : électricité à bon marché dans toutes les régions du Québec, mise en branle de grands projets, etc. On peut certainement prétendre, selon différents critères, que la création de la Société nationale de l'amiante s'est avérée un échec. Mais on ne peut prétendre, comme le fait le rapport Beaulieu, que la nécessité d'assurer une présence francophone dans le secteur de l'amiante a été un objectif primordial du gouvernement.

Le Québec du début des années soixante, comme le Québec d'aujourd'hui, possède une spécificité propre. Cette spécificité ne repose pas uniquement sur l'« infériorité économique des Canadiens français », mais aussi sur les sérieuses lacunes structurelles de l'économie québécoise. Plusieurs ont déjà largement fait état du fossé

considérable qui sépare le Québec et l'Ontario ¹⁴⁷. Les causes sont sans doute multiples : les carences du système d'éducation, le traitement préférentiel dont a joui l'économie ontarienne depuis la confédération, l'immobilisme des gouvernements québécois successifs, etc. Il n'en demeure pas moins qu'au tournant des années soixante, l'économie [176] québécoise manquait de dynamisme, ne créait pas d'emplois et restait cantonnée dans des secteurs en déclin. L'économie du Québec était alors dans une situation à ce point lamentable que plusieurs hommes d'affaires, y compris les chambres de commerce, réclamaient l'intervention de l'État. C'est l'incapacité des forces du marché et des hommes d'affaires œuvrant sur le sol québécois, aussi bien américains, qu'anglophones ou francophones, de susciter un développement économique suffisant qui a provoqué l'entrée en scène de l'État et des sociétés d'État. C'est dans le manque de dynamisme et les carences du secteur privé que se trouve l'impulsion première pour la création des sociétés d'État et non, comme le prétendent les rapports Beaulieu et Fortier, dans le « nationalisme économique ».

Dans le cas de l'hydroélectricité, par exemple, les entreprises du secteur privé n'avaient pas jugé bon, dans les années quarante et cinquante, d'assumer les risques nécessaires au développement du potentiel québécois. Ces entreprises étaient mal gérées, peu rentables ¹⁴⁸, profondément conservatrices et leur comportement était préjudiciable au développement économique du Québec, la province étant à ce niveau très en retard sur les autres provinces canadiennes. C'est en grande partie la nationalisation et le dynamisme de l'Hydro-

¹⁴⁷ Le rapport ne manque pas de souligner que c'est le Québec, parmi les provinces canadiennes, qui est au premier rang quant à l'actif détenu par les sociétés d'État. En guise de comparaison, l'Ontario, ne compte que deux entreprises « stratégiques, et, pourtant, selon les auteurs, l'Ontario est une province qui se compare bien au Québec en termes de taille et de structure industrielle. On termine par ce passage particulièrement suave :

Il n'y a aucune raison structurelle inhérente à certains secteurs de l'économie qui justifierait la présence de sociétés d'État. Le meilleur exemple de ce constat nous est donné par les États-Unis où il n'existe que très peu de sociétés d'État et ce, tant au niveau fédéral qu'au niveau des États.

Comité sur la privatisation des sociétés d'État, *Op.cit.*, p. 23.

¹⁴⁸ Voir Carol Jobin, *Les enjeux économiques de la nationalisation de l'électricité*, Montréal, Éditions coopératives Albert St-Martin, 1978.

Québec qui ont permis la mise en branle rapide de plusieurs grands projets, notamment Manic-Outardes et la Baie James.

Dans les pâtes et papiers, l'intervention de l'État a également été provoquée par l'inconséquence et les carences du secteur privé. La construction à St-Félicien par la Donohue, une filiale de la SGF, d'une usine de pâtes et papiers, qu'avait refusée d'entreprendre le secteur privé et qui est devenue rapidement une des opérations les plus modernes et les plus rentables au Québec, en est un exemple éloquent. Rexfor a tenté de rationaliser les activités de sciage ; elle a aussi contribué au reboisement, activité que le secteur privé avait toujours négligée. Le manque de matière ligneuse constitue d'ailleurs le problème majeur auquel doit faire face l'industrie du bois et le secteur des pâtes et papiers au Québec. Laissés à eux-mêmes, les entrepreneurs de ce secteur ont préféré les profits à court terme au développement économique rationnel du Québec. De même, les directions des entreprises papetières n'ont pas jugé bon de procéder à la modernisation de leurs entreprises pour faire face à la concurrence, notamment celle provenant du sud des États-Unis. Pour éviter la catastrophe, l'État fédéral et les provinces ont dû accorder de généreuses subventions aux principaux producteurs, afin qu'ils procèdent à la modernisation de leurs installations. À un autre niveau, c'est le contrôle de Domtar par la SGF et la Caisse de dépôt qui a permis la construction d'une importante usine à Windsor. Ironie suprême, le ministre Pierre Fortier s'est vu contraint, en janvier 1987, de retarder la privatisation de Dofor, parce qu'il existait des craintes sérieuses quant à l'avenir du projet de papeterie à Matane. Avant même que Dofor soit privatisée, on a déjà des indications concrètes que le développement économique [177] du Québec ne sera pas nécessairement la priorité des nouveaux acquéreurs...

Le capital québécois a-t-il encore besoin de l'État ?

Même si, de l'avis même du rapport Beaulieu, les sociétés d'État ont réalisé une partie de leurs objectifs, cela ne signifie pas pour autant qu'elles soient devenues inutiles. En effet, la structure industrielle québécoise demeure largement déficiente, le chômage est élevé malgré la « reprise » et les nouveaux investissements productifs sont rares. La

preuve n'a certainement pas été faite que le secteur privé est en mesure d'assurer seul le développement de l'économie du Québec, ou que les entreprises québécoises ont maintenant les reins assez solides pour se passer de l'État.

À ce niveau, les leçons de l'Histoire sont d'ailleurs impitoyables. En plusieurs occasions, depuis une centaine d'années, des entreprises québécoises qui s'étaient développées à la faveur de conjonctures économiques favorables, ont été les premières à s'effondrer à l'occasion de crises économiques. C'est ce que démontre de façon catégorique une étude d'Yves Bélanger sur le développement historique des entreprises québécoises ¹⁴⁹.

Après avoir démontré le dynamisme relatif des entreprises québécoises au moment de la Confédération, Bélanger signale que la majorité d'entre elles ont été marginalisées à l'occasion de la récession de 1876-1896 et ont été victimes, sauf dans les secteurs traditionnels, du mouvement sans précédent de concentration industrielle à cette époque. En effet, la monopolisation profite avant tout aux entreprises anglophones qui sont plus grosses, plus diversifiées et mieux financées. Après une bonne période en 1896-1920, « l'entrepreneurship québécois naissant est littéralement décapité ¹⁵⁰ » à l'occasion des crises qui se succèdent entre 1921 et 1939. La part des entreprises francophones chute brutalement dans tous les secteurs de l'économie, y compris la construction, les transports, le manufacturier, le commerce de gros et les communications. Seul le bois, l'agro-alimentaire, le cuir et les produits métalliques survivent à la domination croissante des capitaux américains et anglo-canadiens.

À partir de 1939, l'ensemble de l'Amérique du Nord, y compris le Québec, traverse une période de prospérité. Les entreprises francophones en profitent dans une certaine mesure, mais le manque de capitaux et l'absence de l'État contribuent à favoriser la croissance de

¹⁴⁹ Yves Bélanger, « L'entreprise québécoise : développement historique et dynamique contemporaine », thèse de doctorat présentée au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, 1985.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 155. Plusieurs entreprises québécoises font faillite, notamment la Machinerie agricole de Montmagny. Certaines, dont Dominion Glass et la Savonnerie Barsalou, passent sous contrôle américain, et d'autres, dont Ciment national et Dominion Cotton Mills sont absorbées par des entreprises anglo-canadiennes.

l'industrie lourde en Ontario et à assurer que le développement minier et forestier du Québec se fera au profit et en fonction des priorités des capitaux américains et anglo- canadiens. L'écart avec l'Ontario se creuse et les entreprises québécoises se retrouvent dans une situation de forte dépendance profitant très peu des retombées économiques des capitaux étrangers, sauf dans le secteur de la construction. Dans les branches traditionnelles, le capital [178] québécois est incapable de se restructurer ou de se diversifier, et reste cantonné dans la petite entreprise familiale. Le ralentissement de l'économie mondiale entre 1957 et 1961 provoquera une forte augmentation du chômage et de nombreuses faillites au Québec. Plusieurs entreprises québécoises importantes, y compris Catelli, Miron frères, Laurentide Acceptance, l'Hôtel Windsor et Canadian Arena, seront cédées à des intérêts anglo-canadiens ou américains. On assiste aussi durant cette période à un drainage sans précédent de l'épargne des Québécois vers d'autres régions du Canada.

L'incapacité du capital privé en général, et du capital québécois en particulier, de contrer l'érosion progressive de l'économie québécoise préparera le terrain à la Révolution tranquille. Les sociétés d'État réussiront dans une large mesure dans les années soixante et soixante-dix à limiter les conséquences potentiellement désastreuses de l'effondrement de plusieurs « empires familiaux », notamment les Brillant, les Beauchemin, les Simard, les Bienvenue et Jean-Louis Lévesque. Plusieurs entreprises familiales réussiront à se transformer en grande entreprise en se restructurant, se refinançant et se diversifiant.

Bref, en l'absence de l'État, ni l'économie québécoise ni le capital québécois sont capables de profiter pleinement des conjonctures favorables ou de résister efficacement aux conjonctures difficiles. Malgré les progrès réels enregistrés par les entreprises québécoises, leur situation demeure fragile. À l'occasion de la mise en vente de Dofor, par exemple, les analystes financiers se sont entendus pour dire qu'aucune entreprise contrôlée au Québec, à l'exception de Power Corporation, n'étaient en mesure d'acheter seule l'entreprise. Selon un dirigeant de la Caisse, « personne au Québec, sauf Desmarais, n'est capable d'écrire un chèque de 100 \$ millions ¹⁵¹ ».

¹⁵¹ Entrevue avec un dirigeant de la Caisse de dépôt, 22 décembre 1986.

Comment évaluer les sociétés d'État ?

L'évaluation de la contribution des sociétés d'État au développement économique est une opération complexe et forcément approximative parce qu'une bonne partie des objectifs économiques, et à plus forte raison socio-politiques, ne sont pas quantifiables. C'est ce que semble confirmer une série d'études sur les sociétés d'État au Canada effectuées en 1984 et 1985 par le Conseil économique du Canada. Dans le cas des trois sociétés québécoises étudiées, soit Soquem, la SGF et la Caisse de dépôt, les auteurs sont incapables de conclure de façon catégorique, citant notamment la multiplicité des objectifs poursuivis.

Dans le cas de Soquem, par exemple, les auteurs constatent que le taux de rendement, même s'il est positif, est inférieur au taux de rendement avant et après impôts de l'industrie canadienne des mines et métaux non ferreux. Ils signalent, dans un premier temps, que ces différences doivent être interprétées avec prudence, « puisque Soquem est somme toute une société relativement [179] jeune et que la base de comparaison inclut des entreprises de toutes tailles et de tous âges » ¹⁵², et, dans un deuxième temps, que 50 % de la différence de taux de rendement peut être attribué à la seule contrainte de répartir ses risques sur le territoire québécois. Ils concluent en affirmant que les coûts de la plupart des autres contraintes sont difficilement quantifiables.

Quant à la SGF, l'économiste Fernand Martin est incapable lui aussi de trancher. La rentabilité (définie comme le coût d'opportunité social) est négative. Au niveau du contrôle local de l'économie, que Martin considère (sans doute à tort) comme la mission principale de la SGF, la société d'État semble avoir été l'outil approprié ; quant à la création d'emplois et la redistribution géographique de l'emploi, la performance de la SGF lui semble « mixte » ¹⁵³. Selon lui, le contrôle sur la SGF est

¹⁵² Jean-Thomas Bernard et Gérard Gaudet, *Soquem : son mandat, ses contraintes et sa rentabilité*, document n° 299, étude préparée pour le Conseil économique du Canada (non publiée), mars 1986, p. 38.

¹⁵³ Fernand Martin, *La SGF et ses filiales : une étude de cas*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada (non publiée), octobre 1984, pp. 84-86.

efficace et la direction de l'entreprise est compétente. Le coût d'opportunité social négatif s'explique donc à peu près entièrement par la poursuite d'objectifs autre que le profit.

James Pesando, dans une analyse économique approfondie de la Caisse de dépôt, tout en reconnaissant l'excellent taux de rendement sur les fonds investis, se déclare incapable d'établir au niveau empirique si la poursuite d'objectifs de développement économique par la Caisse est en contradiction avec l'objectif de fiduciaire ¹⁵⁴.

En comparaison, les rapports Fortier et Beaulieu apparaissent biaisés et incomplets, dans la mesure où ils n'examinent que les impacts directs des sociétés d'État, c'est-à-dire les actifs, le nombre d'emplois dans les sociétés stratégiques et les monopoles publics, et la rentabilité. On apprend que l'actif au 31 mars 1986 s'élève à plus de 56 \$ milliards, l'Hydro-Québec et la Caisse de dépôt comptant à eux seuls des actifs de près de 52 \$ milliards. Les entreprises stratégiques, y compris les filiales et les participations (entre 20 % et 50 % du capital-actions), comptent plus de 42 000 emplois, et l'Hydro-Québec, le plus important monopole public, compte environ 19 000 emplois. Les excédents accumulés au 31 mars 1985 se situent à 1,2 \$ milliards, mais, si on exclut l'Hydro-Québec, le déficit est de 919 \$ millions ¹⁵⁵.

Une perspective globale exige qu'on tienne compte non seulement des dimensions quantitatives du développement économique (emplois, activités économiques générées, revenus, etc.), mais aussi des aspects plus qualitatifs, comme la stabilisation de l'économie, d'un secteur ou d'une entreprise, le développement régional, le rapatriement du contrôle, l'exercice d'un leadership sectoriel, etc. Au niveau socio-politique, d'autres objectifs difficilement quantifiables, tels la promotion des francophones et la justice sociale, entrent en ligne de compte. Notons que le rapatriement du contrôle d'une entreprise n'a pas que des dimensions socio-politiques. Il a déjà été largement démontré que les entreprises locales ou nationales produisent plus de

¹⁵⁴ James Pesando, *An Economic Analysis of Government Investment Corporations, with Attention to the Caisse de dépôt et placement du Québec and the Alberta Heritage Fund*, document n° 277, étude préparée pour le Conseil économique du Canada (non publiée), mars 1985.

¹⁵⁵ Gouvernement du Québec, ministre délégué à la Privatisation, *Op. cit.*, p. 27.

retombées (sous- traitance, emplois, technologie, etc.) que les entreprises contrôlées de l'extérieur.

Il est possible de concevoir l'impact des sociétés d'État sur le développement [180] économique à trois niveaux. À un premier niveau, nous retrouvons effectivement les retombées directes de chaque société, telles les emplois, les investissements, les profits et les pertes. Un deuxième niveau peut être défini par les retombées indirectes à court ou moyen terme : les contrats aux entreprises privées, les financements ou subventions qui favorisent le développement ou l'implantation d'une entreprise (la participation financière de la SGF dans Péchiney, par exemple), etc. À un troisième niveau, il s'agit d'examiner les impacts à long terme sur le développement des entreprises et des secteurs. Le projet de la Baie James, par exemple, peut être évalué à un premier niveau en fonction des emplois permanents et temporaires créés et des revenus provenant de la vente d'électricité. Les contrats obtenus et les emplois créés par plusieurs entreprises, dont Marine, Bombardier, ASEA et SNC, par exemple, se situent au deuxième niveau. Finalement, l'ouverture de nouvelles régions du Québec à l'exploitation minière et forestière, l'implantation de nouvelles activités économiques sur la base de la disponibilité d'énergie électrique (Péchiney, par exemple), et le fait que les travaux de la Baie James aient servi, à degrés divers, de rampe de lancement pour plusieurs grandes et moyennes entreprises québécoises, notamment dans le matériel électrique et l'ingénierie, constituent un troisième niveau.

L'évaluation de la contribution des sociétés d'État au développement économique doit aussi prendre en compte les modifications apportées à leurs objectifs et leur pratique par le gouvernement. Ces objectifs ont en effet considérablement évolué depuis vingt-cinq ans. Dans une large mesure, on peut prétendre que dans les années soixante, les sociétés d'État ont joué un rôle complémentaire par rapport au secteur privé, cherchant à stimuler l'initiative privée et à assurer sa rentabilité. C'est ce qui explique en bonne partie les critiques venant de différents milieux à l'époque, notamment les centrales syndicales, à l'effet que les sociétés d'État n'étaient que des instruments du secteur privé. Dans cette perspective, la rentabilité était évidemment un objectif secondaire. Soquip et Soquem se sont cantonnées dans l'exploration, cherchant à attirer des partenaires du secteur privé. La SGF a surtout tenté de sauver des

entreprises en faillite ou financé des entreprises en difficulté (Marine et Bombardier, par exemple). La Sidbec a surtout cherché à fournir de l'acier à un prix compétitif pour faciliter le développement d'entreprises consommatrices d'acier. La Caisse de dépôt a mis toute l'emphase sur son rôle de fiduciaire, négligeant l'objectif de développer l'économie et les entreprises locales. L'Hydro-Québec a surtout tenté d'assurer aux usagers industriels une bonne disponibilité d'électricité à bon marché.

À partir des années soixante-dix, on constate une évolution en faveur d'un rôle plus actif et plus autonome de soutien au développement économique, non seulement par l'intermédiaire de l'aide aux entreprises québécoises, mais aussi par l'accroissement des fonctions économiques directes des sociétés d'État. On [181] recherche de plus en plus un équilibre entre le développement économique (rentabilité à long terme) et la rentabilité à court terme. Les sociétés d'État n'hésitent donc pas à prendre le contrôle d'entreprises rentables et à pénétrer dans des sphères qui les mettent plus directement en concurrence avec le secteur privé. Soquem limite de plus en plus ses activités d'exploration et s'engage à fond dans plusieurs grands projets d'exploitation minière. Soquip prend le contrôle de la distribution du gaz au Québec, et s'implique activement dans l'exploration pétrolière et gazière en Alberta afin d'assurer des approvisionnements à long terme pour le Québec. La SGF devient en 1973 un véritable « holding » industriel qui tente, avec passablement de succès, de favoriser le développement de certains secteurs, notamment les pâtes et papiers, la machinerie, la pétrochimie et l'aluminium. La Caisse s'implique directement dans le développement économique en favorisant la concentration, le financement et la réorganisation des entreprises locales, tout en assurant la prise de contrôle de certaines entreprises américaines ou pancanadiennes (Domtar, Cablevision nationale, Gaz Métropolitain, Loeb, etc.) par des firmes québécoises. L'Hydro-Québec, finalement, poursuit une stratégie plus systématique visant la croissance d'entreprises et de secteurs québécois, notamment par l'intermédiaire de la politique d'achat.

En conclusion, l'analyse que proposent les rapports Beaulieu et Fortier s'avère superficielle et dépourvue de toute perspective historique. Les critères d'évaluation qui sont implicites dans les rapports ne permettent pas une appréciation sérieuse de la performance

des sociétés d'État. L'hypothèse de la solidité du capital québécois n'est certainement pas démontrée, et la définition des objectifs des sociétés d'État est carrément biaisée.

Un bilan sommaire des réalisations

Au début des années soixante, le gouvernement identifia un certain nombre de blocages au développement économique du Québec, notamment le manque de capital (y compris le capital de risque), la trop petite taille des entreprises, la faiblesse des exportations, le dépérissement des secteurs traditionnels, les déséquilibres régionaux, le manque d'accès dans certaines régions à des ressources énergétiques à bon marché, et l'absence d'activités industrielles dans des secteurs jugés importants, notamment l'industrie lourde.

Globalement, les sociétés d'État ont largement contribué à réduire l'acuité de ces problèmes. D'une part, en réorganisant les secteurs en perte de vitesse au plan technologique (pâtes et papiers, textiles, naval, etc.), en épaulant le développement de secteurs jugés essentiels pour le développement à long terme de l'ensemble [182] de l'économie (électricité, gaz, acier, etc.), en créant ou en suscitant de nouvelles activités économiques (pétrochimie, aluminium, etc.), elles ont joué un rôle structurant de premier plan. D'autre part, les sociétés d'État ont permis au capital québécois non seulement de survivre aux mouvements de concentration et de modernisation de l'économie dans les années soixante et soixante-dix, mais de se renforcer par rapport au capital canadien ¹⁵⁶.

En effet, la très grande majorité des entreprises situées au Québec a bénéficié à des degrés divers de l'aide des sociétés d'État depuis 1960. Cette aide a pris différentes formes : sauvetage, financement avec ou

¹⁵⁶ Pour une analyse plus détaillée de la contribution des sociétés d'État, voir Pierre Fournier, *Les sociétés d'État et les objectifs économiques du Québec : une évaluation préliminaire*, Québec, La documentation québécoise, 1979 ; et *Le capitalisme au Québec*, Montréal, Éditions coopératives Albert St-Martin, 1978 ; ainsi que le document préparé par la Fédération des travailleurs du Québec à l'occasion du colloque tenu à Montréal en septembre 1986, intitulé *Privatisation/déréglementation/ sous-traitance*.

sans participation, subventions, appui à la concentration et à la réorganisation, contrats, construction d'infrastructures, diverses mesures incitatives (tarifs préférentiels d'électricité, par exemple), etc. Certaines entreprises doivent leur existence même aux sociétés d'État, notamment Provigo, Petromont, Marine, Cégelec, Volcano et Forano. D'autres, comme Bombardier, SNC, Lavalin, Culinar, Normick Perron, Canam-Manac, Papiers Cascade, Bussière Transport et La Vérendrye doivent une bonne partie de leur consolidation et de leur expansion aux entreprises publiques. Ajoutons que les sociétés d'État ont fortement contribué à ce que le contrôle de plusieurs entreprises québécoises échappe à des firmes étrangères.

Il n'en demeure pas moins que les sociétés d'État n'ont pas réalisé jusqu'à maintenant leur plein potentiel comme le démontrent Marc Romulus et Christian Deblock ¹⁵⁷, la structure industrielle du Québec s'est relativement peu modifiée depuis vingt ans, demeure largement déficiente et accuse un retard prononcé en comparaison avec celle de l'Ontario. Si les sociétés d'État n'ont pu avoir l'impact souhaité sur l'économie du Québec, ce n'est pas, comme le prétend le rapport Beau-lieu, parce qu'elles sont « aux prises avec des carences structurelles inhérentes à leur nature » ¹⁵⁸, mais bien parce que les politiques de l'État leur ont imposé de sérieuses limites.

Plusieurs entreprises publiques ont été créées en fonction d'objectifs sectoriels relativement cohérents. D'autres, cependant, sont nées sous le signe de l'improvisation, et se sont vues confier des mandats ambigus. Plus important, les interventions des sociétés d'État ne se sont jamais appuyées sur une véritable politique industrielle d'ensemble qui aurait cherché à favoriser et à planifier le développement de « filières de production » de façon beaucoup plus agressive et systématique. Le problème ne découle donc pas de l'intervention de l'État, mais plutôt « d'un manque d'assurance et de détermination quant au rôle moteur que peut jouer l'État dans l'orientation du développement, et, en

¹⁵⁷ Marc Romulus et Christian Deblock, « État, politique économique et développement industriel du Québec », *Interventions économiques*, n^{os} 14-15, Montréal, Éditions coopératives Albert St-Martin, printemps 1985.

¹⁵⁸ Comité sur la privatisation des sociétés d'État, *Op. cit.*, p. 9.

corollaire, ou par voie de conséquence, d'un manque de coordination entre les différents instruments et leviers dont peut disposer l'État » ¹⁵⁹

À travers l'examen sommaire de trois sociétés importantes, l'Hydro-Québec, la Caisse de dépôt et la Société générale de financement, et du cas de Soquem, dont la privatisation nous semble bâclée et injustifiable, nous allons maintenant tenter de mettre en relief certain éléments [183] essentiels à l'évaluation de la contribution de sociétés d'État au développement économique du Québec.

La Caisse de dépôt

Créée en 1965 pour investir les fonds provenant du Régime des rentes, la Caisse joue un rôle primordial dans le financement des entreprises et du gouvernement du Québec. Son actif de plus de 25 \$ milliards en 1986 la place au sixième rang des institutions financières canadiennes, derrière les cinq grandes banques. Son portefeuille d'actions est le plus important au Canada depuis de nombreuses années.

La performance exceptionnelle de la Caisse en tant que fiduciaire a déjà été largement démontrée ¹⁶⁰. Le taux de rendement a été supérieur à celui du Canada Pension Plan et se compare avantageusement avec celui de la plupart des fonds de pension privés. Pour 1985, elle a réalisé des revenus de placement de 2,7 \$ milliards, ce qui correspond à un taux de rendement de 24 %. La Caisse a également joué un rôle important au niveau de la rationalisation et de la stabilisation de la dette publique. En plus de contribuer au financement de plusieurs « grands projets » de l'État québécois dont la Baie James, les investissements massifs dans les obligations gouvernementales (plus de 12 \$ milliards) ont permis de réduire les écarts de taux d'intérêt entre le Québec et l'Ontario. Alors que l'écart se situait à 1 1/4 % au début des années soixante, il oscille maintenant autour de 3/4 %. Cette réduction des coûts d'emprunt a non seulement permis au gouvernement et à ses entreprises de réduire leurs déficits, mais a aussi influé favorablement

¹⁵⁹ Marc Romulus et Christian Deblock, *Op. cit.*, p. 228.

¹⁶⁰ James Pesando, *Op. cit.*, et Pierre Fournier et Pierre Péloquin, *La Caisse de dépôt : quels enjeux pour les travailleurs ?*, rapport soumis à la Confédération des syndicats nationaux, 1985.

sur les taux d'intérêt pour les municipalités, les commissions scolaires, les hôpitaux et les maisons d'enseignement.

L'ensemble des sociétés d'État, mais tout particulièrement la Caisse de dépôt, la SDI et la SGF, ont injecté des fonds considérables dans le développement économique québécois, et ont réussi, dans une large mesure, à freiner l'exportation des épargnes québécoises vers l'Ontario et l'Ouest canadien ¹⁶¹. La Caisse a donc largement démontré les avantages de régionaliser l'épargne québécoise, surtout dans une conjoncture de déclin des activités financières des grandes institutions canadiennes au Québec. En 1986, elle détenait un portefeuille d'actions de plus de 6,8 \$ milliards, comprenant des placements dans presque toutes les sociétés canadiennes d'importance. Dans la plupart des cas, l'investissement ne dépasse pas 5 % du capital-action de l'entreprise, et la Caisse joue un rôle d'actionnaire passif, se contentant d'évaluer périodiquement le rendement des titres.

Les entreprises contrôlées au Québec (surtout celles dirigées par des francophones) ont cependant bénéficié d'interventions beaucoup plus actives de la Caisse. La plupart des « investissements en participation », définis comme de placements qui se situent entre 10 % et 30 % du capital d'une compagnie, ont été effectués dans des grosses ou [184] moyennes entreprises locales. Parmi ces entreprises, on retrouve Provigo, Domtar, Gaz Métropolitain, le Trust Général, le groupe Vidéotron, le groupe Canam-Manac, Artopex, la Corporation financière Power et Télé-système national. C'est à ce niveau qu'on retrouve l'implication de la Caisse dans des projets de fusion ou de consolidation, de rachats d'entreprises étrangères, et de création de nouvelles entreprises.

La mise sur pied, la consolidation, le développement, sans compter le maintien du contrôle au Québec de Provigo demeure l'exemple classique du potentiel de la Caisse comme actionnaire actif. Provigo fut créé dans les années soixante à partir du regroupement de trois moyennes entreprises québécoises ; cette fusion fut rendue possible par un apport substantiel de la Caisse aussi bien au niveau de la gestion que du financement. La deuxième étape fut la prise de contrôle de Loeb. Cette transaction, à laquelle s'opposa farouchement la famille Loeb,

¹⁶¹ Voir François Moreau, *Le capital financier québécois*, Montréal, Éditions coopératives Albert St-Martin, 1981.

avait été préparée de longue date, la Caisse ayant pris soin d'acheter 24 % des actions de l'entreprise et de faire nommer deux de ses dirigeants au conseil d'administration quelques années auparavant. Soulignons que la Caisse demeure le plus important actionnaire du nouveau complexe (environ 24 %) et qu'elle a rejeté en 1977 une offre d'achat fort alléchante provenant du monopole canadien Sobeys Stores. À la suite d'une série de transactions notamment l'achat des magasins Dominion en 1981, et de fusions, Provigo est devenue le plus important grossiste alimentaire au Québec. Elle bénéficiait récemment d'un prêt de 20 \$ millions de la Caisse. Plusieurs autres entreprises ont profité du soutien actif de la Caisse, y compris National Cablevision, racheté à CBS en 1971, Ommimédic, Bombardier, La Vérendrye, Logistec, Noverco, Prévost Car, Témisko, Bytec-Comtern, Prenor, Cascades, le groupe Hamelin, et la Société d'investissement Desjardins.

La prise de contrôle de Domtar conjointement avec la SGF il y a quelques années, qui constitue sans doute un des coups les plus spectaculaires et les plus controversés de la Caisse, démontre bien le lien entre les retombées économiques et la propriété étatique de l'entreprise. En effet, tout indique que le contrôle conjoint Caisse-SGF sur Domtar a été déterminant dans la décision de construire une usine de 900 \$ millions à Windsor. Selon Rodrigue Biron, l'ancien ministre de l'Industrie et du Commerce :

« Si cette décision a été prise, c'est parce que le gouvernement du Québec est intervenu massivement il y a deux ans, par le biais de la Caisse de dépôt et de placement et la Société générale de financement, pour faire en sorte que les Québécois et les Québécoises puissent contrôler cette grande entreprise multinationale qui avait son siège social au Québec et qui a toujours son siège social au Québec ¹⁶² ».

La Caisse a également joué un rôle déterminant à l'occasion de crises ou de ralentissements affectant l'ensemble de l'économie ou des entreprises spécifiques. Sans son intervention, des entreprises comme Normick Perron, Campbell Ressources [185] et la chaîne d'hôtels Delta - des Gouverneurs - n'auraient sans doute pas survécu à la récession de

¹⁶² Presse canadienne, « Domtar investira 773 \$ millions au cours des six prochaines années », *La Presse*, 10 décembre 1983.

1981-1983. Dans le cas de Normick Perron, par exemple, la Caisse a piloté une redistribution et un élargissement du capital-actions de l'entreprise, à un moment où de nombreuses scieries fermaient leurs portes dans la région du Témiscamingue. Elle a aussi favorisé une association avec la compagnie McLaren, une filiale de Noranda, elle-même contrôlée par Brascade, dont 30 % des actions appartenaient à la Caisse. Enfin le projet conjoint avec Donohue, une filiale de la SGF, pour la construction d'une usine de pâtes et papiers à La Sarre, a été une véritable bouée de sauvetage pour Normick Perron.

Par le truchement des « placements privés », la Caisse possède un outil qui lui permet de venir en aide aux moyennes entreprises québécoises non cotées en bourse mais démontrant un potentiel de croissance intéressant. L'injection de capitaux vise la réalisation de projets de modernisation, d'expansion, d'acquisition ou de fusion, ou encore d'assurer la consolidation des structures financières. Au 31 décembre 1985, la Caisse avait effectué des placements de 115,2 \$ millions dans soixante-trois entreprises, dont 78,7 \$ millions sous forme de capital-actions ou de débentures. Selon un dirigeant de la Caisse, « il s'agit de placements plus risqués que la moyenne, même si on ne prend pas de canards boiteux... Certaines banques tirent la « plug » vite ; nous, on est prêt à s'associer à long terme avec l'entreprise et à être patients ¹⁶³ ».

Le portefeuille hypothécaire de la Caisse, qui s'élève à environ 1,5 \$ milliards, a également contribué directement au développement économique du Québec. La Caisse a participé au financement de plusieurs projets, dont la relance du centre d'achat Rockland, et la construction des condominiums Mérici et du Complexe Montréal Trust. En finançant de nombreux projets à l'extérieur de Montréal, la Caisse a aussi considérablement assaini un marché qui était jusqu'alors dominé par les Caisses Desjardins et la Banque nationale.

Un dernier aspect du rôle de la Caisse, qui est appelé à devenir de plus en plus important dans les années à venir, mérite d'être abordé. Il s'agit de la participation à des consortiums internationaux de financements de grands projets, et des occasions qui en découlent pour promouvoir les intérêts québécois. Lorsque Bombardier ou d'autres

¹⁶³ Entrevue avec un dirigeant de la Caisse de dépôt, Montréal, 22 décembre 1986.

entreprises cherchent à négocier un important contrat au Japon, à Taïwan ou en Chine, par exemple, la force de frappe financière de la Caisse peut servir de caution pour les partenaires étrangers. Les nombreux contacts internationaux de la Caisse serviront aussi à faire valoir les intérêts du Québec ou encore à ouvrir les portes pour des entrepreneurs québécois.

La Société générale de financement

De 1962 à 1972, la SGF fut d'abord une société « mixte », dont [186] la principale contribution s'est située au niveau du sauvetage d'entreprises connaissant des difficultés financières. À partir de 1973, elle se transforma en société d'État avec le mandat de créer des complexes industriels québécois, et de participer à la gestion et au financement de moyennes et grosses entreprises québécoises. Aujourd'hui, les activités de la SGF se concentrent dans cinq secteurs principaux : les produits forestiers (Domtar, Donohue), le matériel électrique et la construction navale (Marine Industrie, Cégelec), l'aluminium (Albecour-Péchiney), la pétrochimie (Pétromont) et la biotechnologie (Bio-Mega). L'avoir propre consolidé se situe à plus de 400 \$ millions, et on retrouve plus de 22 000 emplois dans ses filiales et entreprises affiliées.

La SGF a eu un impact important sur le développement industriel québécois. Au niveau de la construction navale, le rachat de Marine Industrie en 1965 a été déterminant. L'entreprise n'aurait jamais survécu à la conjoncture difficile dans ce secteur (baisse des commandes) sans des investissements importants dans la modernisation et la diversification (matériel électrique). Si, à la fin de 1986, Marine a pu regrouper in extremis les autres constructeurs navals québécois. Versatile Davie et Vickers, et éviter l'effondrement du secteur, c'est en bonne partie grâce à l'action de la SGF depuis vingt ans. Dans le secteur du matériel électrique, la création de la Cégelec, avec la participation de la CGE de France, et la division électrique de Marine ont assuré qu'au moins une partie des retombées découlant de la construction de barrages hydroélectriques profiterait au Québec.

Par l'intermédiaire de sa filiale Albecour, la SGF détient une participation de 25 % dans une aluminerie de plus d'un milliard de dollars à Bécancour, dont la construction doit se terminer prochainement. La société française Pechiney et l'entreprise américaine Alumax possèdent respectivement des participations de 50 % et 25 % dans ce projet. Le gouvernement aurait pu, bien sûr, se contenter de subventionner l'entreprise, comme dans le cas d'ITT-Rayonnier. Mais une participation a le double avantage d'assurer que le Québec aura éventuellement son mot à dire dans le développement de l'entreprise et du secteur et qu'une partie des profits lui reviendra.

La création de Péromont en 1981, avec la participation de Gulf Canada et Union Carbide, visait à assurer le développement du secteur de la pétrochimie au Québec, alors qu'il était jusque là concentré surtout en Ontario. Péromont possède des usines d'oléfines à Varennes et à Montréal-Est, d'une capacité totale de 545 millions de livres d'éthylène. De 1983 à 1986, à cause de la chute du prix de l'éthylène et du coût de plus en plus élevé des matières premières, l'entreprise a traversé une période extrêmement difficile, marquée par le retrait de Gulf Canada du consortium. Grâce à l'appui financier du gouvernement du Québec, Péromont a pu poursuivre et moderniser les opérations de ses usines d'oléfine à Varennes et de polyéthylène à Montréal-Est. À la fin de 1986, l'usine de Varennes tournait à 95 % de sa capacité et on s'attendait à atteindre le seuil de la [187] rentabilité l'année suivante ¹⁶⁴.

C'est sans doute dans les produits forestiers que l'action de la SGF a été la plus marquante. Avec 30 % du contrôle de Domtar et 55,5% de Donohue, la société d'État joue le rôle de « leader » et a été un des investisseurs les plus dynamiques dans le secteur, notamment au niveau de la construction de nouvelles usines et l'introduction des technologies les plus avancées. La Donohue, par exemple, possède des usines à Clermont, Amos et St-Félicien qui comptent parmi les installations les plus modernes au Canada. La construction d'une usine de pâte commerciale à St-Félicien au coût de 400 \$ millions dans le milieu des années soixante-dix, alors que le secteur privé refusait de s'impliquer et que la conjoncture dans le secteur était considérée comme difficile, constitue une des réussites les plus convaincantes de la Donohue.

¹⁶⁴ Jacques Benoit, « La modernisation de Péromont se poursuit, la rentabilité approche », *La Presse*, 6 décembre 1986.

Plusieurs autres entreprises ont bénéficié directement ou indirectement des activités de la SGF. En juillet 1975, par exemple, alors que Bombardier connaissait de sérieux problèmes de liquidité ¹⁶⁵, la SGF a acheté 40 % des actions de MLW (une filiale de Bombardier) au coût de 6,8 \$ millions. Cette transaction, en plus des participations financières de la Caisse et de la SDI, a permis à Bombardier de raffermir sa position financière tout en facilitant de nouveaux investissements. La société Artopex, qui a été vendue au secteur privé en 1984, et qui emploie 400 personnes dans la fabrication de meubles, a été créée en 1975 grâce à une aide technique et financière de la SGF qui a permis de fusionner trois petites entreprises dans le secteur. Malgré une période difficile durant la récession du début des années quatre-vingt, l'entreprise semble maintenant solide. Des entreprises comme Forano et Volcano, qui ont également été revendues au secteur privé en 1984, ont elles aussi profité de leur association avec la SGF pour éviter la faillite et se moderniser. Comme le soulignait Alain Dubuc dans *La Presse*, « la SGF n'est pas une société d'État lourde, rigide et inefficace. C'est le genre d'outil dont le gouvernement québécois pourrait avoir besoin dans l'avenir dans d'autres domaines ¹⁶⁶ ».

¹⁶⁵ Selon le président de la SGF, « Bombardier avait besoin d'argent rapidement », entrevue, 8 décembre 1976.

¹⁶⁶ Alain Dubuc, « La SGF à Bécancour... ou la petite histoire de l'aluminerie », *La Presse*, 10 septembre 1986.

L'Hydro-Québec

Même les apôtres les plus fanatiques de la privatisation hésitent à s'attaquer à cette « vache sacrée » qu'est devenue l'Hydro-Québec. Le rapport Beaulieu ne lui consacre d'ailleurs qu'un seul paragraphe. La contribution économique de l'Hydro-Québec est à ce point incontestable.

À un premier niveau, l'Hydro-Québec a assuré le développement du potentiel hydro-électrique québécois de façon efficace et rentable. Comme nous l'avons déjà souligné, les entreprises privées dans le secteur ont refusé dans les années quarante et cinquante d'assumer les risques de grands projets hydro-électriques. Au niveau mondial, l'Hydro-Québec est considérée comme une des entreprises de services publics les plus dynamiques et les mieux gérées. Elle est de loin la plus importante entreprise [188] au Québec, tant au niveau de l'actif que des investissements.

Deuxièmement, l'Hydro-Québec a fait de l'électricité un des facteurs principaux du développement économique de la province. En uniformisant les tarifs, par exemple, la société d'État a facilité le développement de régions éloignées moins riches en ressources hydrauliques, notamment l'Abitibi et la Gaspésie. En consolidant et rationalisant le marché de l'électricité, elle a provoqué une réduction relative des coûts de production. Plusieurs industries, notamment l'aluminium, les mines, les produits chimiques et les pâtes et papiers, pour lesquelles l'électricité est un facteur de production important, ont bénéficié de la disponibilité de grandes quantités d'électricité à bon marché. Plus d'une vingtaine de grandes entreprises, y compris Canadian International Paper, Sidbec, Reynolds, National South Wire, Québec Fer et Titane et Union Carbide, profitent de tarifs préférentiels à l'heure actuelle. Des entreprises comme Péchiney et Norsk Hydro préparent leur implantation au Québec précisément sur la base de contrats à long terme avantageux. Dans une province où on ne trouve aucune réserve de pétrole et à peu près pas de gaz naturel, la sécurité des approvisionnements en hydro-électricité revêt une importance tout à fait stratégique.

Troisièmement, il est difficile de surestimer l'importance pour l'économie du Québec d'un pouvoir d'achat qui dépasse annuellement

le milliard de dollars. À l'heure actuelle, grâce à une politique d'achat préférentielle, plus de 80 % des contrats de l'Hydro-Québec vont à des entreprises situées au Québec, particulièrement dans les secteurs de la construction, du matériel électrique et du génie-conseil. Avant la nationalisation, une partie importante des achats étaient effectuée à l'extérieur du Québec auprès d'entreprises canadiennes et américaines. À partir de la construction de Manie, et surtout avec le développement de la Baie James, les grands travaux de la Société ont systématiquement favorisé l'implantation et la croissance d'entreprises québécoises. Dans le secteur de l'ingénierie, par exemple, si des entreprises comme Lavalin, ABBDL-Tecsult et SNC ont réussi à se diversifier et à s'implanter sur le marché mondial, c'est en grande partie à cause du « coup de pouce » de l'Hydro. Selon le président d'ABBDL, « c'est l'expérience acquise au Québec qui a permis à la compagnie d'obtenir des contrats à l'étranger ¹⁶⁷ ». Au niveau industriel, certaines firmes se partagent la plupart des commandes importantes : ASEA Electric, Canadian General Electric, Marine Industrie, Dominion Engineering Works, Canadian Westinghouse, Cégelec, Canadian Allis-Chalimers pour l'appareillage électrique ; Alcan, Reynolds, Northern Electric pour les fils et câbles ; Spino Construction, Janin, Icanda pour la réalisation des travaux (ingénierie civile, génie mécanique et excavation), etc. ¹⁶⁸. Fait à noter, l'Hydro-Québec a suscité elle-même l'implantation de plusieurs entreprises, dont ASEA à Varennes, la câblerie de Reynolds à La Malbaie, Cégelec à Laprairie et Canadian General Electric à Lachute. Enfin la politique d'achat préférentielle n'a pas coûté cher au Québec ; les adjudications [189] au préférentiel ne représentent que 2 % des commandes et la marge accordée depuis quelques années se situe entre 1 % et 3,8 %.

¹⁶⁷ ABBDL, *Rapport de gestion 1977*, Montréal, 1978, p. 15.

¹⁶⁸ Voir Johanne Bergeron et Philippe Faucher, *Hydro-Québec : la société de l'heure de pointe*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986.

La Société québécoise d'exploration minière

Entre 1965 et 1975, le premier objectif de Soquem a été de stimuler et d'accroître l'exploration minière au Québec. Au milieu des années soixante, on avait constaté un sévère ralentissement des activités minières et une absence de planification qui nuisait au développement de plusieurs régions. Le secteur privé avait largement délaissé le Québec, trouvant plus rentable d'investir ailleurs. La Soquem a affiché une excellente performance au niveau de l'exploration durant cette période. Elle a fait cinq découvertes en dix ans, à un coût moyen de 3 \$ millions par découverte. Cela se compare à une performance moyenne pour les entreprises minières d'une découverte à tous les douze à quatorze ans, suite à des dépenses d'exploration allant de 18 \$ à 21 \$ millions ¹⁶⁹. Le Financial Post parlait du « succès étonnant » de la Soquem ¹⁷⁰. En 1968, la part de la Société dans les dépenses d'exploration minière au Québec atteint un sommet de 22,3 %. Au cours des vingt dernières années, elle a investi plus de 70 \$ millions dans des programmes d'exploration autonomes et avec des partenaires ; elle a intéressé une quarantaine de compagnies privées à s'associer dans des programmes conjoints, les partenaires investissant plus de 25 \$ millions.

En 1985, la part de Soquem dans l'exploration était tombée à 1,6 %. En effet, à partir de 1976, en conformité avec la nouvelle conjoncture et les nouveaux objectifs gouvernementaux, la Société a commencé à mettre l'emphasis sur l'exploitation des gisements. Depuis 1982, elle réalise régulièrement des bénéfices d'exploitation en dépit de l'existence d'un investissement jusqu'ici très déficitaire, celui des mines Seleine aux Iles-de-la-Madeleine. En 1986, le gouvernement a procédé à la privatisation des meilleurs actifs de Soquem : deux mines très rentables, soit la mine d'or Doyon, près de Cadillac en Abitibi et la mine de niobium Niobec, située près de Chicoutimi, ainsi que des participations minoritaires dans les mines Sullivan (31 %) et Aiguebelle Ressources (23,4 %).

¹⁶⁹ Côme Carbonneau, *Critères de performance et d'efficacité applicables à la Soquem*, 2 septembre 1976, p. 4.

¹⁷⁰ Cité par Jacques Forget, « Soquem : mission impossible », *Actualité*, novembre 1974, p. 17.

Au 31 mars 1986, Soquem comptait des actifs de 272 \$ millions et le personnel régulier de ses filiales et des sociétés affiliées s'établissait à 1 226 employés. Elle poursuivait cinquante-sept programmes d'exploration, dont quarante-sept en association avec des partenaires privés, qui ont entraîné des dépenses globales de 8,4 \$ millions. Globalement, on peut certainement prétendre que les découvertes de Soquem (cuivre, zinc, or, sel, niobium, etc.) ont contribué à l'essor minier de la province. De même, l'injection de capitaux dans l'exploitation minière a permis la mise en branle de plusieurs nouvelles opérations et a eu des répercussions positives sur le développement de plusieurs régions, notamment l'Abitibi et les Îles-de-la-Madeleine.

Le transfert de ses meilleurs [190] actifs à Cambior condamne Soquem à une situation déficitaire chronique et à une liquidation à brève échéance. Outre les mines Seleine, il ne lui reste plus qu'une participation minoritaire dans Cambior et vingt et une propriétés non exploitées dans des endroits éloignés. Le gouvernement parle maintenant d'un vague mandat d'exploration dans les territoires éloignés, où les risques sont trop élevés pour le secteur privé...

Concernant la privatisation, il apparaît maintenant cruellement évident que les actifs de Soquem ont été sous-évalués et que le gouvernement a perdu plusieurs dizaines de millions dans la transaction. Selon un dirigeant d'une institution financière montréalaise, « le gouvernement a agi comme un enfant d'école, il s'est fait avoir par les courtiers... les acheteurs se pettent les bretelles ¹⁷¹ ».

On peut aussi se demander si Cambior dispose des ressources financières nécessaires pour entreprendre de nouveaux projets ou pour résister à un retournement temporaire de la conjoncture. Le risque de revente à des intérêts étrangers est réel.

La liquidation de Soquem est d'autant plus surprenante que le ministre Fortier affirmait lui-même qu'« après 20 ans, nous constatons que Soquem a bien relevé le défi et rempli la mission originale qui lui avait été confiée ¹⁷² ». Le ministre a raison, mais peut-on prétendre pour autant que la société d'État n'a maintenant plus sa raison d'être ? On

¹⁷¹ Entrevue avec un dirigeant de la Caisse de dépôt, 22 décembre 1986.

¹⁷² Cité par Norman Delisle, « Québec s'engage dans la privatisation de Soquem », *La Presse*, 10 avril 1986.

peut en douter. Le secteur minier québécois demeure fragile et soumis aux aléas de la conjoncture. Certaines entreprises québécoises se sont effectivement développées dans le secteur. C'est en très grande partie grâce à Soquem que le groupe minier Sullivan, par exemple, a réussi à survivre et à se développer depuis une décennie. La société d'État a joué un rôle tant au niveau du financement (participation au capital-actions) de Sullivan que dans la mise sur pied de plusieurs programmes d'exploration conjoints (cinq en 1986). Tant au niveau de la taille que de la diversification et la capitalisation, les entreprises québécoises demeurent fragiles. Sans la Soquem, il est loin d'être évident que les entreprises québécoises et le secteur minier en général réussiraient à éviter le pire à l'occasion d'une récession ou d'un ralentissement important de l'économie.

Conclusion

Le mouvement de privatisation en cours au Québec n'est basé sur aucune analyse sérieuse non seulement de la conjoncture socioéconomique mais aussi des conséquences du retrait de l'État. L'évaluation des objectifs et des réalisations des sociétés d'État s'avère incomplète et simpliste. Ultimement, les privatisations reposent sur le parti pris du gouvernement actuel en faveur de la libre entreprise et sur une volonté à court terme de rétablir la situation budgétaire. Notre analyse, bien que partielle et préliminaire tend à démontrer que l'évaluation de la performance des entreprises [191] publiques requiert une approche globale qui prend en compte le caractère multidimensionnel de leurs activités, tant au niveau quantitatif que qualitatif, et tant au niveau économique que socio-politique.

Les prétentions des tenants de la privatisation à l'effet que l'économie du Québec peut maintenant se passer des sociétés d'État ne résistent pas à l'analyse. Les carences de la structure industrielle, le taux de chômage et la faiblesse des investissements sont autant d'indices qui démontrent que le secteur privé est incapable de présider seul au développement économique équilibré du Québec. Les progrès enregistrés par le capital québécois depuis vingt ans demeurent

fragiles ; plusieurs entreprises locales ne survivraient vraisemblablement pas à une crise économique majeure.

À l'acte de foi aveugle en faveur de la libre entreprise et du désengagement de l'État, on ne peut cependant se contenter de répondre par une défense inconditionnelle du statu quo et de tous les « canards boiteux ». Une stratégie économique et industrielle cohérente et dynamique exige une révision fréquente des mandats, des objectifs et des structures des sociétés d'État. Les sociétés d'État demeurent un outil indispensable pour le développement économique du Québec. À un moment où le « Reaganisme » et le « Thatcherisme » sont en voie de disparition, et à un moment où les problèmes économiques demeurent entiers malgré l'euphorie boursière, il faudrait se montrer particulièrement prudent et vigilant à l'égard de toute tentative de liquider les sociétés d'État.

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[192]

[193]

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

**“PRIVATISATION’S PROGRESS :
WHAT IS THE BRITISH
GOVERNMENT’S
DENATIONALIZATION
PROGRAM FOR ?”**

Mike WILLIAMS

[Retour au sommaire](#)

Le programme britannique de privatisation des sociétés d'État a valeur exemplaire. Pour trois raisons. Premièrement, il faut rappeler que du strict point de vue historique, le gouvernement conservateur de Mrs Thatcher a été le premier gouvernement occidental à s'engager aussi résolument sur la voie du désengagement économique et social de l'État et à faire du retour au secteur privé de larges pans de l'économie nationale jusque-là contrôlés par l'État, l'une des pierres angulaires de sa politique économique. Deuxièmement, le programme de privatisation en cours en G.-B., par son ampleur et son historicité, constitue une expérience pour le moment encore unique mais qui, déjà, par les leçons qu'il permet de tirer, ouvre la voie à d'autres expériences du même genre dans d'autres pays bien sûr, mais aussi, ne l'oublions pas, dans d'autres domaines que celui de l'économie, dans le domaine de la santé ou de l'éducation en particulier. Troisièmement, ce programme a aussi valeur de symbole pour tous les gouvernements occidentaux. Patrie du laisser-faire, puis du libre-échange, la Grande-Bretagne a pourtant été l'un des premiers pays occidentaux à glisser

de l'État-assistance à l'État-providence et à faire, conformément aux préceptes de Keynes et de Beveridge, de l'État, par un interventionnisme éclairé, le garant de la croissance, du plein-emploi et de la justice sociale.

[194]

Dans le texte qu'il nous propose, Mike Williams, professeur au département d'économie de l'Université de West London, reprend les grands objectifs du programme de privatisation pour en faire une analyse critique. Il est possible selon lui, d'identifier sept grands objectifs à l'intérieur de trois grandes catégories. Premièrement, les objectifs microéconomiques : l'amélioration de l'efficacité économique et le découplage du social de l'économie dans le contenu des politiques industrielles. Deuxièmement, les objectifs macroéconomiques : la réduction des dépenses publiques, l'élimination de l'effet d'éviction des investissements privés par les investissements publics et la réduction des pressions inflationnistes. Et troisièmement, les objectifs sociopolitiques d'un actionnariat populaire et le désengagement de l'État. De l'analyse, de chacun de ces objectifs, l'auteur tire deux conclusions. La première que, devant les résultats fort mitigés du programme, de sérieux doutes peuvent être émis sur la validité théorique et politique des arguments avancés en sa faveur ; et, la seconde, que le programme, bien qu'il ait jusqu'ici entraîné peu de changements dans le fonctionnement de l'économie mixte, montre que le gouvernement a désormais renoncé à concilier l'efficacité économique du marché avec d'autres objectifs.

I.E.

Introduction

The aim of this paper is to examine critically the objectives and outturn of the British government's programme for privatising a part of the nationalised and publicly-owned company sector. The analysis goes beyond the prescriptions of pro-market partial equilibrium micro-economic theory (Cf. Beesley and Littlechild, 1983), to look at the

stated and implicit aims of the government in the light of more adequate general equilibrium micro-economic theory (Cf. Hahn, 1982 and Sen, 1983), and of what has happened since 1979.

We are not here directly concerned with the privatisation of all or parts of the provision of welfare, health or education services, but rather with the formation of a Companies' Act company from all or part of a nationalised industry or company which is wholly or part state-owned, and the subsequent sale of shares such that the State is left with a less than 50% stake. (Adapted from Beesley and Littlechild, 1983).

Seven objectives will be considered, each derived from the debates around privatisation and from pronouncements of Ministers, or sources close to the government or the Conservative Party. (See, e.g. Shackleton, 1984, Eggar et al., 1984; Moore, 1983; Ehrman, 1983; Treasury, 1982; Heald & Steel, 1982, pp. 337-344; Heald, 1983, p. 311; Peacock, 1984, pp. 8-10). These fall into three main categories:

i) *Microeconomic Objectives* :

A. Competition, in pursuit of allocative [195] and "X" efficiency.

B. De-coupling of social and macroeconomic objectives from policy] towards industry.

ii) *Macroeconomic Objectives* ;

C. Reduction in Public Expenditure, to ease pressure on the Public Sector Borrowing Requirement, or facilitate tax cuts in pursuit of supply-side stimulation.

D. Reduce Crowding-out of private by public sector investment.

E. Reduce inflationary pressures, directly (see C, above) and indirectly.

iii) *Wider Social and Political Objectives* :

F. Democratisation of share ownership.

G. Roll back the state.

The paper consists of a discussion of the theoretical arguments around each objective, followed by some indication of the outturn in practice.

Microeconomic Objectives

A. Competition

This is the core objective of the privatisation programme (Moore, 1983, p. 3-5 ; Eggar *et al.* 1984. p. 7-8 ; Heald & Steel, 1982. p. 339-41). It is also the one which appears to be best grounded in microeconomic theory (Beesley and Littlechild. 1983). The aim is to increase the impact of market forces on the allocation of resources to match production of goods and service with consumers' wishes as to quantities, qualities and prices. Competition is said to provide — in addition to this *allocative* efficiency — the "X" efficient use of resources for any level of output, ensuring that enterprises operate on their analytical cost curves. Thus privatisation is an instrument of supply-side economics, along with tax reform, etc. (Minford and Peel, 1981 ; Lomax, 1982).

Proponents of this view tend to emphasise that all that is required is a situation of real *rivalry* in product and factor markets, which depends more on the absence of significant constraints on entry and exit, than on the number or density of agents, fundamental to theoretically *perfect* competition. That is, what is needed is that markets are *contestable*. (Cf. Baumol, 1982).

Two questions can be raised about this objective. First, is privatisation necessary for increasing competition ? And secondly, is competition relevant to the efficient allocation of resources, taking into account *all* relevant costs and benefits ?

To deal with the lesser heresy first. Increasing competition requires the implementation of certain measures, regardless of public or private ownership. Such measures might include the facilitating of entry and exit, by assisting new entrants and opening up access to previously restricted markets and key resources (such as trackways, airwaves, airports, harbours, etc.) ; the horizontal and vertical disintegration and deregulation of industries ; and the rationalisation of the provision and funding of "social obligations" (such as services to small or low-income

communities) (Ehrman, 1983, p. 355-6). The focus of the argument then tends to shift from output to capital markets : [196] the ultimate need for privatisation is then usually couched in terms of the impossibility of exposing public sector companies to *real* capital market competition, because potential lenders and investors could never be persuaded of the bankruptibility of such firms (see Peacock, 1984, pp. 14-15). If the capital markets refuse to accept that government will not step in then it is argued a public sector firm must borrow only through the Public Sector Borrowing Requirement, which in turn may generate non-optimal investment in particular projects in the face of macro-policy imperatives such as restrictive monetary and fiscal stances. (Moore, 1983, p. 7 ; Ehrman, 1983, p. 351-3, 359, 360-1 ; Treasury and Civil Service Committee. 1980-1). Nevertheless, it is not evident that such propensity to over or under invest would be diminished by mere change of ownership of companies of such infrastructural importance to the economy. Nor is it clear that capital market competition focussed around the short-term profitability demands of investors is conducive to the considered application of medium and long-term funds to the kind of in-frastructurally significant assets typically managed by public sector enterprises. Nor, in the absence of product market competition will a private company be likely to pass lower costs brought about by capital market competition, on to the consumer as lower prices. Allocative efficiency is thereby not enforced by privatisation, unless accompanied by increased competition. The second query is more fundamental. In distancing themselves, on the grounds of "realism" from the theoretically grounded arguments of perfect competition, pro-marketeers are removing the possibility of an adequate justification of their policy stance. They can then make no *general* claims as to the optimality of market regulated resource allocation, nor as to the superiority of *more* vs *less* regulation by market forces. This is because it is no longer possible to make the *general* claim that the prices with respect to which agents make decisions reflect true opportunity costs as determined by technology and consumer preferences. If this is the case, the poor performance of nationalised industries in terms of market criteria is an extremely inadequate guide to their performance in social terms. (Millward, 1982. p. 60 ; Redwood, 1976 ; Lipton, 1976). Thence the fact that these industries achieved in 1980 a real rate of return of minus one %, with the rate since 1972 averaging around zero (Prykc, 1982)

tells us very little if it can be argued that unquantified (and some unquantifiable) costs and benefits are not included in the prices underlying these calculations.

The limitations to the claim that market prices reflect tradeoffs in consumption and production has long been recognised in economic theory, in the concept of market failure. Any feasible market structure is seriously *incomplete* (see Hahn, 1982) : there exists no exchange rate for many existing goods and services.

Competition : Outturn :

In practice, even the evidence on purely commercial criteria does not unequivocally support the case for privatisation on efficiency grounds. Whilst it appeared that Cable and Wireless, Associated British Ports, Amersham International and the National Freight Corporation all increased profitability significantly in the immediate [197] aftermath of privatisation (Department of Trade and Industry Press Notice. 24/2/84) it is also the case that British Airways dramatically increased profits in the period 1981/2 to 1982/3, without the benefits of privatisation (DTI Press Notice, 12/12/83). BT and BGC have been consistently profitable. More generally, the main systematic comparative study of the performance of nationalised industries in the UK (Pryke, 1982) concerned three activities not central to public sector concerns (Airlines, Short sea routes and the retailing of gas and electrical appliances). The author's much more wideranging study (Pryke, 1971) was more favourable to the actual and potential performance of the public sector, up to 1968. Although a later study (Pryke, 1981) was critical of its subsequent performance, it is widely recognised that nationalised industries bore the burden of anti-inflationary price controls in the 1970s. Another study concerned with the correlation between managerial efficiency and ownership concludes : "... there seems no general ground for believing managerial efficiency is less in public firms." (Millward, 1982).

The point is not to exonerate nationalised industries from *any* blame for inefficiencies, but to question the relevance of privatisation to improving efficiency, even in purely commercial terms : all privatised firms achieved profitability *before* they were privatised. (Nationalised concerns in other countries also seem to have a much better efficiency record than those in the UK (Barclay, 1984). Taken together, this kind

of information hardly suggests a strong link between efficiency, even on narrow commercial criteria, and ownership—any link being between efficiency (purely in terms of "internal" costs and benefits and cost-effectiveness) and competition (Millward. 1982, p. 78-82).

The question of economies of scale relates to the problem of the minimum feasible size necessary to compete effectively against international competition vs. the threat of local market power. The recent privatisation of British Telecom is interesting. The present BT is of a size compatible with the seven constituent companies resulting from the anti-trust dismemberment of the American Bell Telephone Company. But any similar disintegration of BT into regional services may have undermined BT's ability to compete adequately internationally, particularly in the light of the large indivisible costs of developing and installing new equipment. In this case, the company's funds for future investment may have actually been diminished by the process of privatisation, as it is claimed in the financial press that BT will have to distribute some half of its expected profits to meet dividend promises made during flotation.

In terms of generating competition, BT is a virtual monopoly in its mainstream activities (a fact recognised by the authorities in their imposition of a regulatory rule limiting its price increases to the rate of inflation minus 3%). Further, given the infrastructural importance of its main telecommunications operations, potential lenders and investors can be fairly confident that it will not be allowed to go bust. Two other privatised concerns —Enterprise Oil and Scalink— can also hardly be characterised as increasing competition.

That it is the infrastructural significance of a company rather than [198] its ownership which determines decisions to intervene is suggested by the L 250m soft loan given to British Aerospace by the government in March 1984 to enable it to partake in the new Airbus consortium (Barclay, 1984). The prospect that British Airways will face massive re-equipping costs for the latest generation of quieter and cleaner aircraft (of perhaps L 1B) does not suggest that it will survive without state assistance, even if it has been privatised by the time these costs arise.

B. De-coupling

Pro-marketeers maintain that market failures are the exception rather than the rule (Friedman, 1962), and conversely that failures of state political and bureaucratic allocative mechanisms are endemic, from this they argue for the separation of macroeconomic and social policy from industrial policy. The latter should then, it is argued, concern itself only with the stimulation of efficient resource allocation in accordance with simple commercial criteria — the pursuit of profits under conditions of competition. (Moore, 1983, p. 6-8).

From this viewpoint, there is no reason to suppose that politicians and bureaucrats can do better than professional decision makers in the market, and some reason to suppose that they cannot (Moore, 1983, p. 7). More generally, according to the economic theories of politics and bureaucracy (see Jackson, 1982, for a survey), agents in the public sector have no systematic incentives to ascertain consumers' wants, or to deploy resources so as to best satisfy them. Public control is at best patchy and inefficient (Ehrman, 1983, p. 348-50), so that the occasional market failure is a small price to pay for regulation by the invisible hand of market forces.

It is argued that externalities are rarely significant, and best resolved by privately initiated collective and/or legislative action with the state merely trying to tighten-up and extend defensible property rights, providing the legal framework for litigation and, *in extremis*, regulating the generation of any particularly obnoxious external cost. Similarly pure public goods are asserted to be almost non-existent, being confined to such services as defence and law and order. Other alleged public goods, natural monopolies and incipient market power typically arise from some particular unique and costly resource such as trackways or airwaves. Such goods and services, the argument runs, are better placed in the private sector, so that they can be produced in the context of contestable factor and output markets, with the state confining itself to providing competition policy instruments, and licencing and franchising "common carrier" access to the unique resource, and *in extremis* regulating any irreducible market power. Infrastructural importance (of such things as communications, utilities and energy), as well as any broader economic or social objectives that cannot be hived off to the general cash redistribution system are seen as best dealt with

by regulation and social obligation contracts rather than state control (see BT's OFTEL licence, DTI, 1983) (Moore, 1983, p. 14).

The central argument is that efficient allocation of resources is a, [199] separable, prerequisite for the adequate satisfaction of the broader objectives, and such efficiency is incompatible with the morass of half-hidden cross-subsidisation inherent in the ad hoc imposition of social obligations on public industries ; for this reason redistributive objectives should be wherever possible, achieved by cash transfers, which are least distorting to market forces (Ehrman, 1983, p. 357-8).

Quantitatively, the total privatisation programme to 1988 will affect only some 10% of public enterprises, which in total constitute no more than 10% of economic activity in Britain (Moore, 1983). And this is expected to fall only to 6.5% by 1988. What is more, subsidies and capital transfers to public corporations totalled only 2.5% of total government expenditure, and receipts by government only 4.3% of total government revenue in 1982 (Peacock, 1984. pp. 12-13). Thus the political and analytical interest in the issue derives rather from the location of public enterprises on the boundary between public and private sectors of the mixed economy. Thus the kernel of the debate on privatisation is the controversy about the interaction of purely commercial criteria, enforced by competitive markets on the one hand, and, on the other, a multidimensional set of criteria requiring in addition some political, organisational and administrative implementation and control, if the social allocation of resources is to be adequate.

The central focus of disagreement

Tableau 1
Revenue for Special Sale of Assets, 1979-30 to 1987-38
(£ million, base, 1983-4)

1979-30 (outturn)	1930-81 (outturn)	1931-82 (outturn)	1982-83 (outturn)	1933-84 (outturn)
1,451	436	-88	510	1,142
	1934-85 (est. outturn)	1985-86 (plans)	1936-87 (plans)	1937-88 (plans)
	1,909	2.284	1,980	1,910

[200]

is the question of whether various kinds of market failure really are ubiquitous in mixed economies, and thus how much extra-market intervention is needed in resource allocation, in order to modify the one-dimensional, monetary, axis of purely commercial criteria. I would suggest that economic theory, in its most adequate, general forms, offers no grounds for asserting that market mechanisms alone can harmonize the conflicts between social and individual interests (see Sen. 1983). In the light of the extremely rigorous demands to be met by a market system if it is to support even a minimal Pareto-optimal set of prices and quantities (see Hahn. 1982, and p. 5), one must conclude that market failures are indeed likely to be ubiquitous. Indeed, in the light of transactions costs, totally self-regarding rationality may be self-defeating, even in terms of the individual's own well-being (Sen, 1983). More specifically, competitive franchising as a solution to the natural monopoly problem does not of itself ensure the permanent competitive environment needed to generate efficient resource allocation (see Peacock. 1984. p. 16).

This kind of disagreement cannot be dismissed as merely ideological, since it concerns a fundamental difference of opinion as to what *is* the case, rather than being reducible to a normative difference as to what *ought to be*. Nor is the problem obviously resolveable by reference to empirical evidence alone, since the disagreement centres on those costs and benefits which are in fact not measured, and in many instances not measurable in the one-dimensional money terms which provide the stuff of such quantitative analysis.

Macroeconomic Objectives

C. Public expenditure

Though supply-side economics regards control of public expenditure as a central target of macroeconomic policy, it would not in general regard privatisation as an appropriate instrument (Beesley and Littlechild. 1983). Nevertheless it certainly seems to be considered so by the present government (Moore, 1983, p. 15 ; Ehrman, 1983, p. 352 ; Treasury, 1982 ; Heald and Steel. 1982, p. 337 and pp. 342-4). Given the apparent difficulties of holding a tight monetary stance without stilling supply-side responses by pushing up interest rates, this objective takes on greater significance. Privatisation is to reduce pressure on the PSBR. (Public Sector Budget Requirements), first by reckoning the proceeds of flotations as negative public expenditure, and secondly by removing current and future debt of the company from the public to the private sector.

In opposition to this objective it can be argued that companies and consumers borrow, and there is nothing intrinsically wrong with a public sector company also doing so. The economic rationality (or not) of borrowing hinges around the questions of *for what* borrowing is to be used, and how it is to *be financed*, rather than the forms of ownership under which it occurs.

Further it seems very unlikely that there will be any net gain to the PSBR at all from the proceeds of privatisations : the process of floating-off a new company itself costs money (see Table 2 below) ; the privatisation of [201] the profitable parts of the public sector may generate the need for increased expenditure elsewhere in the public sector ; and the departure of such "nice little earners" *per se* generates the need to find alternative sources of revenue. This objective also implies setting a revenue-maximising issue price for the equity, and this may well conflict with other objectives (see p. 28ff, below), as well as setting the underwriters a task which they are not up to.

Overall, privatisation appears to involve altering the composition of public expenditure, rather than cut-ling it, and in ways which are inefficient in resource allocation terms, and regressive in redistributinal terms. The process consists of selling off (potentially) productive assets, which also have a rcdistributive function, in order to finance undisputedly unproductive (however socially desirable) expenditure on defence, law and order and unemployment benefits, and/or to finance tax cuts. Even in terms of individual disposable income, any present increases from asset sales must be scaled down by any upward pressure on future taxes from the sale of profitable public sector companies. (See Peacock, 1984. p. 7).

PSBR : Outturn :

The hoped-for direct gains to the PSBR are easily quantified in terms of the negative public expenditure listed as "Special sale of assets"- (HMSO, 1985) :

(For comparison the PSBR in 1983-84 totalled L 10 *billion*, and the Public Expenditure Planning Total came to L 120.5 *billion*)

However, as these figures are the actual or expected *gross* revenues from privatisation, they must be viewed in conjunction with estimates of the transactions costs of some of the sell-offs, of the revenues foregone from a less than revenue maximising issue price and of lost profit opportunities.

Total transactions costs to January 1984 amounted to about L 50 million (net of tax : Barclay, 1984).

The major service for which these (largely underwriting) expenses were paid, was the setting of a revenue maximising price, and the few instances in which flotations were under-subscribed undoubtedly show that this involved taking a real risk. (For example, in the Britoil case, the underwriters were left with some L 400m. of unwanted shares, and Britoil shares currently — 29/3/85 — stand at 22lp., only up 6p. on their issue price). Nevertheless, in terms of the stated objective of assisting the PSBR — which implies, *ceteris paribus* a revenue-maximising pricing policy — the estimated L 2.1 billion speculative profits on the sale of public assets (to end 1984) undoubtedly constitute a loss to the Exchequer, although not necessarily of the same magnitude, given different probable market reaction had the initial issue occurred at (say)

the first post-issue peak price (HC, 1981-1982), Similarly, the successful applicants for the first tranche of BT shares (some of which may have involved fraudulent multiple subscriptions) had, by May 1985, gained aggregate profits of some L 3.25 billion (Guardian. 11/5/85).

The profitability of companies immediately following privatisation is also of some interest to the PSBR objective. Whilst it can be argued that such commercial success, even though almost always achieved before privatisation, nevertheless was a result of the beneficial effects of the anticipa-

[202]

Tableau 2
Profitability of Companies Around the Dace of Privatisation

Company	Profits for:	(Pre-tas) Profits £m.	Dividends £m.
BP	1980		363
BAe	1981	70.6	13.7
	1984	120.2	
C & W	1981	97.7	17.8
Amersham	1981	8.5	1.7
Britoll	5 months to 12/82	257	19
Ferranti	1980	18.1	2.8
BT	9 months to 12/84	107	n.k.
BGC	1984	1000	n.a.
Enterprise Oil	1984	138.5	n.k.

(Source : Financial Times ; Labour Research Department, 1983)

[203]

tion of being sold off, it cannot be demonstrated that no such turn-round was possible without the actual notation. Hence these Figures (Table 2) can also be counted as an indication of the earning capacity of these assets, which the public sector has given up. Selling profitable capital assets is indeed a strange way to fund revenue deficits. Evidence can

also be given of the costs of privatisations in the form of increased expenditures elsewhere in the public sector. For example, the privatisation of the administration of road construction to private consultants is claimed to have cost about L 10m. per annum (Times, 14/1/82). Studies for the Hertfordshire and Plymouth councils (Conservative) estimate that the privatisation of buses would result in costs of the order of L 3 for every L 1 expenditure saved (Guardian, 3/12/84). These costs arise from such things as payments for school buses, extra ambulances, social services transport, concessionary fares and the increased subsidies for unprofitable routes needed once cross-subsidisation is abolished. Further costs to the public sector may be expected to arise from the need to continue to provide certain functions performed by the parts of public sector companies which are hived off. For example, the appliance retail outlets of the local electricity boards and the BGC perform various other functions for their parent organisation, including: contact point with consumers for account settlement, information and service provision; sale of low-value-added appliances which are energy efficient; advice on conservation; advice and regulation of safety (e.g. of 150 gas explosions in houses arising from faulty appliances in 1979, 146 of those appliances were supplied by private operators: Hasting and Levie, 1982). More generally, such outlets can play a role in the implementation of an integrated, long-term energy policy.

It can be argued that these kinds of costs are transitory — in the case of debt write-offs, transactions expenses and less than revenue maximising prices; or that they rest upon unlikely counterfactual assumptions — in the case of foregone profits; or are avoidable — in the case of consequent increases in public expenditure. Nevertheless the existence of these costs reduces the effectiveness of privatisation as an instrument for reducing the PSBR. In the three years 1979-82 it has been estimated that special sale of assets reduced the public expenditure planning total by only 0.45 per cent (Heald and Steel, 1982, p. 343). And in general the government current account with public corporations (subsidies vs. tax, interest and dividend payments) tends to show a surplus in favour of the government. In 1982, for example, this amounted to about L 2.5 billion (Peacock, 1984, Table 3).

D. Crowding out

It is argued that this problem arises because only market-allocated resources are efficiently and effectively deployed. There is thus a tendency to inefficient and often excessive investment in the public sector which crowds out potentially productive private sector investment (Heald and Steel, 1982, p. 344 ; HC, 1980-81, pp. XIV-XIX).

[204]

In A, above, the links between competition and private ownership and between efficient allocation and market regulation have already been questioned. More specifically, in a time of high rates of labour unemployment and low rates of capacity utilisation, substantiation of any significant *resource* crowding out would require the identification of specific resources (perhaps certain kinds of highly skilled labour ?) which remain scarce even in the recession. In terms of *financial* crowding out, which is presumably manifested in excessive interest rates, there appear to be other explanations for the latter than the existence of public sector borrowing (namely high US rates and tight U.K. monetary stance), and little evidence for a shortage of supply of loanable funds as opposed to a lack of demand for them (except in the form of consumer borrowing). All this suggests a deeper structural malaise. Finally, to the extent that privatised firms are expected to survive and re-equip, they may be expected to continue to make demands on both resources and funds (Heald and Steel, 1982, p. 344 ; Peacock, 1984, p. 13).

E. Inflationary pressures

Reductions in inflationary pressures are expected to accompany reductions in the PSBR (C, above), and the more efficient and responsive supply-side consequent on increased competition and decoupling (A and B, above). More directly, to the extent that privatisation undermines the power of industry-wide public sector Trades Unions, there may be a reduction in cost-push pressures, and thence in inflationary pressure, especially on the relative price effect

arising from public sector earnings outstripping productivity gains (Moore, 1983, pp. 5-6 ; Ehrman, 1983, p. 350 ; Heald and Steel, 1982, pp. 341-2).

Whilst there is certainly evidence for the existence of a relative price effect in the public sector, breaking public sector unions as an anti-inflationary instrument is oddly out of tune with the government's predominantly monetarist view of inflationary mechanisms. It would be more in keeping with this view to insist that alleged excessive wage increases must lead to reduction in employment — and that this would be enforced by privatisation. However, it is the nature of the production process which generates relative price effects, and the infrastructural significance of output and degree of market power, together with union size which underlies union power. None of these are likely to change merely from a change of ownership. The fact that the privatisation programme has as an objective the confronting of allegedly over-powerful public sector unions that it is more concerned with wider social and political issues.

Macroeconomic Objectives : Outturn :

Within a monetarist view of inflation, the major impact of privatisation will be through the financial effects of asset sales. The expected gross revenues from special sale of assets (Table 1, p. 12 above) are equivalent in deflationary impact to the sale of long-term bonds to the non-bank private sector to the same value — a considerable deflationary effect. It should be noted, however, that the major [205] mechanism for transmitting these effects is that of pushing up interest rates. In effect any new equity by the private sector has to compete directly for funds with the privatisation flotations. The sums involved are very large — of the order of L 2 billion per annum until 1988 (see Table 1). This is big stuff indeed in relation to the size of London markets, where, in 1983, for example, a total of only about L 3.2 billion of new money (net issues) was raised, made up of L 2.2 billion in ordinary shares and L 1 billion in loan capital (Barclay, 1984, p. 18). These deflationary effects can only be mitigated if significant new sources of funds — from overseas or small private shareholders — can be tapped. The former sometimes conflicts with government restrictions on control passing out of Britain, and doesn't as yet appear to have yielded significant quantities of funds (for example BAe had only 5.25% of its share capital held overseas in 1980 : Annual Report,

1980 ; and about 18% of the first BT issue in 1984. ended up in foreign hands : Guardian. 8/3/85). As to the latter, despite significant incentives for small shareholders, there is little evidence that they have provided any-new medium term funds (see p.22ff., below).

Wider Social and Political Objectives

F. Share ownership

Government pronouncements and sources close to the Conservative Party, as well as the incentives given to small shareholders indicate that the wider spread of shareholding is an objective of the programme (Moore, 1983. pp. 10-11). The underlying motivation is to tap new sources of funds and to develop a people's capitalism in which employees have an increasing stake in the commercial success of their own and other enterprises. It has also been suggested (Peacock, 1984, p. 8) that employees are offered assets on favourable terms in order to compensate them for worsening conditions of employment concomitant on privatisation, and that a wide spread of share-ownership is likely to stiffen resistance to any re-nationalisation (ibid, p. 9).

This objective seems to have created an odd shift in the received wisdom on investment advice for moderate income earners. In the past small, private savers have generally been advised against direct equity investments (in favour of Building Societies, Insurance Policies or Unit Trust Funds), on the grounds that they could afford neither the time nor the expense to manage their holdings sufficiently well to reap the capital gains of the active speculator or to enjoy the secure, steady income of the big institutional investor. Privatisation with incentives for small shareholders neglects any differences that may exist between the interests of the managers of investing institutions, their individual members and the requirements of a socially effective allocation of money capital, both in terms of the possible diverse needs of these different interests, and in terms of the feasibility and costs of getting these needs satisfied.

Share Ownership : Outturn :

[206]

Employees and other potential small shareholders appear to have been well aware of the lack of benefit to them in holding the equity of privatised companies : the former have not rushed to buy shares in their own firms and the latter have, when they have purchased shares at all, been very Staggish in their behaviour taking profits by selling in rising markets within a short time of flotation (Ehrman. 1983. p. 360).

Many employees have declined to take up subsidised opportunities to investment in their own firms. For example. 10% of BAe employees failed to take up the L 50 worth of shares offered to *them free*, and the Employee Share Ownership Scheme accounted for only 3.14% of the total issue (Barclay, 1984, who suggests that this is typical of privatisations).

Out of the 19.6 million shares in ABP. only 1.7 million were taken up by employees ; in the case of Britoil it was only 1/2 a million out of 255 million shares. Whilst the NFC was billed as an employee buy-out. in the event it was more like a management buy-out. This form of privatisation was only chosen after it appeared that the original plan for a normal market flotation would not succeed because of the poor performance of the company in 1981, and it was only successful at all by virtue of the company virtually being given away to its employees/managers (see p. 14 above). In the event, the ownership of shares is highly concentrated : much less than half the employees, and only 30% of non-management employees have any shares at all ; about 26% of shares are owned by just 132 employees, and the directors between them own about 4.3% of the shares ; and finally, only about L 6.2 million came directly from shareholders (Hastings and Levie, 1983). C & W employees own 0.001%. Amersham 0.005% and Britoil 0.2% (Whitfied. 1983) and BT under 5% (Hansard. 7/5/85) of their respective companies. In total, private investors own only 13.7% of BT shares. More recently the attempt to arrange a management buy-out of the Yarrow shipyard has been abandoned because of lack of interest, and it now looks as if GEC will buy it for about L 40 million (Guardian. 23/3/85).

G. Rolling back the state

Privatisation is often advocated on the basis of the alleged dynamism of the private sector as opposed to the dead hand and bureaucracy (Moore. 1983. pp. 6-8, 12), the risk aversion of bureaucrats, and the myopia of short-term, electorally motivated intervention by governments in the operations of public corporations. More broadly it is argued that free markets and private property are necessary to the preservation of social and political liberty (see e.g. Friedman, 1976). These considerations lead to a ranking of modes of regulating economic activity, from regulation by competitive markets, through private resolution of market failures — backed by appropriate legislation on competition and restrictive practices enabling litigation, and anti-trust policy implemented by a statutory body (such as the U.K.'s Monopolies and Mergers Commission) : to. if unavoidable, direct [207] administrative intervention, but then only in accordance with as near as possible non-discretionary regulations, implemented by a rule-bound bureaucracy (Ehrman, 1983. pp. 354-5).

However, problems of the relationship between sponsor and bureaucracy are not specific to the public sector. Size of organisation, the mechanisms of management and control available

to the sponsor and the degree of competition in output markets (together with bureaucrats' perception of the risk of redundancy from bankruptcy), would appear to be more important determinants of organisational efficiency than mode of ownership (see Millward. 1982). Nor is the problem of incentives for adequate levels of innovation and research and development specific to the public sector : given the externality associated with the production of knowledge, the commercially motivated levels of resources allocated to it are likely to be socially sub-optimal. Nor is it evident that the short-term imperatives of the equity market are always an improvement on alleged political interference, which anyway is likely to be determined by the nature of the output concerned, and the infrastructural situation of the industry, rather than ownership.

The philosophical discussion of the nature of liberty and of the source of threats to it is beyond the scope of the paper (cf. Heald and Steel, pp. 337-9). Nevertheless it should be noted that the classical

liberal identification of the state as the prime source of threats to liberty is open to dispute, not least from those who would argue for a more positive notion of freedom, concerned with individuals' actual ability to control their own lives in accordance with their own preferences and talents. The major threat to this kind of freedom would then be located not in the state of a democratic society, but rather in the inequalities of access to power and resources thrown up by the operation of markets. This would then open up a more complex notion of the role of the state, and other extra-market modes of regulation, in making adjustments to the context in which markets work, and to the distributional outcome. Without this kind of mediation, the freedom on offer from the free market would be hollow to those who do not live up to its commercial criteria.

CONFLICTING OBJECTIVES

— Privatisation vs De-regulation (see Sharpe 1984 ; Peacock. 1984. p. 7 ; Kay & Silbertson ; Heald. 1984).

The privatisation of big, nationalised monopolies seems bound to lead to the need for more regulation in the form of competition policy, control of market power and/or imposition of social obligations (Moore. 1983. p. 13). British Telecom, for example, continues to enjoy a virtual monopoly in its mainstream business — the infrastructurally vital telecommunications network, and the socially important provision of services to isolated communities. Mercury, the only existing competitor was itself set up by a consortium of C & W. Barclays Merchant Bank and BP. after considerable urging by the government (Hastings and Levie, 1983). And sure enough, a significant regulatory body, OFTEL has been set up, and has already imposed 44 conditions on BT in the licence it has granted to them (Ibid.). During its first year OFTEL had BT barred from entering the mobile radio market and from a joint [208] network management venture with IBM ; and had BT's proposed takeover of the Canadian telephone exchange company, MITEL, referred to the Monopolies Commission. (Guardian. 4/7/85). Nor is it obvious in the light of the infrastructural importance of the network and of the high indivisible costs of maintaining it, either that significant competition in this mainstream business will emerge or that

government will feel able to reduce regulation in the future or to allow the company to go to the wall. Much the same could be said about the recently announced privatisation of BGC. It seems extremely unlikely that regulation of monopoly practices, safe and guaranteed supply, emergency obligations, uniform tariff structure etc. will not be implemented.

To reverse the pro-market argument against market-failure as grounds for nationalisation : an imperfectly working system of public ownership should not be criticised in comparison with an idealised private market. (Sec Peacock, 1984, p. 15).

— Reducing of Public Expenditure vs. Extending Competition and Share Ownership

In order to maximise revenue, or sometimes even to make a sale possible, it may be necessary to avoid any suggestion that a candidate for privatisation is to be seriously regulated or that it is to be denied privileged access to state owned assets (Barclay, 1984, p. 13). Indeed, the public purse may have to absorb large amounts of debt to make a company saleable. In the case of British Airways this will amount to about L 200 million, and in addition possibly, the indemnification by the state of any future owners against damages in the Laker Law suit, of up to L 3 billion. Similarly, it would appear that the fragmentation of the NBC favoured by the Transport Secretary is not likely to encourage the City to invest in a privatised bus industry.

Similarly, any restrictions on eligibility to purchase shares, on the grounds of nationality, employee status or size of holding is bound to depress the price and thence the revenue available to count against public expenditure.

— Privatisation vs. the Management of the Public Sector

Hiving-off those parts of a public corporation which can be made profitable reduces the incentives for public sector management to be entrepreneurial and makes that which is left in the public sector an increasing burden on the public purse, increasingly difficult to manage adequately and increasingly difficult to sell off. Privatisation may involve penalising successful public enterprise (TUC, 1981).

Conclusions

There are no clear *general* narrowly economic arguments for altering the mix of the mixed economy. Privatisation has been shown to be an inappropriate instrument for each of the objectives postulated : for a multiplicity of reasons allocative efficiency demands the imposition of criteria based on the social costs and benefits of different activities ; "X" efficiency seems to be related to market structure and modes of management and control rather than ownership ; benefits to the PSBR are insignificant [209] if not negative; crowding-out is irrelevant in resource terms and in financial terms in a function of overall demand and supply for loanable funds, and in general rests upon the disputed assumption that any resources devoted to the public sector are in some sense wasted; democratisation of share ownership is, quite rationally, rejected by its potential beneficiaries; freedom on any plausible definition may be as much under threat from the operation of unbridled market forces as from the encroachments of the state; and privatisation and liberalisation form an incoherent package with many conflicting objectives.

Any proposed act of privatisation must thus be justified by an individual analysis of the costs and benefits. Many of these will be unquantified and un-quantifiable. Nor can economics claim any special expertise in assessing which are the relevant costs and benefits of any proposed change. Specifically it has no ground for asserting that only generated commercial criteria are relevant. Thus the statement that "... it [privatisation] is to be judged by reference to the "present value of consumer plus producer surplus over cost" (Peacock. 1984) is either a non-operational tautology, or an ungrounded assertion. One cannot rationally discuss efficiency in abstraction from the ends of economic activity, and from the best available assessment of the costs and benefits (whether quantifiable or not) of alternative means of attaining those ends. If market regulation is in principle inadequate, and public regulation has been in practice inadequate, then the resolution may be to improve the latter rather than revert mindlessly to the former. In the words of the controller of the Audit Commission, John Banham: "privatisation is the last resort of a management that has given up". (Guardian. 18/7/85).

The possible forms of ownership are not exhausted by a state/shareholder dichotomy. On the one hand there are other forms of collective ownership than nationalisation, and on the other there are other relevant resource allocation criteria than those conducive only to dividend maximisation. There are no grounds for presuming that such criteria can be met by extending the role of market forces, nor even that commercial criteria enforce some form of universally desirable efficiency, which is in any sense a separable prerequisite or lowest common denominator of such criteria.

If there is no general argument or definitive evidence in favour of reducing the size of the public sector, a more important objective would be the implementation of improvements in the management of the production and distribution of those goods and services for which market allocative mechanisms seem to be inadequate. The problems then to be addressed include the measurement and valuation of outputs (which may be multiple) so that the effectiveness of supply and distribution can be monitored; the identification of physical as well as financial performance indicators, and the evolution of improved methods of planning and control to enforce their implementation; improved methods of audit to encompass value-for-money as well as mere financial probity; the evolution of new institutional forms to reduce "X" inefficiency and to facilitate social control over production and distribution; and further analysis of the interaction between market and non-market criteria for [210] resource allocation. This is not a Utopian exercise : the framework for control developed in the White Papers of 1961, 1967 and 1978 needs to be further elaborated and implemented. (HMSO, 1961, 1967 and 1978 ; See also HMSO, 1976 ; the debate between Redwood and Lipton, 1976, and Likiernan, 1979 ; for a comprehensive discussion of these issues, albeit from a presumption in favour of privatisation, see Redwood and Hatch, 1982).

The importance of the privatisation programme lies not in any marginal change in the mix of the mixed economy, but rather in the important issues thrown up concerning the intermingling of the quantifiable efficiency benefits of market resource allocation, with broader macroeconomic and social criteria where pure commercial criteria are in principle inappropriate. This is not some unrealistic proposal to abolish self-interested goals, but is rather concerned with the analysis of the best way of so managing social resources as to

achieve such goals, some of which at least may demand elements of co-operation as well as competition (See Sen, 1983).

July 1985

Bibliography

BARCLAY. C, 1984. *Privatisation*. House of Commons Library Research Division. Background Paper No. 10.

BAUMOL. W.J., 1982. « Contestable markets : an uprising in the theory of industry structure ». *American Economic Review*, Vol. 72.

BEESELEY M. & LITTLECHILD, S., 1983. « Privatisation : principles, problems, priorities », *Lloyds Bank Review*, No. 149. July.

BLUNDELL. J., 1983. « Privatisation is not enough ». *Journal of Economic Affairs*, April.

BRACWELL-MILNES. J.B., 1982. *Privatisation of nationalised industries : private financing through partially guarantee securities*. Institute of Directors. January.

BRITTAN. S.. 1984. « The Politics and Economics of Privatisation ». *Political Quarterly*. April-June.

EGGAR. T.. CARLISLE. K.. & GRYLLS. M.. *Reversing Clause IV : a policy for denationalisation*. Conservative Political Centre. January 1984.

EHRMAN. R.. 1983. *Privatisation of the nationalised industries*. Conservative Central Office. November.

FORSYTH. P.J.. 1983. « Privatisation : The cases of airlines and airports », *Institute of Fiscal Studies*. November 3rd.

FRIEDMAN. M.. 1962, *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.

HAHN, F., 1982. « Reflections on the Invisible Hand ». *Lloyds Bank Review*. April.

HASTINGS. S. & LEVIE, H (eds). 1983. *Privatisation ?*. Spokesman.

HEALD. D., 1984. « Privatisation : analysing its appeals and limitations ». *Fiscal Studies*, vol. 5. No. 1. February.

HEALD. D.. 1983. *Public Expenditure*, Martin Robertson.

HEALD. D.A. & STEEL. D.R . 1982. « Privatising public enterprise : an analysis of the government's case », *Political Quarterly*. 53.

H1BBS. J., 1984. « Privatisation and the Transport Sector », *Economic Review*. Vol. I, No. 3. January.

HMSO 1961. *The financial obligations of the nationalised industries*, cmnd 1337.

HMSO 1967. *Nationalised Industries : a review of economic and financial objectives*, [211] cmnd 3437.

HMSO 1968, *Ministerial control of Nationalised industries*, House of Commons Select committee on Nationalised Industries.

HMSO 1974. *Capital Investment Procedures*, House of Commons Select Committee on Nationalised Industries.

HMSO 1976, *A study of the nationalised industries : their role in the economy and control in the future*, National Economic Development Office.

HMSO 1978, *The nationalised industries*, cmnd 7131.

HOUSE OF COMMONS, 1980-1, *Report of select committee on the Treasury and Civil Service on the financing of the N.I. 's*, HC348.

HOUSE OF COMMONS, 1981-2. *Tenth Report from the Committee of Public Accounts*. HCI89.

THE HUNDRED GROUP OF CHARTERED ACCOUNTANTS, 1981, *The financing of state-owned industries*. December,

JACKSON, P.M., 1982, *The political economy of bureaucracy*. Philip Allan.

KAY, J A. and SILBERTSON, Z.A., 1984, « The New Industrial Policy — Privatisation and Competition, *Midland Bank Review*, Spring.

LITTLECHILD, S.C., 1983, « Deregulation of UK telecommunications : some economic aspects », *Economic Review*, Vol. L, No. 2, November.

LABOUR RESEARCH DEPARTMENT, 1983, *Privatisation : who loses ; who profits ?* LRD publications, July.

LIKIERMAN, A., 1979, « The financial and economic framework for nationalised industries », *Lloyds Bank Review*, No. 134, October.

LIPTON, M., 1976, « What is nationalisation for ? » *Lloyd's Bank Review*, July.

LOMAX, D.F., 1982, « Supply-side economics : the British experience », *National Westminster Bank Review*, August.

LUMBY, S., 1981. « New ways of financing the nationalised industries », *Lloyd's Bank Review*, No 141, July.

MILLWARD, R. 1982, « The comparative performance of public and private ownership », in Lord Roll (ed). *The Mixed Economy*, Macmillan.

MINFORD, P. & PEEL, D., « Is the government's economic strategy on course ? » *Lloyds's Bank Review*, No. 140, April.

MOORE, J., 1983, *Why Privatise ?* Conservative Political Centre, December.

PEACOCK, A., 1984, « Privatisation in Perspective », *The three Banks Review*. No. 144, December.

PRYKE, R., 1982, « The comparative performance of public and private enterprise », *Fiscal Studies*, July.

PRYKE, R., 1981, *The nationalised industries : policies and performance since 1968*.

PRYKE. R. 1972, *Public Enterprise in practice*. Mcgibbon & Kee.

REDWOOD, J. & HATCH, J., 1982, *Controlling Public Industries*. Basil Blackwell.

REDWOOD, J., 1976, « Government and nationalised industries », *Lloyds Bank Review*, April.

REDWOOD, J., 1976, « The future of the nationalised industries », *Uoyds Bank Review*, October.

SEN, A., 1983, « The profit motive », *Lloyds Bank Review*, No. 147, January.

SHACKLETON, J.R., 1984. « Privatisation ; the case examined », *National Westminster Bank Review*, May.

SHARPE, T., 1984, « Privatisation, Regulation and Competition », *Fiscal Studies*, Vol. 5, No. I, February,

TREASURY, 1982. *Economic Progress Report*, May.

TREASURY AND CIVIL SERVICE COMMITTEE. *Report on the financing of the nationalised industries*. HC 348-11, Q.153.

TRADE UNION CONGRESS, 1981, *Nationalised industries conference*, December, Background paper B.

WEBB, M.G., 1984, « Privatisation and the UK Energy Industries », *Economic Review*, Vol. I, No. 4, March.

WHITFIELD, D., 1983, *Making it Public ; evidence and action against privatisation*, Pluto.

[212]

Interventions économiques *numéros parus*



[213]

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

**“LA PRIVATISATION DE DOFOR :
IMPACT SUR L'ÉCONOMIE
QUÉBÉCOISE.”**

Claude RIOUX et Robert BEAUREGARD

[Retour au sommaire](#)

Dofor, c'est le « bras armé » de la SGF dans le secteur forestier. Les deux entreprises qu'elle contrôle, Domtar et Donohue, ont été qualifiées de « joyaux de la SGF ». Aussi les tentatives de privatisation de Dofor — réussie pour Donohue et repoussée pour Domtar — ont soulevé un débat qui mérite l'attention. Il le mérite d'abord parce que les industries liées à la forêt sont majeures dans le développement du Québec. Jusqu'à tout récemment encore le Québec était par exemple le plus important producteur mondial de pâtes et papiers. Ensuite parce que l'intervention de l'État dans ce secteur a été, plus qu'ailleurs peut-être, d'une vigueur incontestée. Enfin parce que les expériences de privatisation, respectivement réussie et manquée de ces deux compagnies témoignent déjà des limites et des faiblesses de l'argumentation à la base du programme de privatisation du gouvernement du Québec.

Les auteurs de ce texte, C. Rioux et R. Beauregard, font une rapide synthèse de l'action de Donohue et de Domtar dans le secteur forestier et dégagent les difficultés à venir de l'industrie. Ils concluent qu'en grande partie la synergie qui s'est opérée entre les capitaux de la SGF et l'expertise de Dofor a permis le développement et l'ajustement de

l'industrie au Québec, ce qui aurait été plus difficilement possible sans cette intervention publique. Sur deux points particuliers du discours en faveur de la privatisation, [214] soit que l'industrie peut maintenant se passer de cette présence de l'État et que des capitaux privés suffisamment importants existent au Québec pour racheter ces entreprises publiques, ils concluent dans chaque cas que l'argument ne se vérifie pas.

I.E.

En 1974, le rapport Vézina recommandait de redéfinir le mandat de la SGF, de façon à l'orienter vers le soutien et le développement de secteurs industriels « susceptibles d'entraîner une modification de la structure industrielle québécoise. » Or s'il est un secteur où l'intervention de la SGF a été significative dans ce sens, c'est bien celui des produits forestiers.

À la fin des années soixante, lors de l'acquisition du bloc d'actions de la famille Donohue par la SGF, peu d'observateurs pouvaient prévoir le rôle majeur que jouerait cette société dans le plus important secteur industriel du Québec. Cette petite papetière pourtant avait su développer une forme d'expertise remarquable dans son secteur. Elle avait articulé son expansion autour d'une politique axée sur son marché, alors que l'ensemble de l'industrie papetière pratiquait depuis des décennies une politique de gestion tournée vers l'offre et son contrôle.

En effet, la compagnie Donohue a fonctionné à partir d'une stratégie de création de filiales conjointes avec d'importants éditeurs de journaux des États-Unis, en l'occurrence The New York Times et la chaîne Ganett. Cela lui a permis de lever les fonds requis, et l'assure depuis de la vente d'un peu plus de 80 p.c. de la production de deux des quatre machines à papier journal de son usine de Clermont. De plus, cette compagnie a fait des profits de façon ininterrompue depuis l'après-guerre (1946).

En 1974, Donohue débute une phase d'expansion aussi éloquent que le *success story* bien connu de Cascades. L'acquisition d'une

première scierie au Lac-Saint-Jean est complétée alors par la construction d'une des plus importantes usines de pâte Kraft dans l'Est du Canada. Pourtant, le projet de Saint-Félicien n'avait pas trouvé preneur : plusieurs papetières majeures s'étaient soit désistées, ou même objectées dans certains cas. Donohue pourtant s'est associée à British Columbia Forest Products dans la réalisation de ce projet, par la création d'une compagnie de même type que les filiales existantes à l'usine de Clermont, et en s'assurant une association durable avec Mead Corporation pour commercialiser la pâte. Au surplus, ce complexe forestier intégré fait aujourd'hui de Donohue le premier manufacturier de bois de sciage sur le territoire québécois. Ce scénario sera repris en 1979, afin de construire une usine de papier journal à Amos : association avec un groupe industriel local — Normick Perron — et utilisation de l'expertise de Donohue en matière de commercialisation du papier journal sont mises à contribution pour réaliser le projet.

[215]

Par la suite, Donohue modernise l'usine de Clermont. À ce jour plus de 300 millions \$ sont et seront investis pour faire de cette usine un outil moderne. Là encore, Donohue poursuit son association avec le New York Times afin de réaliser la construction d'une machine à papier journal à la fine pointe de la technologie.

Les résultats sont éloquentes : les ventes de la compagnie progressent depuis 1974 à un rythme de 21 p.c. et le bénéfice net est de 13,8 p.c. en moyenne par année. Les actifs fixes ont progressé à un taux annuel composé de 27 p.c. et l'avoir des actionnaires de près de 22 p.c. De nouveaux emplois ont été créés dans les installations du Lac-Saint-Jean et de l'Abitibi ; dans Charlevoix, même si les investissements récents ont réduit le nombre d'employés, la compagnie estime que son programme de modernisation consolidera les emplois qui restent.

L'acquisition par la SGF de cette participation dans Donohue a donc été un geste qui a eu un effet de levier sur le secteur. La SGF, bénéficiant de l'expertise de cette papetière a ainsi acquis une compétence dans le domaine forestier. Par ailleurs la rentabilité de cette participation renforce la position de la SGF pour lancer de nouveaux projets, qu'ils soient de l'ordre de la modernisation ou de l'expansion.

L'intervention de l'État québécois dans une autre grande société canadienne, Domtar, est plus récente. Si cette société est plus

diversifiée que Donohue, son importance dans le secteur des produits forestiers n'est pas moins stratégique. Car, Domtar est le plus important fabricant de papiers fins et de papiers spécialisés tant au Canada qu'au Québec.

En 1977, Argus Corporation qui alors contrôlait Domtar annonce la fermeture de l'usine d'East-Angus. Mise à part l'usine de Quévillon, les installations de Domtar tant au Québec qu'au Canada comptaient parmi les plus anciennes. Les investissements requis pour les moderniser n'ont jamais été réalisés. Les travailleurs et les communautés locales étaient plongés dans l'incertitude. La tentative de prise de contrôle d'Argus par Power Corporation avait été un échec ; à juste titre cette concentration d'entreprise, en particulier dans le secteur du papier, suscitait l'inquiétude et l'opposition.

L'acquisition d'un bloc de contrôle par la Caisse de dépôt et de placement du Québec et la SGF a mis fin à cette incertitude. Sous l'impulsion de ces deux institutions publiques, l'appareil de production de Domtar connaît une « cure » de rajeunissement de toute première importance pour le Québec. Les modernisations et la construction de l'usine de Windsor renforcent la capacité concurrentielle du secteur du papier au Québec. À cela s'ajoute la politique d'achat québécois choisie par Domtar qui a eu des retombées positives chez les manufacturiers québécois d'équipements.

Si l'on fait une brève comparaison avec le type d'interventions réalisées par des papetières sous contrôle de groupes financiers privés, une constatation s'impose. Les entreprises liées à la SGF ont réalisé et réalisent des investissements que l'on peut qualifier d'offensifs. Ces investissements, axés sur la construction [216] d'établissements utilisant des technologies parmi les plus avancées du secteur, contrastent avec les investissements nécessaires mais défensifs choisis par les autres groupes. Ce type d'investissement articulé autour de la rénovation et de l'adaptation d'équipements et de technologies plus ou moins dépassées n'a pas pour effet, dans une perspective de moyen et de long terme, de rendre ces établissements en mesure de prendre de nouveaux marchés. Il y a toute une différence entre l'accélération de la vitesse d'une machine à papier construite il y a quarante ans et la construction d'une machine moderne conçue pour répondre aux exigences d'efficacité et d'efficience les plus élevés. Pourtant, ce sont des investissements de ce type, plutôt défensifs, qui ont été réalisés par

des groupes tels que Consolidated-Bathurst et Abitibi-Price au Québec. Depuis 1980, ces deux entreprises contrôlées par Power Corporation et Olympia and York, ont construit leurs machines neuves à l'extérieur du Québec. Abitibi-Price a réalisé ses projets en Géorgie et en Ontario. Quant à Consolidated-Bathurst, c'est en Angleterre que son plus important projet de reconstruction a été effectué, plus précisément à sa division Bridgewater située près de Liverpool.

Il faut donc constater qu'il y a eu une dynamique fort différente dans la stratégie en matière d'investissement, entre les deux sociétés du groupe SGF et celles contrôlées par des groupes privés.

Dans *La Presse* du 16 octobre 1986, le chroniqueur économique Alain Dubuc écrivait ceci :

Soit dit en passant, ces deux compagnies n'ont jamais été des outils de développement, dont on se sert pour modifier l'économie du Québec. L'outil c'est la SGF ! Donohue et Domtar sont plutôt des réalisations qui ont été rendues possibles parce que l'État disposait de moyens d'intervention.

À notre avis, cette remarque a un caractère à tout le moins réducteur. Nous avons montré que Donohue en particulier, et Domtar à un degré moindre, avaient des atouts de premier ordre pour contribuer au développement du Québec. En d'autres termes, la SGF pouvait bien avoir tout le capital et la volonté requise pour tenter de modifier le secteur papetier, cela ne pouvait suffire. L'expertise du *partnership* développée par Donohue dans le but de s'assurer d'un marché stable lui a permis, avec l'appui de la SGF, de construire une société importante dans l'industrie papetière. En quelque sorte, les résultats du développement ont été obtenus et continuent de l'être, grâce à l'effet synergique des deux sociétés. Sans Donohue et Domtar, la SGF ne serait pas l'entreprise rentable qu'elle est aujourd'hui, et les deux papetières auraient pour leur part une image ou une configuration différente.

La SGF et son rôle dans le développement économique du Québec

Plusieurs considèrent que la mission [217] de l'État québécois est terminée dans le secteur papetier. À notre avis, c'est une erreur. Le 15 janvier 1987, suite au retrait du groupe norvégien Saugbrugs du projet de papeterie à Matane, Donohue a manifesté son intérêt pour le projet. Le ministre de l'Énergie et des ressources, J. Ciaccia, déclarait que « pour le moment, c'est la seule possibilité qui existe de relancer le projet de Matane. » De plus, l'intervention de la SGF a jusqu'à présent permis de moderniser, renforcer et développer en aval l'industrie, c'est-à-dire la production et la vente. Par contre, reste encore en plan l'épineux problème de l'amont : l'approvisionnement en matière ligneuse. Autant la modernisation des usines a été la préoccupation de l'industrie au cours des quinze dernières années, autant le ressourcement de la forêt québécoise devra être la priorité de cette industrie pour l'avenir. Des investissements majeurs devront être réalisés afin de s'assurer de la régénération des forêts, que cela se fasse naturellement ou avec l'appui de techniques artificielles.

Le gouvernement du Québec vient de se doter d'une nouvelle politique forestière où cet objectif tient une place centrale. Mais contrairement à l'attitude qu'il avait adopté jusque là, l'État abandonne dans cette politique la maîtrise d'œuvre de l'aménagement forestier pour la confier exclusivement à l'industrie. Il ne conserve en fait qu'un rôle d'inspection et de sanction.

Encore, dans ce nouveau cadre, Domtar et Donohue pourraient lui garder une capacité d'infléchir les méthodes d'exploitation actuelles par une intervention sur le terrain. Par exemple le 21 janvier 1987, le ministre délégué aux forêts, A. Côté, annonçait la conclusion d'une entente avec Donohue dans le but de produire et de planter plus de 4 millions \$ de plants par année dans la région de Charlevoix. Ce pourrait être là dans l'avenir une forme importante de rentabilisation du capital investi dans le secteur par l'État.

Mais le gouvernement a toutefois annoncé son intention de privatiser Dofor.

La difficile privatisation de Dofor

Le rapport du Comité sur la privatisation des sociétés d'État énonçait les motifs suivants pour procéder à la vente des sociétés publiques. Phénomène mondial, la retraite des sociétés d'État relèverait de deux causes importantes : le courant politique, qui tolère de moins en moins l'omniprésence de l'État dans l'organisation de l'économie, et les limites des sociétés d'État elles-mêmes, dont les importants problèmes de nature structurelle seraient inhérents. Ces motifs tiennent-ils pour Dofor ?

D'emblée éliminons la question des limites structurelles des sociétés d'État : de toute évidence l'expérience des dix dernières années montre qu'elle ne s'applique pas à la SGF comme holding. Comme nous l'avons montré, la synergie qui s'est [218] exercée entre la SGF et les compagnies du secteur forestier sous son contrôle serait plutôt le signe du contraire.

La privatisation de Dofor serait donc le signe que l'intervention de l'État dans le secteur forestier ne se justifie plus, puisque des groupes du secteur privé sont dorénavant capables de jouer efficacement ce rôle. De fait, c'est cet argument qu'emploie le Comité sur la privatisation des sociétés d'État. Son rapport indiquait que :

Dans la perspective des années deux mille au Québec, les trois rôles fondamentaux de la SGF — direction d'un groupe industriel, contrôle québécois et bras séculier — peuvent être remis en cause. Ainsi, la pertinence d'une société d'État à la tête d'un groupe industriel majeur est difficile à justifier. C'est faire assumer au gouvernement un rôle que peut maintenant assumer le secteur privé, (nous soulignons)

Le Comité fait là écho à l'idée, qui sera maintes fois reprise, qu'il existe au Québec des groupes financiers suffisamment puissants pour être capables de jouer le rôle de la SGF. Mais jouer un certain rôle est une chose ; assumer celui de la SGF et en assurer la continuité en est une autre. Regardons de plus près le cas de Dofor.

Le 12 mai 1986, un de « ces puissants groupes » offrait d'acheter une part importante des actions détenues par la SGF dans Dofor et accessoirement une offre en vue d'acquérir la participation de Donohue dans sa filiale Donohue-Normick. Il s'agissait de Normick-Perron. L'offre ne fut pas acceptée par la SGF. D'ailleurs cette proposition de Normick-Perron, dont le chiffre d'affaires en 1985 était de 149, 2 millions \$, est étonnante pour ne pas dire inappropriée. Les ventes combinées de ces deux pape- tières totalisaient en 1985 près de 2,6 milliards \$ et permettaient à Dofor après consolidation d'indiquer des ventes de 425 millions \$. Or, le geste de Normick-Perron n'est pas sans susciter des interrogations, à tout le moins à l'égard de l'objectif qu'elle s'était fixée en mai 1986. Pour la période des cinq années se terminant avec l'exercice de 1985, la compagnie a perdu de l'argent à trois reprises et en 1983 un léger bénéfice fut enregistré. Au surplus, en 1985 la contribution de Donohue-Normick représentait 61,5 p.c. du bénéfice net consolidé de la compagnie. Le rapport de la dette à long terme à l'avoir des actionnaires était de 1,45 chez Normick-Perron alors qu'il était de 0,9 chez Donohue, en 1985. Ce rapport est important, lorsque l'on considère d'une part que 61,5 p.c. du bénéfice de Normick-Perron et d'autre part que les ventes propres à la compagnie sont plus sensibles aux variations cycliques comparativement à celles que l'on retrouve dans l'industrie du papier journal.

Parmi les autres facteurs qui présentaient un handicap sérieux à la transaction, mentionnons que Normick-Perron a intenté contre Donohue inc. et sa filiale Donohue-Normick des poursuites judiciaires découlant du financement additionnel requis pour le parachèvement de l'usine d'Amos et une action contre Donohue et sa filiale concernant la [219] modification de la méthode de calcul du prix de vente à la livraison du papier journal vendu par l'intermédiaire de Donohue inc. Le « mariage » connaît donc certains heurts...

Un deuxième facteur tient au fait qu'une filiale du groupe torontois Noranda inc., soit Produits forestiers Maclaren inc. possède un bloc d'actions équivalent à 31,82 p.c. de chacune des catégories (A et B) d'actions de la compagnie (avant émission d'actions subalternes classe A en septembre dernier). De plus, une convention d'actionnaires entre les intérêts de la famille Perron et ceux de Noranda prévoit que celle-ci a un droit de premier refus sur l'acquisition d'actions. Cela confère au groupe Noranda inc. une première importance dans la direction.

Noranda ayant le contrôle de Fraser et MacLaren, une transaction mettant en cause Donohue donnerait à Noranda une position de concentration qu'il conviendrait d'examiner avec le plus grand soin.

Cascades est le deuxième groupe qui a fait une proposition d'acquisition, cette fois-ci uniquement pour les intérêts de Dofor dans Donohue. Le groupe Cascades a connu une croissance appréciable depuis cinq ans. L'acquisition à prix d'usines en difficultés et une direction réputée tant dans le monde financier québécois qu'au niveau politique expliquent ce succès. Même si les ventes de Cascades représentaient 46 p.c. de celles réalisées par Donohue en 1985, la rentabilité de Cascades était presque identique après réduction des participations minoritaires.

Néanmoins, plusieurs points distinguent les deux compagnies. Leurs champs d'activités diffèrent. Donohue a poursuivi son programme d'expansion par la construction d'usines nouvelles et par la reconstruction de son usine de Clermont (plus de 300 millions \$ depuis 1982). L'expansion du groupe Cascades a été effectuée par la reprise ou la remise en marche d'usine en difficulté obtenue à prix avantageux et nécessitant des investissements moins lourds que ceux effectués par Donohue. Cela a comme conséquence que le rapport dette à long terme à l'avoir des actionnaires de Cascades est de l'ordre de 0,6 comparativement à 0,9 chez Donohue. Et cela se vérifie aussi par le poids relatif des dépenses d'intérêt sur la dette à long terme dans les ventes des deux sociétés, 7,2 p.c. chez Donohue et 1,5 p.c. chez Cascades. Évidemment ce rapport changerait dans l'éventualité où Cascades deviendrait l'actionnaire principal de la compagnie Donohue.

La question qui se pose est la suivante : quelle est la capacité de Cascades d'absorber les obligations qu'elle contracterait pour constituer la somme nécessaire à cette acquisition (de l'ordre de 250 millions \$) ? Le gouvernement ayant signifié qu'il désire encaisser son argent, cela implique que le scénario du financement de l'acquisition ne peut être étalé. L'émission de capital-action joint à l'émission de titres à revenus fixes et d'emprunts affecteront les bénéfices de Cascades ; tôt ou tard Cascades devra verser des dividendes et le rapport de sa dette à long terme à l'avoir changera ; des dépenses accrues d'intérêt seront à rencontrer.

En somme l'acquisition du contrôle de Donohue par Cascades constituerait un défi de taille pour cette dernière et sur une période de moyen terme sa structure financière ne serait pas nécessairement en mesure de supporter les effets des variations du cycle sur le nouveau groupe, surtout en période de récession, lorsque les bénéfices diminuent et les frais d'intérêt augmentent.

En fait lorsque l'on examine quels groupes financiers établis au Québec seraient en mesure de supporter l'acquisition des actifs de Dofor, force nous est de constater qu'ils ne sont pas nombreux. Le plus sérieux candidat serait le groupe Power. Disposant de liquidités appréciables, ce groupe peut acquérir l'une ou l'autre des sociétés ou l'ensemble de Dofor.

Dans une telle éventualité plusieurs questions doivent être soulevées.

Quelle serait la place qu'occuperaient ces sociétés dans le plan d'expansion de Power ?

Quel serait l'effet de cette transaction sur la concentration économique dans l'industrie des pâtes et papiers ?

Quel serait son impact enfin sur le système de commercialisation établi par Donohue depuis maintenant près d'une vingtaine d'années ?

Jusqu'à présent, Power a adopté dans le secteur des produits forestiers une stratégie d'investissement de type défensif. C'est ce que nous exposons dans la première partie. Reste à savoir si Power désire prolonger le mouvement entrepris par SGF et surtout si elle accepte d'effectuer les investissements qui seront requis dans le but d'assurer la continuité de l'approvisionnement en matière ligneuse. À ceci s'ajoutent les différences dans les relations avec les clientèles respectives dans la vente du papier journal. Nous avons décrit quel était le système de ventes de Donohue, intimement relié à ses clients par voie de participation directe aux filiales de la compagnie. Cela a assuré une stabilité dans l'emploi peu commune dans l'industrie. Ainsi, les ouvriers de l'usine de Clermont ont connu très rarement des périodes de mise à pied en raison de la diminution des commandes. Ce ne fut pas le cas à Consolidated-Bathurst ; à plusieurs reprises des interruptions de production ont eu lieu et chacune des usines du groupe a dû supporter sa part d'interruption. L'intégration des entreprises du groupe Dofor au

secteur des produits forestiers de Power ferait courir un risque inutile aux employés, en particulier ceux de Donohue.

Finalement, cette transaction soulèverait la même interrogation qu'en 1975 alors que Power Corporation tentait de prendre le contrôle d'Argus. L'acquisition de Donohue et Domtar signifierait pour Power le contrôle de près de 18 p.c. de la production de pâte (1983) et 20 p.c. à la production de papier et carton. La mise en opération de la machine à papier actuellement en construction à Clermont et les deux machines à papier fin de Windsor (350 000 t.m./année), la part du marché canadien contrôlé par Power serait encore susceptible d'augmenter.

Advenant la réalisation de ce regroupement, les sociétés Domtar, [221] Donohue et Consolidated-Bathurst auraient une capacité annuelle au Québec de 1,9 millions de tonnes de papier journal, de plus de 750 000 tonnes de pâte commerciale, de 350 000 tonnes de papier fin sans compter le bois d'œuvre produit par ces trois compagnies. Pareille concentration (environ 40 p.c. de la capacité québécoise de production de pâtes et papiers) serait inacceptable.

Une alternative en vue d'acquérir l'une ou l'autre des entreprises en cause serait la mise en place d'un « consortium » constitué de plusieurs institutions financières et industrielles. Jusqu'à présent cette alternative n'a pas été présentée publiquement. Elle est plausible, parce qu'en dépit des affirmations contenues dans le rapport sur la privatisation sur l'existence de groupes industriels capables de prendre la relève de la SGF, la taille de l'opération ne permet pas à l'un ou l'autre d'entre eux, exception faite de Power, de mener à bien les activités de Dofor dans une perspective stable orientée vers le moyen et le long terme. D'ailleurs les auteurs du rapport avaient, si l'on peut dire, prévu cette possibilité.

Dans la même perspective, compter sur le gouvernement et ses sociétés d'État pour être l'actionnaire québécois de contrôle de dernière instance de nos grandes sociétés industrielles consacrerait l'hypothèse qu'il n'existe pas un nombre suffisant de groupes industriels québécois pour jouer ce rôle. Si tel était le cas, l'objectif du gouvernement et de ses organismes devrait être d'accélérer l'émergence de groupes industriels québécois pour prendre la relève de la SGF. (p. 34)

Le problème de ce type d'entreprise (consortium) réside dans sa pérennité. Il ne peut fonctionner que si les sociétés partenaires sont

capables d'apporter une contribution soutenue au financement, à l'expansion et la gestion des entreprises contrôlées. Or, quelle est l'utilité d'un tel exercice puisque la SGF exerce ce rôle avec succès depuis 1973, avec l'avantage d'une pérennité garantie par l'État ?

En somme, il n'est pas sûr que le gouvernement pose un geste bénéfique en disposant des actifs détenus par Dofor. Les risques et les inconnues sont nombreux. Parmi ces risques, il vaut la peine de se demander si l'entreprise ou les entreprises privées qui se présenteront au guichet seront encore celles qui contrôleront les acquisitions dans quelques années. Rien ne nous assure que le contrôle québécois souhaité et établi comme critère par le gouvernement se perpétuera. Sous contrôle privé, des tentatives de *take over* parfois lucratives se présenteront et risqueront de faire passer le contrôle sous une mainmise canadienne ou étrangère. Rappelons que dans le secteur papetier, C.I.P. a changé de mains en 1980, et qu'international Paper vient d'acquérir la société américaine Hammermill tout dernièrement.

Cela aurait des conséquences majeures sur la capacité d'intervention de l'État québécois pour assurer qu'une de nos ressources naturelles contribue au soutien et au développement du Québec, notamment en [222] matière d'aménagement forestier qui doit être la priorité en matière d'investissement pour les années qui viennent. À date, la gestion de la forêt telle que pratiquée par le secteur privé est remise en cause. Des ruptures de stocks et des gâchis écologiques sont constatés. Ce nouvel aménagement doit être fait non seulement par voie législative mais aussi par des investissements des producteurs, et la SGF est en mesure d'y jouer un rôle actif de par son mandat public.

La SGF et l'industrie québécoise

À plus d'un égard, l'industrie québécoise a besoin du support actif de l'État. Le nombre d'interventions de l'État est impressionnant. Les « entrepreneurs » québécois ont profité de plusieurs programmes : RE A, prêts de la SDI, SODEQ et autres. Présentement, certains secteurs et de grands projets sont activement soutenus par l'État ; pensons aux projets Norsk Hydro, aux chantiers maritimes, à l'industrie de l'automobile. Le choix est mince, la marge est serrée. Sans l'activité de

l'État ces projets ne peuvent compter sur les seuls « groupes industriels privés » du Québec. La SGF demeure un outil de développement et sa vocation de holding n'est pas incompatible avec celle ce moteur du développement : c'est bien ce qui s'est passé depuis 1973.

Vendre les actifs de Dofor aux seules fins d'encaisser le gain de capital prend un caractère spéculatif dangereux pour l'avenir du Québec. Si le gouvernement considère le gain de capital comme un particulier ou une société, c'est-à-dire comme un revenu, et que le produit de la vente serve à tenir le déficit gouvernemental sous la barre des 3 milliards \$, une grave erreur serait commise. Le prix à payer pour une telle décision serait de priver la SGF d'une de ses principales sources de fonds propres. Sa dépendance à l'égard des fonds publics serait ainsi accrue et le rôle moteur que le gouvernement veut lui confier serait plus difficile à jouer.

Un moratoire sur cette opération

Les enjeux sont considérables : il s'agit du développement industriel du Québec et les sociétés sont de propriété publique. Un moratoire s'impose donc. Il est tout à fait antidémocratique de liquider des sociétés dont le développement s'est fait à « livre ouvert » et de laisser à des financiers, peu importe leur origine, le soin de déterminer qui sera le « gagnant ». Il importe de se pencher avec plus d'attention sur le rôle de la SGÉ pour ne pas céder à de seules considérations d'ordre idéologique et budgétaire. Envisager son rôle, en le rajeunissant s'il le faut, dans une perspective de développement stratégique à l'aide d'une société d'État disposant des avantages de la capacité d'intervention de l'État et de la souplesse découlant de sa capacité de gérer des revenus, serait à notre avis une voie plus prometteuse.

[223]

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

**“LA NOUVELLE
RÉGLEMENTATION
DU SECTEUR FINANCIER.”**

François MOREAU

[Retour au sommaire](#)

La conjonction de l'internationalisation accélérée du capital financier depuis quelques années et de la crise du tournant des années 80 a contribué à modifier sensiblement les rapports de force au sein du capital financier canadien. La faillite des deux banques de l'ouest du pays en 1985 a même sérieusement posé la question de la vulnérabilité du système bancaire canadien, question impensable jusqu'alors. Comment agira dans ce contexte la déréglementation fédérale des institutions financières ?

François Moreau identifie d'abord trois modifications importantes survenues au sein du capital financier canadien : premièrement il note la disparition progressive des banques régionales — sauf au Québec — au profit de l'oligarchie financière traditionnelle basée à Toronto ; deuxièmement la percée des banques étrangères au Canada, en nombre seulement par contre et de façon encore marginale en pourcentage des actifs bancaires ; enfin et surtout la montée des conglomérats financiers non-bancaires, au détriment des grandes banques traditionnelles et de leurs marchés. Ces changements laissent présager une position fragile des banques canadiennes advenant une prochaine récession. Surtout compte tenu des fragilités du marché financier

international, aux prises avec les problèmes de la dette américaine et celle du Tiers Monde, où sont aussi engagées les banques canadiennes.

[224]

Le projet de re-réglementation fédéral, en ouvrant la presque totalité des champs d'activités financières aux banques, tout en préservant les avantages acquis par les plus gros conglomérats financiers non-bancaires, vient appuyer les intérêts du grand capital financier canadien et consolider sa position, particulièrement pour lui permettre un meilleur positionnement sur les marchés financiers internationaux... Au prix cependant d'une nouvelle concentration financière au Canada et au détriment du capital industriel et commercial qui fera faillite avant les banques, ajoute-t-il.

I.E.

Le ministre d'État aux finances du Canada, Thomas Hockin, déposait le 18 décembre dernier un document d'orientation intitulé *Le secteur financier : nouvelles directions*, dans lequel le gouvernement fédéral précisait davantage les grandes lignes de la nouvelle réglementation du secteur financier qu'il entend introduire par voie législative au cours de l'année 1987¹⁷³. Cette initiative se réclame ostensiblement du discours à la mode sur le retrait de l'État et la liberté accrue laissée aux forces du marché, mais il s'agit davantage d'une nouvelle réglementation qui vient consacrer l'évolution survenue depuis quelques années et qui crée de nouvelles possibilités de concentration du pouvoir financier dans les années à venir. C'est ce que nous allons examiner dans cet article.

¹⁷³ *Le secteur financier : nouvelles directions*. Ministère des finances du Canada, Ottawa, décembre 1986, 42 p.

Grandeur et décadence des quatre piliers

Le système financier canadien reposait depuis les années trente sur la séparation stricte entre quatre soi-disant piliers, à savoir les banques à charte, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières. Au-dessus de ces quatre piliers trônait la Banque du Canada, établie en 1935 pour assurer la mise en œuvre d'une politique monétaire conduite en fonction d'objectifs de stabilisation économique dans le cadre « national » canadien. La Banque du Canada obtenait alors le monopole de l'émission monétaire, jusqu'alors prérogative des banques privées. Cette évolution correspondait à la tendance générale observée dans l'ensemble des pays capitalistes avancés dans la même période, à savoir le passage de la monnaie bancaire privée à la monnaie publique. Ceci faisait suite à un processus de concentration qui avait créé dans la plupart des pays un oligopole bancaire extrêmement puissant et capable de se soumettre les forces du marché au lieu de s'y soumettre. L'intervention de l'État devenait donc nécessaire pour soumettre cet [225] oligopole bancaire à une discipline supérieure conçue en fonction des intérêts du capitalisme dans son ensemble.

La séparation stricte entre les piliers du secteur financier au Canada se situait dans ce cadre. Il s'agissait notamment d'isoler les activités financières impliquant l'extension du crédit pour mieux les contrôler, en les réservant aux banques et en les interdisant aux autres institutions financières, cantonnées dans la gestion d'actifs financiers déjà existants, comme le font les courtiers en valeurs mobilières et les compagnies de fiducie et d'assurance. L'opinion publique exigeait alors une intervention gouvernementale vigoureuse suite aux malversations financières flagrantes qui avaient précipité le Krach de 1929 et approfondi la crise, et les banquiers furent contraints de se retirer de ces activités.

Cette nouvelle réglementation passait aux États-Unis par le Glass-Steagall Act, qui séparait strictement les activités des banques commerciales et celles des banques d'investissement ou banques d'affaires. Dans le contexte canadien, la séparation des piliers passait cependant par un cadre réglementaire plutôt éclaté. Seules les banques à charte tombent sous la juridiction exclusive du gouvernement

fédéral ; les maisons de courtage se trouvent sous juridiction provinciale, tandis que les compagnies d'assurance et de fiducie font l'objet d'une juridiction partagée. Quant aux coopératives de crédit, souvent désignées sous le terme de cinquième pilier, elles se trouvent elles aussi sous juridiction provinciale.

La séparation des piliers du secteur financier et la conception traditionnelle de la politique monétaire sont cependant devenues de plus en plus inopérantes au cours des vingt dernières années, avec l'internationalisation croissante de la circulation financière, qui échappe de plus en plus au contrôle des autorités monétaires nationales. L'intégration mondiale des marchés financiers s'est accélérée à une vitesse folle au cours des années 1980, au point qu'il existe maintenant un seul marché mondial liant toutes les grandes places financières, 24 heures sur 24, et réalisant des transactions en devises de plusieurs centaines de milliards par jour. Et au niveau international, il n'existe pas d'autorité monétaire réelle, seulement des forums de négociation et de confrontation entre les pays du G-3 (groupe des trois), du G-5, du G-6 ou du G-7, forums dont la seule multiplicité suffit à indiquer le caractère ¹⁷⁴.

Les banques canadiennes ont réussi à occuper une position très importante au niveau, international au cours des années 1960 et 1970, surtout grâce à l'extension massive de leurs prêts en devises. Mais les prêts internationaux sont en déclin relatif depuis 1982, sous l'impact de la crise d'endettement des pays d'Amérique latine. L'activité financière internationale s'est déplacée depuis vers l'émission et la gestion des obligations et autres instruments financiers négociables, qui permettent d'accélérer la rotation du capital et qui multiplient les possibilités de profits spéculatifs. Or la réglementation fédérale interdit ces champs d'activités aux banques canadiennes [226] en vertu de la séparation des piliers.

Mais si les banques canadiennes ne pouvaient déborder sur les autres piliers au Canada même, rien ne les en empêchait au niveau international. C'est ainsi que les grandes banques canadiennes se sont engagées dans le « merchant banking » par l'entremise de filiales

¹⁷⁴ Les pays du G-3 sont bien sûr les États-Unis, le Japon et l'Allemagne fédérale. Ajouter la France et la Grande-Bretagne pour le G-5, le Canada pour le G-6 et l'Italie pour le G-7.

londoniennes, dans l'activité fiduciaire par le biais d'acquisitions américaines, ou encore dans le courtage de valeurs mobilières au moyen de filiales britanniques, suisses ou asiatiques. Ces développements répondent également aux pressions de la concurrence internationale de la part des banques universelles allemandes ou suisses ou des géants américains et japonais auxquels les banques canadiennes sont confrontées sur un marché financier mondial de plus en plus globalisé ¹⁷⁵.

D'autres catégories d'institutions financières ont aussi pu exploiter les zones grises laissées par la réglementation en place pour déborder vers les autres piliers au cours des dernières années, parfois sous l'impulsion des gouvernements provinciaux. C'est ainsi que le gouvernement du Québec a progressivement élargi les pouvoirs des coopératives de crédit au fil des années, pour finalement faire du Mouvement Desjardins l'équivalent d'une banque universelle active dans toutes les sphères de l'activité financière. Ce décroisement progressif a été élargi aux courtiers et aux compagnies d'assurance à charte québécoise en 1983-1984 sous l'impulsion du ministre des finances d'alors, Jacques Parizeau. Plusieurs institutions financières importantes ont déjà utilisé ces possibilités accrues pour se transformer en « supermarchés financiers », notamment La Laurentienne. Plus récemment, la Banque de Nouvelle-Écosse a exploité la plus grande ouverture de la réglementation québécoise pour établir une filiale spécialisée dans le courtage des valeurs mobilières, Scotia Securities, avec l'approbation tacite du gouvernement d'Ottawa ¹⁷⁶. De son côté, le gouvernement de l'Ontario introduisait en décembre 1986 une nouvelle réglementation permettant l'acquisition de maisons de courtage par d'autres institutions financières ¹⁷⁷. Bref, les piliers étaient déjà en train de s'effondrer avant même que la réglementation ne soit modifiée. Mais avant de discuter plus en détail le contenu des propositions fédérales, il importe d'examiner de plus près les rapports

¹⁷⁵ Voir à ce sujet notre texte récent, « Les transformations du système financier international dans les années 1980 : enjeux et conséquences pour le Canada », dans *Le libre-échange : les aspects socioéconomiques*, Cahiers de l'ACFAS, Montréal, 1987.

¹⁷⁶ « Scotiabank scores a first », *The Financial Post*, 17 novembre 1986.

¹⁷⁷ « New alliances are forming fast for stock-brokers », *The Financial Post*, 29 décembre 1986.

de force sous-jacents au sein du capital financier d'une part, et entre capital bancaire et industriel d'autre part.

Concentration bancaire et centralisation régionale

La scène financière canadienne a connu plusieurs transformations importantes depuis quelques années. Le nombre de banques est passé d'une dizaine à une soixantaine après la révision de la loi des banques en 1981, qui autorisait l'entrée des banques étrangères sur une base de réciprocité avec les banques canadiennes dans leur pays d'origine. Mais cette déconcentration apparente en terme de nombre n'a [227] guère modifié la position dominante des grandes banques canadiennes. La plus puissante filiale de banque étrangère jusqu'à tout récemment, la Citibank Canada, disposait d'un actif de 4,4 milliards seulement à la fin de 1986, comparé aux 100 milliards de la Banque Royale. L'actif global des banques étrangères au Canada atteignait à peine 40 milliards à la fin de 1986, soit environ 12 % de l'actif bancaire total au Canada, et ce après plusieurs acquisitions dont nous reparlerons. Un petit prix à payer en échange des 200 milliards d'actifs étrangers des banques canadiennes à la fin de 1986 ¹⁷⁸.

Le système bancaire canadien a connu au cours de l'été 1985 ses deux premières faillites depuis 1923, celles de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, toutes deux basées dans l'Ouest. Le rapport de la commission d'enquête présidée par le juge Estey n'a pas manqué de relever mille et une irrégularités dans la courte histoire de ces deux banques. Leur faillite s'expliquerait non par une quelconque déficience dans le fonctionnement général du système bancaire canadien ou dans sa supervision, mais par les erreurs humaines commises par les dirigeants de ces deux banques et par les comptables chargés de vérifier leurs états financiers. La conjoncture économique difficile vécue dans les provinces de l'Ouest à partir de 1982 devait

¹⁷⁸ *Finance*, 23 février 1987, et *Revue de la Banque* du Canada, janvier 1987.

rendre ces erreurs fatales, avec la chute des prix du pétrole et du blé et l'effondrement du marché immobilier dans l'Ouest ¹⁷⁹.

Cette explication des faillites n'est pas fausse en soi, mais elle reste à la superficie du problème. La formation des nouvelles banques de l'Ouest au cours des années 1970 marquait en fait une tentative d'édification d'un capital financier régional autonome sur la base des surprofits issus de la rente pétrolière et foncière, à l'encontre du vieux capital financier centré en Ontario. Mais la rente pétrolière s'est dramatiquement asséchée à partir de 1982 et les banques de l'Ouest sont retombées sous la dépendance des banques du Canada central, d'où provenait le gros de leur financement sous forme de dépôts interbancaires à court terme. Les Big Five ont finalement laissé tomber les banques de l'Ouest quand leurs difficultés sont devenues par trop flagrantes, à l'été 1985. Le marché avait perdu confiance, comme le dit l'euphémisme cher à la presse financière.

Après la faillite des deux banques de l'Ouest, on a assisté à l'acquisition de la Banque Mercantile par la Banque Nationale du Canada, puis de la Banque Continentale du Canada par la Lloyds Bank britannique, et enfin celle de la Bank of British Columbia par la Hong Kong and Shanghai Banking Corporation, une autre banque multinationale d'origine britannique. Il ne restait plus que la Western Pacific Bank et la Bank of Alberta, dont les actifs, se chiffrent seulement en centaines de millions. Bref, les banques secondaires d'envergure régionale sont presque disparues en l'espace d'un an. Il reste les grandes banques multinationales canadiennes et les filiales de banques étrangères. Seules les institutions financières québécoises ont survécu au carnage. Non seulement elles y ont survécu, mais elles [228] en ont même partagé les dépouilles. C'est ainsi que la Banque Nationale du Canada a mis la main sur les 3,5 milliards d'actifs de la Banque Mercantile pour 40 % de la valeur aux livres, renforçant ainsi à peu de frais sa présence au Canada-anglais et aux États-Unis. Les milieux financiers parlent désormais des six grandes banques canadiennes et non plus des Big Five.

Il vaut la peine d'examiner de plus près dans quelles circonstances la Banque continentale et la Bank of British Columbia sont passés à des

¹⁷⁹ ESTEY, Willard, *Rapport de la commission d'enquête sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque*, Ottawa, 1986, 745 p.

intérêts étrangers. Vancity, la grande coopérative de crédit de Vancouver, avait bien fait une tentative d'acquisition de la Bank of British Columbia, mais il semble que sa proposition impliquait une aide financière des gouvernements ¹⁸⁰. L'offre de Vancity a été refusée par les actionnaires de la BofBC avec l'accord apparent du gouvernement de Victoria, qui lui préférait l'offre rivale de la Hong Kong Bank ¹⁸¹. Comment expliquer un tel comportement apparemment paradoxal ? Constatant que le grand capital financier canadien ne voulait plus laisser de place aux banques régionales, la bourgeoisie de la Colombie-Britannique a-t-elle préféré se trouver des associés à l'extérieur ? Si cette interprétation est exacte, le critique libéral des finances Raymond Garneau a raison de s'inquiéter pour l'unité du Canada !

L'acquisition de la Banque Continentale par la Lloyds Bank est révélatrice d'autre chose. L'actionnaire principal de la Banque Continentale avant cette acquisition n'était autre que Carena-Bancorp, contrôlé par la branche torontoise des Bronfman. Ces derniers étaient disposés à injecter jusqu'à 200 millions pour sauver la Banque Continentale, mais cela n'aurait pas suffi devant une dette de 2,4 milliards à la Banque du Canada et 500 millions aux grandes banques canadiennes. Les Bronfman ont finalement préféré vendre à la Lloyds Bank pour environ 200 millions, un peu plus que la valeur aux livres ¹⁸². Même eux n'ont pu prendre pied dans le secteur bancaire proprement dit.

Mais les Bronfman de Toronto ne sont quand même pas à plaindre, car ils contrôlent Trilon, le plus important conglomerat financier au Canada, avec des actifs administrés de 56 milliards en 1985. Trilon comprend notamment la compagnie d'assurance London Life, le courtier immobilier Royal LePage et le Trust Royal, la deuxième plus grande compagnie de fiducie au Canada, qui vient de faire l'acquisition de Dow Financial Services, une des plus grandes banques étrangères en

¹⁸⁰ « Many loose ends in Bank of B.C. takeover talks », *The Financial Post*, 10 novembre 1986.

¹⁸¹ « ...Vanderzalm has stated publicly that he is not enamored with Vancity's suit. In response to a question on this, he said he would have no difficulty with overtures from a Pacific Rim bank ». Government presence felt in Bank of B.C. sale talks », *The Financial Post*, 17 novembre 1986.

¹⁸² « Lloyds' Continental deal new route to expansion », *The Financial Post*, 11 octobre 1986.

Suisse, auparavant propriété de Dow Chemical des États-Unis. Les Bronfman n'ont plus de temps à perdre avec une banque secondaire, quand ils peuvent entrer par la grande porte à travers le Trust Royal, grâce aux pouvoirs accrus que la nouvelle réglementation fédérale va bientôt conférer aux compagnies de fiducie. C'est ce que nous allons maintenant traiter.

La montée des conglomérats financiers

On peut observer un développement [229] paradoxal sur la scène financière canadienne depuis quelques années. Pendant que les grandes banques canadiennes achèvent de liquider les banques secondaires d'envergure régionale, leur position dominante est menacée par la montée de nouveaux conglomérats financiers, dont Trilon n'est qu'un exemple. Ces conglomérats se sont formés au cours des dernières années à partir de coopératives, compagnies d'assurance ou compagnies de fiducie qui ont su exploiter les zones grises de la réglementation pour déborder sur d'autres piliers. Mais ceci reflétait aussi le renforcement de secteurs bourgeois traditionnellement marginalisés par la vieille bourgeoisie anglo-saxonne. Il suffit de jeter un coup d'œil sur la liste des principaux conglomérats financiers pour en être frappé. Cinq des neuf « groupes financiers » recensés par le Conseil économique du Canada en 1986 se trouvaient sous contrôle francophone ¹⁸³, de même que huit des onze « supermarchés financiers » énumérés par le journal *Finance* dans un reportage de février 1987 ¹⁸⁴. Les plus importants conglomérats financiers après Trilon sont en effet le Mouvement Desjardins (30 milliards d'actifs contrôlés), Financière Power (26 milliards) et La Laurentienne (12 milliards). Il s'agit de nouvelles forces qui tentent de faire leur entrée dans l'oligarchie financière en passant par les piliers autres que bancaires.

Le secteur financier est aussi devenu très tentant pour les groupes industriels en quête de possibilités de diversification. Les profits sont

¹⁸³ *Concurrence et stabilité, l'encadrement du système financier*. Conseil économique du Canada, Ottawa, 1986, 53 p.

¹⁸⁴ ROBERGE, François, « Le Québec vs Bay Street », *Finance*, 23 février 1987.

maigres dans nombre de vieux secteurs industriels, tandis que les mutations du secteur financier y multiplient les possibilités. L'alarme a été sonnée par l'acquisition du Canada Trust par le groupe immobilier Genstar, suivie de l'acquisition de ce dernier par Imasco, conglomérat industriel et commercial comprenant notamment Impérial Tobacco et dont l'actionnaire principal est la multinationale britannique BAT Industries.

Ottawa renverse les colonnes du temple

C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral a finalement déposé son document d'orientation en décembre 1986. Si on veut résumer le sens des nombreuses dispositions projetées dans ce document, on peut dire qu'elles abattent les cloisons entre les quatre piliers du secteur financier, tout en prétendant renforcer la cloison entre ce dernier et les entreprises commerciales. Quant aux règles de propriété des institutions financières, elles seront désormais différenciées en fonction de leur taille plutôt qu'en fonction de leur champ d'activité. Les grandes banques, fiducies et compagnies d'assurance resteront à l'abri des acquisitions, mais pas les petites. Les banques pourront acquérir des courtiers en valeurs mobilières, sans aucune limitation. Cette nouvelle réglementation reflète effectivement l'état des rapports de force entre le capital canadien et ses concurrents [230] internationaux, entre l'oligarchie financière centrale et les intérêts régionaux, et entre les vieux intérêts solidement établis et les nouveaux intérêts en montée autour des conglomérats.

La proposition fédérale reflète également un arbitrage très instructif entre les divers groupes d'intérêts impliqués. Les pouvoirs des banques seraient élargis au point d'en faire à toutes fins pratiques des banques universelles jouissant de pouvoirs fiduciaires presque complets, en plus de leur permettre l'acquisition pure et simple de courtiers en valeurs mobilières. Cela correspond aux exigences des banques, qui veulent pouvoir concurrencer les compagnies de fiducie sur leur propre terrain. Mais ces dernières pourront en faire autant face aux banques, car elles jouiront d'un pouvoir illimité en matière de prêts, aussi bien commercial que personnel, à condition de disposer d'un capital d'au

moins 25 millions. Il en ira de même pour les compagnies d'assurance, qui conserveront par ailleurs le monopole de la vente au détail des assurances. Les propositions fédérales sonnent virtuellement le glas des maisons de courtage comme institutions indépendantes, car elles sont de taille réduite comparée aux banques et aux grandes compagnies de fiducie et d'assurance qui pourront désormais les acquérir. La chasse aux acquisitions est déjà ouverte, et il faut s'attendre à ce que chaque grande banque et grande compagnie de fiducie s'empare éventuellement d'une ou plusieurs maisons de courtage, à moins d'établir directement de nouvelles filiales ¹⁸⁵.

Non content de signer l'arrêt de mort d'un des quatre piliers et de permettre aux trois autres d'envahir leurs champs d'activité respectifs, le gouvernement fédéral a aussi jugé bon d'autoriser la formation de conglomerats liant n'importe quelle catégorie d'institutions financières, par l'intermédiaire de sociétés de portefeuille. Le sens de cette proposition devient plus clair à la lumière des propositions sur les règles de propriété et sur le contrôle des transactions intéressées, deux sujets d'importance cruciale dans la réglementation financière.

Qui pourra posséder quoi

Il existe en ce moment plusieurs formes de propriété et plusieurs règles de propriété différentes dans le système financier canadien, entre les banques, les compagnies de fiducie et d'assurance et les coopératives. La proposition fédérale n'éliminerait pas ces différences, mais elle soumettrait la propriété des institutions financières à des critères nouveaux fondés sur la taille. Dans le cas des banques, celles qui comptaient un capital supérieur à 750 millions au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation continueront d'être soumises à la règle actuelle qui limite à 10 % la participation maximale d'un même actionnaire. Le seuil de 750 millions a ceci d'intéressant qu'il couvre les six plus grandes banques canadiennes, qui resteront donc à l'abri d'acquisitions possibles.

¹⁸⁵ « New alliances are forming fast for stock-brokers », *The Financial Post*, 29 décembre 1986.

[231]

Dans le cas des compagnies de fiducie et des compagnies d'assurance, dont plusieurs sont actuellement propriété majoritaire ou exclusive d'un seul actionnaire, le document fédéral propose de fixer un pourcentage minimal de 35 % d'actions publiquement transigées et largement réparties, ce qui veut dire qu'aucun actionnaire ne détiendra plus de 10 % des actions de cette catégorie, et ce, pour les sociétés dont le capital dépasse le seuil des 750 millions. Les sociétés visées auront cinq ans pour se conformer à cette norme, de même que les banques et autres institutions financières dont le capital aura dépassé le seuil fatidique dans l'avenir. Mais cela veut dire que l'actionnaire majoritaire pourra conserver 65 % des actions, s'assurant ainsi d'un solide contrôle sur les institutions en cause.

La proposition fédérale a d'ailleurs été reçue avec un soupir de soulagement par les groupes qui possèdent actuellement des participations majoritaires ou exclusives dans des grandes compagnies de fiducie ou d'assurance, car les journaux avaient parlé d'un seuil possible de 30 % seulement, seuil recommandé par le Comité des finances de la Chambre des Communes. Des influences occultes se sont-elles faites sentir ? Toujours est-il que cette nouvelle limite ne dérangera pas grand monde. Les Bronfman de Toronto n'auront pas à réduire leur participation dans Trilon, car ils n'atteignent nulle part la limite de 65 %, possédant seulement 51 % de Brascan Holdings, laquelle détient 40 % de Trilon, qui contrôle elle-même 50 % du Trust Royal et 55 % de Lonvest, elle-même propriétaire de 98 % de la London Life. Pas de problème ! Power Corporation n'aura que peu d'ajustements à faire ; il lui suffira de réduire légèrement sa participation de 70 % dans Power Financial Corporation, laquelle détient la majorité des actions du Montreal Trust, de la Great-West Life et du Investors Group. La Laurentienne n'aura aucun problème ; au contraire elle pourra augmenter sa participation à la Banque d'Epargne, présentement de 31 %. Le groupe le plus affecté sera Imasco, qui devra réduire sa participation au Canada Trust de près de 100 % à 65 % d'ici cinq ans ¹⁸⁶.

¹⁸⁶ « You can almost hear sighs of relief in the boardrooms », *The Financial Post*, 22 décembre 1986.

La proposition fédérale vient donc entériner l'existence des conglomérats financiers déjà formés, en plus d'autoriser qu'on en forme de nouveaux. Or, la règle du 65 % maximal, cinq ans après avoir franchi la barre des 750 millions, s'appliquera également aux sociétés de portefeuille qui détiendront les actions des sociétés membres des futurs conglomérats. C'est donc dire qu'il y aura place pour une concentration fortement accrue à travers la formation de nouveaux conglomérats, car la limite maximale de 65 % suffit très amplement à conserver le contrôle effectif de n'importe quelle institution.

Le gouvernement conservera le pouvoir discrétionnaire d'approuver ou de rejeter des fusions et des acquisitions d'institutions financières et déclare que « les grandes institutions financières ne seront généralement pas autorisées à acquérir d'autres grandes institutions »¹⁸⁷. Il reste à voir comment cette règle de [232] conduite sera appliquée en cas de difficultés financières d'une grande banque ou d'une grande fiducie ; on y reviendra. Mais les grandes institutions pourront tout de même s'en donner à coeur joie avec toutes les sociétés financières petites et moyennes qu'elles auront désormais le droit d'acquérir. Les banques secondaires régionales sont déjà disparues et les propositions fédérales ouvrent la porte à l'hécatombe des compagnies de fiducie et d'assurance petites et moyennes, non seulement de la part des grandes institutions canadiennes, mais aussi de la part des intérêts étrangers. On peut parier qu'il n'en restera pas épais d'ici quelques années.

La porte ouverte à la formation des conglomérats financiers a aussi un impact sur la pertinence des nouvelles règles énoncées dans le document fédéral pour réprimer les transactions intéressées (insider trading), car le document propose du même souffle d'appliquer des règles beaucoup moins restrictives dans le cas des transactions au sein d'un conglomérat, suggérant ainsi de lui-même la voie à suivre pour minimiser l'impact de la nouvelle réglementation. Mais ceci nous amène à considérer cette dernière du point de vue des rapports banque-industrie dans le capitalisme canadien.

Les liens banque-industrie

¹⁸⁷ Le secteur financier : nouvelles directions, *op. cit.*, p. 7.

« Le gouvernement est d'avis qu'il est souhaitable de limiter les liens existant au niveau du capital entre les secteurs financiers et commercial », peut-on lire dans le document fédéral ¹⁸⁸. On entend par secteur commercial tout ce qui n'est pas financier. C'est ainsi que le gouvernement refusera désormais aux intérêts commerciaux le droit de constituer de nouvelles banques, sociétés de fiducie ou compagnies d'assurance. Quant aux groupes commerciaux disposant déjà d'importants intérêts financiers, ils devront réduire leur participation à 65 %, comme dans le cas d'Imasco. Cette interdiction ne vaudra pas pour les institutions financières ayant un capital inférieur à 50 millions.

« Ces mesures arrêteront la tendance à l'intégration croissante des intérêts financiers et commerciaux », déclare le document fédéral. Vraiment ? La propriété des actions n'est qu'un des liens possibles entre groupes bancaires et industriels, et pas le lien le plus important dans le cas du capitalisme canadien. Les liens banque-industrie passent bien davantage par les relations d'affaires entre les entreprises industrielles et commerciales emprunteuses et les institutions financières prêteuses, liens qui se reflètent dans la composition des conseils d'administration des banques tout comme des industries. Le capitalisme canadien fournit en fait un exemple très clair d'oligarchie financière au sens que Lénine donnait à cette expression, à savoir une couche restreinte de familles puissantes qui exercent une influence déterminante à la fois sur les grandes institutions financières et sur les entreprises industrielles dominantes ¹⁸⁹.

Ceci fait apparaître les propositions [233] du gouvernement conservateur sous un jour tout différent. Le document fédéral présente le maintien du pourcentage maximal de 10 % d'actions des grandes banques aux mains d'un seul actionnaire comme une mesure garantissant l'indépendance des banques, mais on peut aussi l'interpréter le plus justement comme une mesure garantissant le maintien au pouvoir de l'oligarchie financière déjà en place, contre des

¹⁸⁸ *Idem*, p. 19.

¹⁸⁹ Mes vues sur la question sont exposées dans *Le capital financier québécois*, Éditions Saint-Martin, Montréal, 1981. Pour la thèse opposée, voir NIOSI, Jorge, *Le contrôle financier du capitalisme canadien*, Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1978.

tentatives d'acquisitions éventuelles de la part d'intérêts hostiles. Par contre, les banques pourront étendre davantage leurs tentacules en formant des conglomérats autour de sociétés de portefeuille contrôlées à 65 % ! On peut interpréter de la même manière le refus d'accorder à des intérêts commerciaux et industriels le droit de mettre sur pied de nouvelles banques ou compagnies de fiducie pour ainsi constituer de nouveaux groupes financiers. Le document fédéral justifie cette interdiction au nom du maintien de l'indépendance des institutions financières, mais cela ne fait guère que perpétuer la position dominante des groupes financiers déjà constitués, en interdisant aux entreprises industrielles et commerciales d'en constituer de nouveaux.

Le document fédéral consacre également une grande partie de ses recommandations aux liens personnels entre institutions financières et entreprises commerciales au niveau des conseils d'administration, dont les observateurs superficiels minimisent trop souvent l'importance. C'est ainsi qu'il veut forcer la présence d'au moins un tiers d'administrateurs « indépendants » au conseil d'administration des institutions financières réglementées par le gouvernement fédéral, dont évidemment les banques. La définition des administrateurs indépendants est très instructive, car elle exclut non seulement les cadres et dirigeants de l'institution, non seulement les actionnaires et les dirigeants de sociétés actionnaires, non seulement les membres de bureaux d'avocats, de comptables ou de gestionnaires faisant affaire avec l'institution, mais encore les administrateurs et dirigeants des emprunteurs importants reconnaissant ainsi de manière implicite le rôle très réel qu'ils jouent. Mais les administrateurs « liés » pourront toujours composer les deux-tiers des conseils d'administration. Une autre semi-réforme qui ne changera pas l'essentiel. L'oligarchie financière canadienne peut dormir tranquille.

Mais pourquoi donc procéder à des modifications qui ne changent rien à l'essentiel du pouvoir ? Il serait facile d'y voir une simple mesure démagogique destinée à convaincre le grand public de la détermination du gouvernement à mettre de l'ordre dans le secteur financier, fortement ébranlé depuis quelques années. Des considérations politiques ou politiciennes de ce genre ont sûrement joué dans la définition de la politique fédérale. Mais ces propositions s'expliquent aussi de manière plus fondamentale à la lumière du bilan des faillites de banques dans l'Ouest en 1985. Les banquiers et les ministres se sont

empressés de les présenter comme des cas exceptionnels qui ne pourraient jamais, au grand jamais se reproduire dans le cas des grandes banques, mais un examen plus serré de leur situation réelle conduit à [234] mettre ces garanties en doute. Ce qui nous amène à traiter de la supervision du système financier.

Qui va payer les pots cassés ?

Le rapport de la Commission Estey sur la faillite des banques de l'Ouest expliquait ces dernières en grande partie par la poursuite des conditions de la récession de 1982 dans l'Ouest du Canada, qui n'a pas véritablement bénéficié de la reprise économique amorcée en 1983. Mais nous sommes en 1987 dans la cinquième année de la reprise, et celle-ci tire manifestement à sa fin. Une nouvelle récession s'approche à grand pas, et elle mettra vraisemblablement à rude épreuve la stabilité du système financier canadien et international. Le moratoire de la dette brésilienne en février 1987 est venu rappeler une fois de plus que la crise d'endettement des pays du Tiers-Monde n'est aucunement résolue. Or les banques canadiennes se trouvent maintenant au deuxième rang des banques privées créancières de ces pays, immédiatement après les banques américaines, avec plus de 20 milliards de prêts aux pays d'Amérique latine seulement, ce qui représente autant que l'avoir total des actionnaires des banques canadiennes, capital-actions et bénéfices non distribués compris.

Au niveau international, les banques canadiennes ne peuvent guère miser que sur les arrangements globaux négociés ou plutôt imposés aux pays débiteurs sous l'égide du Fonds monétaire international. Les banques centrales des grands pays industriels ne pourront faire autrement que d'intervenir pour empêcher l'effondrement du système financier international en cas de crise. Mais la situation financière locale n'est pas non plus exempte de risques. Le niveau d'endettement des entreprises canadiennes reste très élevé, malgré les efforts accomplis ces dernières années pour le réduire en reportant des projets d'investissement à plus loin et en multipliant les émissions de capital-actions. Comme le disait un rapport récent de la Banque de Nouvelle-Écosse :

Balance sheet problems present an increasing risk to Canadian economic prospects. The recent reduction in economic momentum is likely to be compounded by a renewed deterioration in corporate financial strength. Canadian businesses are vulnerable to slower growth and high real interest rates. Balance sheets are burdened by excessive debt and reduced profitability ¹⁹⁰.

Bref, les banques canadiennes doivent également s'attendre à rencontrer des difficultés de paiement de la part des entreprises emprunteuses au cours de la prochaine récession. Des difficultés de cet ordre avaient été à l'origine de la faillite des banques de l'Ouest en 1985, car les compagnies pétrolières et immobilières à qui elles avaient massivement prêté se sont trouvées dans l'incapacité d'assurer le service de leur dette après la récession de 1982. La même situation s'est produite pour Dome Petroleum, mais les grandes banques canadiennes [235] créancières ont pu encaisser le choc assez facilement, car Dôme ne représentait qu'une petite proportion de leur actif. La situation actuelle comporte cependant le danger de difficultés de paiement beaucoup plus généralisées lors d'une prochaine récession.

Les propositions fédérales permettront justement aux banques d'élargir davantage leurs assises en s'engageant dans des activités financières précédemment interdites et en établissant des filiales dans tous les secteurs, ce qui permettra de diluer l'impact d'une crise éventuelle. Cela sera favorisé davantage par la relaxation des règles sur les transactions intéressées entre institutions liées, « pour permettre aux institutions financières désireuses de commercialiser des services financiers d'exploiter un effet de synergie », comme le dit si élégamment le document fédéral ¹⁹¹.

Le document s'inquiète beaucoup des conflits d'intérêt potentiels dans l'utilisation d'institutions financières pour sauver des entreprises industrielles et commerciales reliées. Il n'y a en réalité aucun conflit d'intérêts de la part des membres de l'oligarchie financière qui utilisent leur position dans les banques et dans les industries pour sauvegarder

¹⁹⁰ « Corporate Canada way “out of shape” », *The Financial Post*, 20 septembre 1986.

¹⁹¹ *Le secteur financier : nouvelles directions*, op. cit., p. 25.

leurs propres intérêts, mais cela aggrave le risque que des institutions financières soient entraînées dans la débâcle d'entreprises industrielles reliées. Un partisan impénitent du libéralisme économique dirait qu'il n'y a qu'à laisser faire faillite aux banques et sociétés financières qui ont fait de mauvais placements. Mais c'est négliger l'impact de telles faillites sur le système financier dans son ensemble, qui est indispensable au fonctionnement d'une économie marchande. C'est pourquoi l'État et la Banque centrale peuvent difficilement tolérer des faillites importantes dans le secteur financier et seront obligées d'intervenir en cas de difficultés sérieuses, aux frais des contribuables.

On peut difficilement trouver une opération plus régressive que le sauvetage d'une banque en termes de redistribution de la richesse, car elle est financée par un système fiscal régressif dans son ensemble, compte tenu des taxes indirectes ¹⁹², tandis que les bénéficiaires de ces interventions sont principalement les gros déposants et les actionnaires des banques. D'après une enquête récente de Statistique-Canada, les familles et personnes seules ayant un patrimoine supérieur à 150 000 \$ possédaient 49,8 % des dépôts totaux des particuliers au Canada en 1984, de même que 81 % des actions de compagnies ¹⁹³; ces familles et personnes seules comptaient pour moins de 15 % de la population totale. Par ailleurs, les dépôts des particuliers représentent moins de 30 % des ressources totales des banques canadiennes ¹⁹⁴. Le recoupement de ces deux statistiques permet de conclure que les 85 % de la population qui ont un patrimoine inférieur à 150 000 \$ ne possèdent guère que 15 % des sommes totales déposées dans les banques canadiennes. Elles et ils paient cependant un pourcentage beaucoup plus élevé des impôts et des taxes qui serviront éventuellement à sauver les institutions financières dans le besoin.

Mais si le gouvernement conservateur recule devant la perspective [236] d'avoir à sauver des institutions financières importantes en cas de crise, ce n'est sans doute pas en fonction de sa compassion affichée pour les plus démunis, fort discutable à la lumière de sa politique

¹⁹² Pour une démonstration de cette thèse, voir GILLESPIE, Irwin, *The Redistribution of Income in Canada*, Carleton Library, n° 124, Gage Publishing, Ottawa, 1980, 214 p.

¹⁹³ *La répartition de la richesse au Canada*, 1984, Statistique-Canada, 13-580, 1986.

¹⁹⁴ *Revue de la Banque du Canada*, février 1987.

réelle, mais plutôt en raison des frais massifs de telles interventions. Les tentatives de sauvetage des banques de l'Ouest ont coûté environ 1,5 milliard au trésor public, et ces deux banques représentaient pourtant moins de 1 % de l'activité bancaire au Canada. Ces interventions ont d'ailleurs échoué. On peut imaginer ce qu'il en coûterait dans le cas de l'une ou l'autre des grandes banques canadiennes. Il faudrait parler en termes de dizaines de milliards, alors que l'actif total de la Banque du Canada atteint vingt milliards à peine.

C'est ici qu'intervient la règle du tiers d'administrateurs indépendants. Il s'agit de mettre un garde-fou à l'utilisation des institutions financières pour sauver des intérêts commerciaux ou industriels en difficulté. La règle permettra aux administrateurs liés de conserver largement le contrôle des institutions financières, mais ils devront mettre sur pied des comités composés uniquement d'administrateurs indépendants et chargés de surveiller toutes les opérations en cours, en relation directe avec les vérificateurs externes et avec le Surintendant des institutions financières. Le gouvernement semble compter sur eux pour sonner l'alarme en cas de difficultés, ce qu'il sera intéressant de vérifier. Mais l'incitation la plus forte à la prudence financière se retrouve dans une nouvelle disposition introduite sur la base du rapport de la Commission Estey.

Lorsqu'une institution financière réglementée sera confrontée à une situation d'insolvabilité effective ou imminente, le gouverneur en conseil sera habilité à confier tout le capital de l'institution, par décret du conseil, à la Société d'assurance-dépôt du Canada. (...) La SADC aura non seulement les pleins pouvoirs pour gérer les affaires de l'institution, mais aussi tous les droits d'un actionnaire pour procéder à une fusion ou vendre les éléments d'actif. La valeur de la participation des anciens détenteurs du capital sera déterminée ensuite par un évaluateur et leur sera versée. La détermination de l'évaluateur sera finale et exécutoire, conformément à son mandat » ¹⁹⁵.

Ce qui équivaut bien entendu à la nationalisation des pertes aux frais du public. Mais les actionnaires de l'institution financière failli ne seront pas épargnés non plus ; ils seront compensés seulement s'il reste quelque chose en caisse. C'est ainsi qu'avait procédé la Fédéral Deposit

¹⁹⁵ *Le secteur financier : nouvelles directions, op. cit., p. 35.*

Insurance Corporation des États-Unis devant la faillite de la Continental Illinois, la septième banque américaine. La FDIC était devenue l'actionnaire principal de la banque et l'avait remise sur pied en liquidant plusieurs milliards de mauvaises dettes aux frais du public, mais les actionnaires avaient également perdu leur chemise, ainsi que l'ancienne direction de la banque. Voilà pour inciter ces derniers à la prudence, car ils ne pourront plus miser sur des lignes de crédit de la [237] banque centrale ou du gouvernement pour se maintenir à flot contre vents et marées dans n'importe quelle éventualité. La menace d'une tutelle du gouvernement sera toujours présente. En pratique, cela signifie que les institutions financières seront davantage incitées à laisser tomber les entreprises emprunteuses en cas de difficultés, plutôt qu'à continuer de les soutenir et mettre ainsi en danger l'ensemble du groupe financier. Pour le dire plus brutalement, les entreprises industrielles feront faillite avant les institutions financières dans la prochaine récession.

Conclusion

« Big institutions handed key to greater power », titrait le *Financial Post* au lendemain de la publication du document d'orientation fédéral ¹⁹⁶. En effet. Même les banquiers n'essaient pas de nier que les propositions du gouvernement renforceront les institutions financières déjà les plus puissantes. Mais ils présentent cela comme une nécessité impérieuse pour faire face aux pressions de la concurrence internationale. Si les banques canadiennes sont des géantes à l'échelle du Canada, elles sont de taille moyenne parmi les quelques dizaines de sociétés qui dominent la finance internationale. Leurs concurrents les plus dangereux ne sont plus les caisses populaires ou les compagnies de fiducie canadiennes, mais les Morgan Guaranty, Citicorp, Deutsche Bank ou Dai-ichi Kangyo Bank. Cette réalité se reflète directement dans le document fédéral, qui cite comme premier point parmi ses grandes orientations :

¹⁹⁶ *The Financial Post*, 22 décembre 1986.

« la nécessité de profiter de l'occasion offerte par l'internationalisation des marchés financiers pour promouvoir des institutions financières canadiennes de classe internationale » ¹⁹⁷.

La levée des cloisons entre les piliers découle directement de cette motivation première. La globalisation des marchés au niveau mondial fait que seules les banques universelles alliant toutes les activités financières pourront maintenir leurs positions. « La politique (...) protège la capacité des institutions canadiennes de rester des participantes efficaces à l'échelle internationale », peut-on lire dans le document d'orientation ¹⁹⁸. Le droit pour les banques d'acquérir des maisons de courtage se place également dans ce cadre, car les banques canadiennes se heurtent dans ce domaine aux grandes banques d'affaires étrangères. « Le gouvernement fédéral estime qu'à mesure que le marché intérieur des valeurs mobilières s'ouvre à la concurrence internationale, il faut assurer une présence canadienne forte et viable dans ce secteur stratégique » ¹⁹⁹. On pourrait multiplier les citations. La réglementation du secteur financier canadien est désormais déterminée par les nécessités de la concurrence internationale, même si cela conduit inéluctablement à une concentration accrue du pouvoir financier au Canada. Quant à la politique monétaire, le gouvernement fédéral et la Banque du Canada ont renoncé à toute fin pratique à toute prétention à contrôler la masse monétaire [238] au Canada. Les décisions importantes se prennent désormais aux réunions du G-3.

¹⁹⁷ *Le secteur financier : nouvelles directions, op. cit., p. 6.*

¹⁹⁸ *Idem, p. 7.*

¹⁹⁹ *Idem, p. 15.*

[239]

DÉBATS

[Retour au sommaire](#)

[240]

[241]

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

**“POLANYI, SUR MARX
ET LE MARXISME.”**
Textes inédits de Karl Polanyi

Présentation
Marguerite MENDELL

[Retour au sommaire](#)

Les textes qui suivent sont des morceaux choisis de Karl Polanyi tirés de deux essais non-publiés de l'auteur, The Christian Left Study Circle et Christianity and Economic Life ²⁰⁰ Encore inédits, ces documents d'archive ont une grande valeur historique. Très représentatifs selon nous de la pensée de Polanyi sur Marx et le marxisme, ils témoignent aussi de l'influence considérable qu'exerça ce dernier sur l'évolution de son œuvre et le développement de sa philosophie sociale. Aussi, chaque fois que cela nous semblait opportun, nous faisons référence en notes aux autres travaux de Polanyi. Nous soulignons également à quelle occasion et comment les thèmes abordés seront repris et développés dans les écrits ultérieurs de ce dernier.

The Christian Left Study Circle et Christianity and Economic Life ont été écrits en grande partie entre 1933 et 1946. Karl Polanyi se trouvait alors en Grande-Bretagne. Resituons le contexte.

La publication en 1932 des premiers écrits de Marx (édition S. Landshut et J. R. Meyer) suscita en Grande-Bretagne un vif intérêt,

²⁰⁰ La publication de ces documents a été rendue possible grâce à l'aimable autorisation de Kari Polanyi-Levitt et à l'assistance de Christian Deblock et de Jean-Jacques Gislain.

particulièrement chez les socialistes chrétiens qui y trouvent le cadre à la fois théorique et historique d'un projet de société socialiste fondé sur les valeurs morales chrétiennes. Plusieurs groupes d'étude furent alors constitués et de nombreuses conférences furent organisées. Ces activités allaient être l'occasion pour les chrétiens de gauche de se regrouper et de créer en 1936, une association qui devait prendre le nom de « Auxiliary Christian Left »²⁰¹. Les [242] nombreux écrits qui nous restent de celui-ci de cette période montrent que Polanyi participa activement à ces débats. Cette période constitue un point tournant dans son œuvre et le développement de la pensée sociale de K. Polanyi. Qu'il s'agisse des textes du Christian Left Study Circle ou des autres écrits de cette époque, tous témoignent de l'intérêt de Polanyi pour les écrits « de jeunesse » de Marx et de l'influence qu'aura celui-ci sur ses propres écrits, en particulier sur *The Great Transformation*.

Comme de nombreux intellectuels socialistes venant d'Europe Centrale, Karl Polanyi avait rejeté quelques années auparavant, le déterminisme marxiste pour se tourner plutôt vers le positivisme et vers les auteurs qui, comme Ernst Mach ou Richard Avenarius, défendaient une conception positive de la science²⁰². Le rejet du matérialisme

²⁰¹ Le groupe Auxiliary Christian Left se fera connaître plus tard sous le nom de Gauche chrétienne (Christian Left). Il a été constitué à l'intérieur de l'Auxiliary Movement en mars 1936. Il s'agissait d'un regroupement de socialistes chrétiens qui se définissait ainsi :

« We are at présent a Socialist Christian Group and we are members of the Auxiliary Movement : no further formation or constitution is required. We regard ourselves as members of a larger movement, the Christian Left as a whole. The crisis of our times has produced a renaissance of Christian Socialism in England and we believe that in this movement lies the seed from which the true society can grow... By Christian Left we meant from the beginning, the expression of that religious move which in the présent period makes Christianity an active force in the transformation of society towards socialism. »

« Towards a Christian Left », *News Sheet of the Auxiliary Christian Left*, July 1, 1936. pp. 3, 5.

²⁰² Polanyi a vanté dans un article publié quelques années auparavant à Budapest, l'apport de Mach à la pensée sociale. La théorie positive de la science que ce dernier défendait constituait alors à ses yeux un progrès marqué sur « les préoccupations antérieures pour la métaphysique et la religion ». « Kultura — àkultura, *Szocialismus*, 1909-1910, 5, pp. 238-240. Un an plus tard, il traduira en hongrois, *The Analysis of Sensations de Mach*, précédé d'une

historique (ou les rapprochements entre Marx et Kant qu'avaient tenter d'opérer l'école marxiste austro-hongroise) s'inscrivait alors dans une perspective plus générale de rejet au nom de la méthode expérimentale, de toute philosophie ou de tout paradigme qui se voulait construit sur le raisonnement « a priori ».

Dans un article publié à la fin des années 1950 qui est pour lui l'occasion de réévaluer son engagement politique dans la Hongrie de sa jeunesse, Polanyi rappelle à quel point le marxisme était alors durement attaqué non seulement pour sa théorie économique apparemment erronée mais aussi pour une « praxis » politique ; qui accordait bien peu de place aux intérêts de la paysannerie dans la Hongrie féodale de l'époque ²⁰³.

Polanyi redécouvre donc Marx. Et pourtant même si cela peut sembler paradoxal à première vue, cette redécouverte de Marx ne constitue pas une volte-face, mais plutôt un moment important dans le développement d'une pensée scientifique et socialiste. Cela conduira Polanyi à revenir au marxisme dans les années 1920 pour y rechercher un modèle d'économie socialiste où les rapports entre les hommes seraient directs, personnels et transparents tout comme quelques années auparavant, il avait été conduit à celui-ci rejeter pour les raisons susmentionnées. La réponse à ses interrogations, Polanyi les trouvera dans le chapitre premier du *Capital*, comme il l'écrira dans *Christianity and Economic Life*.

La théorie du fétichisme de la marchandise, constitue pour Polanyi l'idée maîtresse de l'analyse que fait Marx de la société capitaliste. Le fétichisme de la marchandise allait permettre à Marx d'expliquer l'origine de l'exploitation à l'intérieur du processus de production capitaliste. Mais à la différence de Marx, c'est sur l'échange marchand que Polanyi va plutôt concentrer sa critique du capitalisme. C'est là que se trouve, selon lui, l'origine de l'aliénation et de la désintégration sociale. C'est ce qu'il écrira dans le texte qui date des années 1930, *Marx on Self-estrangement*, « (Marx's) fetish theory of commodity values is but an application of the principle of self-estrangement to economic phenomena under capitalism ».

longue introduction. « Mach Erno : Az Erzéketék Elemzése ». Budapest, Deutsch Zsigmond es Tarsa, 1910.

²⁰³ « Otven Ev » Irodalmi Ujság, 1959, majus 1, p. 4.

On comprendra dans ces conditions pourquoi c'est avec autant d'enthousiasme que Polanyi saluera les premiers écrits de Marx. Nous avons là un exemple typique de la dialectique de la démarche de Polanyi, une démarche complexe qui consistait comme il l'écrira dans ses notes biographiques, [243] « à revenir continuellement sur des positions déjà rejetées »²⁰⁴. En fait, comme nous le soulignons plus haut, ce retour à Marx et au marxisme reflète chez Polanyi une très grande fidélité à un principe, celui de toujours donner crédit aux travaux de ceux qui cherchent à rendre compte le plus finement possible de la réalité sociale. Qu'il s'intéresse à Marx ou qu'il s'intéresse, comme il l'avait fait quelques années auparavant, au courant intellectuel anti-kantien d'Europe Centrale, nulle part ne retrouvons-nous chez Polanyi d'appel au raisonnement « a priori » ; et ce qui est vrai pour l'œuvre connue et familière l'est aussi pour l'œuvre inédite. Chose cocasse, c'est peut-être justement ce que l'on a longtemps reproché à Polanyi, en particulier chez les marxistes, ses plus ardents détracteurs. Les choses ont quelque peu changé avec le temps ; aujourd'hui c'est plutôt le contraire qui se produit : on vante sa perspective sociologique et le souci méticuleux dont il fait preuve dans sa démarche pour comprendre la réalité sociale par l'observation historique et l'évaluation critique systématique des événements et de l'environnement institutionnel qui entoure ces événements. Et si Polanyi revient à Marx et au marxisme, c'est au Marx scientifique, au Marx théoricien de la réalité sociale, et au marxisme en tant que grille de lecture théorique de la société qu'il revient :

« Marx 's theory of Capitalism was an instance of the application of the materialistic interpretation of history. What he aimed at was not the theory of the économie System, but a key to society »²⁰⁵.

Ce n'est que bien plus tard, vers la fin de sa vie, que Polanyi s'expliquera sur la signification qu'eut pour lui cette redécouverte de Marx. Cette redécouverte, il la rattachera à la montée des périls que

²⁰⁴ Kari Polanyi-Levitt and Marguerite Mendell. *Introduction to Fascism ; Democracy and Industrial Civilization*, Selected Essays of Karl Polanyi. K. Polanyi-Levitt and M. Mendell eds, Budapest, Gondolât, 1986.

²⁰⁵ Cette note est tirée de l'extrait de *Christian Left Study Circle* reproduit ci-après. Nous nous permettons de la reprendre dans cette présentation parce qu'elle montre bien quelle vision holiste avait Polanyi de Marx.

faisait peser sur l'Europe entière le national-socialisme dans les années 1920 et 1930 ainsi qu'aux vicissitudes d'un capitalisme dont la destruction semblait alors aussi réelle que la menace de destruction que celui-ci faisait peser sur l'humanité.

« I was reconverted to socialism, écrira-t-il, and essentially to the prophétie understanding only Owen had of what industrialism would mean. Socialism is its humanizing. By now — the 1960's — it is literally its physical salvation. E.H. Carr had a word for socialism, his own : “a purposeful society”. » ²⁰⁶

Plusieurs des thèmes abordés dans les textes ci-dessous, notamment les thèmes de l'aliénation et des classes sociales, seront repris, articulés et conceptualisés plus tard dans *The Great Transformation*. *L'un et l'autre renvoient à une même réalité sociale, celle des relations entre les individus au sein d'une société marchande.*

Le premier texte est un extrait non daté de Christian Left Study Circle. Il explore, en posant un certain nombre de questions, la relation entre christianisme et marxisme. Le second texte provient de Christianity and Economic Life. L'humanisme des premiers écrits de Marx permet à Polanyi de déboucher sur ce qu'il appellera une « sociologie chrétienne », un qualificatif pour désigner un ensemble de principes et de propositions qui s'attachent [244] à dégager sérieusement les contradictions inhérentes au capitalisme et en appellent à un socialisme humaniste.

Nous voudrions, pour conclure, faire une dernière remarque. Le lecteur remarquera certaines répétitions dans les textes retenus. Comme il s'agissait de textes originaux, l'intérêt documentaire exigeait que nous les publions comme tels et, pour ne pas déformer la pensée de l'auteur, dans la langue dans laquelle ils ont été écrits, soit l'anglais.

M.G.

²⁰⁶ Fragment sans titre et non-publié. Nous pensons qu'il s'agit d'une lettre écrite par Polanyi vers la fin de sa vie (rappelons que celui-ci est mort en 1964).

[245]

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

“MARXISME
ET CHRISTIANISME.”
(extrait de Christian Left Study Circle)

Natural and historical laws

[Retour au sommaire](#)

Marx described the economic process as a process between 1) Man and Nature, and 2) Man and Man. The first is a timeless phenomenon ; it is present wherever labour and nature interact in order to meet human needs ; the latter is a historical phenomenon reflecting the concrete organization of society that determines the actual relationship of human beings partaking in production. Accordingly, the *natural elements* of economics are labour, raw materials, tools, human needs and so on. In our present society these take on the *historical* (i.e. transitional) form of wage labour, Capital, demand, purchasing power and so on. While in a Socialist economy the natural elements would still be present these would be divested of their capitalist form and would appear in their true shape appertaining to man and nature. Thus man would rid himself of the pseudo-realities which limit his life at present and would enter a state of freedom under which his relationship to his fellows is no longer falsified by illusory elements.

Why can the Marxian analysis of society be accepted by the Christian ?

The Marxian concept of *Socialism* is that of a human relationship (Cf. The theses on Feuerbach. "Eine Menschliche Gesellschaft" as the definition of a Socialist society.)

The Marxian concept of *Society* is that of a relationship of human beings. (Cf. "Das Kapital".) ²⁰⁷

By regarding society in this manner, Marxism is making use of a method that is peculiar to it. Not the state, the political or economic institutions, make up here the reality of the social sphere, but the individual relationships which underlie these institutions. "Beziehungen von Menschen", i.e. relations [246] of human beings, are the ultimate reality behind the pseudo-realities of a society in which the condition of man is that of permanent self-estrangement ²⁰⁸. In religious

²⁰⁷ Dans un autre essai, Polanyi met en opposition l'« humanisme » de la vision sociale de Marx et la dégradation des relations humaines qui caractérise les sociétés industrielles :

"Marx's society of a relationship of human beings, as contrasted with the present conception of "human tools in equally helpless associations "... "

From "A Christian View of Marxism, A Critique", (unpublished), n.d., p. 3. Polanyi revient sur cette société "humaine" dans un autre texte :

"The Marxian definition of a Socialist society is that of a "human" society. In this context in the writings of Marx, the term "human" means a mode of existence in which distinctively human motives prevail, i.e. relationships are direct, unmediated, personal. They have value for their own sake."

"Notes from Christian Left Training Weekend", [The Auxiliary Movement], (unpublished), 1937, p. 1.

²⁰⁸ Pour Marx, l'aliénation de l'homme est le résultat de l'institutionnalisation dans les sociétés bourgeoises d'une séparation artificielle du politique et de l'économique. Cette question était au coeur des préoccupations scientifiques et de la philosophie sociale de Polanyi. Celui-ci souligne d'ailleurs à quel point lui semblaient justes les observations de Marx à ce sujet :

"At this point Marx showed an extraordinary insight. No one before him, and for a very long time none after him, had recognized the decisive characteristic of a society based on liberal capitalism, namely the institutional separation of the political and economic sphere in society. More than that, he did not fail to see that compared with medieval feudal society, this represented an advance since it made the development of political democracy possible. Later, when Marx became a socialist, he realized that political democracy

terms, the Marxian position can be expressed thus : The reality of society lies in community of persons ; class-society is a denial of this community ; whenever the technological conditions allow of such a change in the organization of society that would make for a more complete fulfillment of community, the true nature of man asserts itself. A revolution becomes inevitable ²⁰⁹.

must be made to comprise the whole of society including the economic sphere." *"Marx on Corporativism"*, (unpublished), n.d., p. 3.

²⁰⁹ Polanyi a toujours reconnu le rôle que pouvait jouer la lutte des classes dans le changement révolutionnaire. Mais, en raison des impasses auxquelles l'analyse pouvait conduire, il ne voyait pas en celle-ci une réalité fondamentale sur laquelle s'arrêter et encore moins la cause principale de l'effondrement du capitalisme. Il est intéressant de noter à ce sujet que Polanyi aimait souligner que pour Marx également, la lutte des classes constituait une réalité parmi d'autres et non la réalité ultime. Comme on peut le voir dans le passage suivant, Polanyi est on ne peut plus clair sur le sujet :

"Class struggle is a central fact because the development of the means of production lies in the interests of the whole of society and the mechanism of class war assures this development. Class interests are the ultimate driving force because they are that part of social reality which make the inevitable actually happen. Only the working class can lead society actually to socialism, because they are the only groups in the productive process who have nothing to lose by this change. To anybody who reads these statements carefully, one thing must become plain. That is that Marx never thought of class war or class interest as the ultimate realities. For him the truth of his system depended on the reasons making class war a central fact in history and on the reasons owing to which class interests actually become an ultimate driving force... Democracy and Capitalism, i.e. the existing political and economic system, have reached a deadlock because they have become the instruments of two different classes of opposing classes. (Editor's emphasis.) It comes from the deadlock. The distinction is vital. The forces springing into action in order to avoid the deadlock are infinitely stronger than the forces of the opposing interests which cause the deadlock. Incidentally, this accounts for the cataclysmic vehemence of the social upheavals of our time." *"Marxism Re-Stated"*, New Britain, June 27, 1934, p. 188.

The limitations of Marxism as a philosophy

The reference of Marxian philosophy is to society. It regards community as the reality of society but at the same time it limits the significance of community by restricting it to society. The personal field is essentially unsocial. Human community is both immanent in, and transcendent of, society. Society, as such, is irrelevant to the Christian. Communion with God is communion with persons, but that which we share with others is not necessarily dependent upon social organization. The content of personal life is unlimited ; art, nature, life, action and contemplation in known and unknown forms belong to its still unfathomed depth. Only in the interval of ages does personal community become linked with the organization of society as a whole. When this happens, prophets arise to announce the fullness of time. It is with this exceptional phase that the Marxian theory of revolution is concerned. From the religious point of view it is an effort to define the link between historical time and eternal "time". Its limitation lies in the fact that it knows of no other sphere of the realization of community than the social and historical. Although "true human history begins with Socialism", there is nothing in Marxian philosophy to guide humanity onward once this stage of true history is reached.

Marxian economics and the labour theory of value

Marx started from an anthropological concept of the nature of man. Both his philosophy of history and his philosophy of society are constituent parts of this anthropology. This approach was incompatible with the acceptance of sociology as an independent science. What with Marx appears as sociology, is but the application of this anthropological principle to the field of society. His main theory in this sphere of knowledge is the so-called materialistic interpretation of history, (so-called because it is not materialistic in the philosophic sense, merely in the sense of allowing full weight to the factors of production in the compass of the social phenomena.)

[247]

Marx's theory of Capitalism was an instance of the application of the materialistic interpretation of history. What he aimed at discovering was not the theory of an economic system, but the key to a society. This key he was convinced to have found in the economic system pertaining to our society. His description of the economic system was first and foremost relevant from this point of view. As a theory of actual economics it does not take us far ; as a theory of prices it is insufficient. However it is of great scientific value in two other respects :

- 1) The trends and tendencies of capitalism were forecast with the most surprising accuracy—viz. The accumulation of capital, centralization of production, recurrent trade depressions, the contradictions inherent in liberal capitalism both nationally and internationally ;
- 2) The forms of consciousness induced by the condition of things under the capitalist system were analyzed and shown to be the inevitable results of the private ownership of the means of production under modern conditions, (fetishization, the self-estrangement of man, the pseudo-reality of economic objectification like commodity value, Capital, and so on.)

[247]

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

“SUR LE FÉTICHISME DE
LA MARCHANDISE.”
(extrait de Christianity and Economic Life)

Marxism on community and society

[Retour au sommaire](#)

At this point Marxism must be regarded as an outstanding contribution to so-called "Christian Sociology", insofar as it takes its task seriously.

Almost exactly a hundred years ago Karl Marx started his career as a philosopher with an unpublished work called Kleanthes (1836), which he himself described as "...A philosophical and dialectical treatise on the nature of Divinity and its manifestations as pure Idea, as Religion, as Nature, and as History." Although Marx destroyed the manuscript it can [248] be hardly doubtful but that is was the actual starting-point of all his later work. The recently discovered brilliant manuscript of Nationalökonomie und Philosophie, (another work not thought worthy of publication by Marx), proves that anthropology was the background of Marxian philosophy. Marx's economics were, in fact, an application of this sociology to a special aspect of capitalist society, while his sociology, itself, was merely a part of his anthropology.

For the theologian, Marxism is essentially an effort to determine the actual relationship of mankind to God. Its preoccupation is with the definition of that which Christians call the "fullness of time". It is an attempt to relate human time to eternal "time".

According to Marx, the history of human society is a process of the self-realization of the true nature of man. In our present society the urge of our nature towards direct, personal, i.e. human relationships, is being thwarted. For the means of production are today the property of isolated individuals. In spite of the division of labour obtaining in society, the every day process of material production does not link up the producers in a conscious common activity, but keeps them apart from one another. Economic life is separated from the rest of life—it is an autonomous part of social existence, governed by its own automatism ²¹⁰. Such a condition of things might have been morally indifferent as long as the material means of production could not be used or developed in any other fashion. But once technological and environmental changes in the economic sphere permitted the ownership and use of the machines by society as a whole, the environmental precondition of a move towards a fuller realization of community was given and social ethics demanded a change in the property system.

The materialistic interpretation of history is an attempt to relate definite phases of history to the infinity of human evolution. This is achieved through the introduction of the principle of adequacy resp. inadequacy (sic) of the social system in relation to the environmental

²¹⁰ On peut constater que le thème de la séparation des sphères économique et politique dans nos sociétés marchandes revient constamment dans "The Essence of Fascism", publié dans *Christianity and the Social Revolution* (1936). On le retrouve aussi dans un grand nombre d'articles de journaux parus en Grande-Bretagne avant que ne soit publié *The Great Transformation*. Cette séparation entraîne pour Polanyi la démocratie et le capitalisme dans un cul-de-sac. Il voyait là la cause ultime de l'effondrement de l'économie libérale, à moins de se tourner vers le socialisme ou le fascisme, les seules deux voies possibles à ses yeux. En fait, seul le fascisme allait empêcher cette catastrophe. La suite bien sûr, relève de l'histoire.

"... We are hinting here at Marx 's insistence on the tendency of market-economy to destroy the unity of society by establishing a distinct economic sphere in society. For such a development must lead to an institutional separation of the political and the economic sphere, which could only be transitory and would necessarily raise the fundamental question : on what basis the unity of society shall be restored ? Eventually, it was to this issue that socialism and fascism offered opposite and mutually incompatible answers. Marx had indeed hit on a crucial problem, the full importance of which for the future he could not, of course, yet gauge. " *Marx on Corporativism*", *op. cit.*, p. 2.

factor. According to Marx a social system is adequate if it safeguards the fullest use of the means of production available, while allowing human beings the self-realization possible under the conditions.

The immediate obstacle to a fuller realization of community lies, therefore, at the present stage in the economic sphere.

The implications of this proposition, from the Christian point of view, cannot, however, be completely understood without some further clarification of Marxist views on the nature of the economic order.

Historical categories in economics

The economic process, according to Marx, has a dual character. It is [249]a process between man and Nature and between man and man.

The main economic process is production. In the course of this process, by which mankind secures its material existence in interaction with Nature, definite relationships between man and man, i.e. between the individual members of society, are established.

Accordingly, the two original factors of production are man and Nature (or Land and Labour).

- 1) *Labour*. In the process of production man and Nature interact. Labour is the action of man in this process.
- 2) *Land*. Dependence upon Nature is another permanent feature of human life. Nature determines the physical wants and needs of man—the amount of goods procurable by unarmed labour, the alternative uses to which materials can be put, the rate at which raw materials can be extracted—in a word all that, in the production of wealth, which is due to the environment in which man's needs arise and press for their satisfaction.

Economic laws and phenomena proper are those deriving from man's relation to Nature. These are, indeed, "natural" and "timeless" in contrast to the merely historical laws and phenomena. The latter are

only an expression of the definite relations of man to man, i.e. of the actual economic life in a given time and place.

Thus we arrive at two series of laws and phenomena. The one : human labour ; human wants and needs ; raw materials and goods, tools, plants and machines (or capital). They are economic phenomena obtaining at all times and places. The other : demand, supply, purchasing power, income money, wage-earning, profits, interest, rent, Capital (with a C) are historical categories characteristic of our present economic system.

The distinction is of general validity. It is of special importance when dealing with the term "capital" in its two different meanings.

Capital proper is only another name for machinery, plant, tools or accumulated resources of what forms whatever (sic), which are the preconditions of production of almost any kind. In this sense *capital* is a "natural" and "timeless" category of economics.

Capital (with a C) as a fund of money value, the ownership of which is a source of income, is a historical phenomenon obtaining only under a definite organization of economic life. Ultimately, it is the outcome of the system of private ownership of the tools, plant, machinery and other means of production i.e. of *capital proper*.

In short, capital as a means of production is an economic category proper ; Capital as a source of income is a historical category, i.e. it is part of a transient economic order.

But it is precisely as a historical category that capital assumes a dignity which is not its due, i.e. that of an *original* factor of production alongside of man and Nature.

The semblance of the independent existence of capital is not, however, the only semblance of an objective reality that we encounter in our present society in the economic sphere. The objective or exchange value of commodities [250] is an instance. Indeed, the very commodity character of goods under our present economic system is only another result of the working of that subtle process which Marx coined the term of "fetishization".

The fetish character of commodities

What exactly did Marx mean by the term fetishization ? And in what manner do the categories of exchange value, Capital and so on result from the workings of this mysterious process ? The theory of the fetish character of commodities is rightly regarded as the key to Marx's analysis of capitalist society. It is, in fact, another outcome of Marx's basic distinction between economies as a relation between man and Nature and economics as a relation between man and man. ²¹¹

In dealing with the problem of price, Ricardian economics was brought up against the question of the origin of objective or exchange value in commodities. Commodities are goods produced for sale on the market. Their value seems inseparable from the [commodity itself]. They sell at a price more or less determined by their value, they are exchanged for other commodities in proportion to their relative values, they disappear from the market when prices fall below their value, they reappear again when prices rise. In a word, they come and go, change hands, remain on stock, or are consumed according to their objective or exchange value. Thus the movements of the commodities on the market appear to be governed by a force (their value) which resides in the commodities themselves as if these objects were endowed with a secret life or spirit of their own which makes them act according to its will.

²¹¹ Polanyi fait la distinction dans *The Great Transformation* entre la conception marxienne du fétichisme de la marchandise et sa propre conception de la fiction marchande (p. 72, note 3). Il faut cependant remarquer que les deux approches dérivent d'une même observation empirique : la prévalence des valeurs marchandes sur les valeurs humaines dans nos sociétés marchandes. De là l'aliénation, au thème central de l'analyse que fait Polanyi de la société marchande.

"...Historical materialism is based on the conviction that man cannot overcome the state of self-estrangement except by superseding the existing forms of production in our society. This is because self-estrangement is simply the result of division of labour in a non-primitive society. In a market-society, there is no immediate relationship between producers, since the goods they produce are exchanged through the medium of the market. This market-barrier, causing an estrangement between men, is what Marx means by the self-estrangement of Man." *"The Marxian Theory of Self-Estrangement"*, *Christian Left Bulletin*, n° 1, 1937-1938.

Of course, this is no more than a semblance. Like the stone or tree into which the savage projects his own spirit, turning thereby the lifeless object into a superstitiously revered fetish, the goods produced for the market "possess an exchange value" as a result of a similar process of unconscious introjection. What appears to us as the objective exchange value of the goods, is, in reality, merely a reflex of the material relationship of the human beings engaged in producing the goods. Though the producers of boots or milk respectively are unaware of carrying on their production for one another, the relative exchange values of the boots and of the milk are the outcome of their relationship as producers, more especially in reference to the cost expended on producing these goods. Thus, in capitalism producers are determining the prices "behind their own backs". Unconsciously, they are the originators of a process upon the result of which their own economic existence depends. Commodities are things ruling over their own creators. Still when and where production for the market is the rule, the fetish character of commodities is inevitable.

[251]

What is Capital ?

Now let us return to Marx's inquiry into the nature of Capital.

Under the present economic system Capital is the dominant factor in economic life. The flow of Capital determines the conditions of the creation of wealth. Labour without the help of Capital is incapable of producing almost anything. The ownership of Capital is a source of income. This income derives, obviously from the "productivity" of the Capital owned. Whether Capital takes the form of plant or raw materials or the abstract form of money and securities, it is the principal agency in economic life. Not only Labour but Nature herself seems barren without the Capital necessary to gain access to her treasures and to make them available to the industrial community. It is the scarcity of Capital which prevents potentially rich countries from developing their natural wealth in spite of the abundant labour power at their disposal. If there is one concept firmly established in middle class thinking it is

that of Capital as a productive on account of the machines and other means of production that can be procured by its help ²¹².

This series of imputations is an outcome of the false perspective created by the distortion of economic phenomena proper in a society where the means of production are owned privately. It is this false perspective which accounts for the common acceptance of the fetish-concept of Capital under our present economic system.

Of all practical conclusions drawn from this phantastic concept of Capital one of the most important is the inference that the solution of the social question lies in the cooperation of Labour and Capital on an equal footing. Such a cooperation is regarded almost as the outcome of a natural law which makes them joint parties in the task of production. Under the wages system this is, indeed, a truism. For nothing could be more "natural" than that the [two] should have an equal standing and should collaborate with one another as equals.

From the Christian point of view the notion of parity between Capital and Labour is a phantastic misconception. It means the equation of humanity with a fetish. Labour is human and personal, Capital is Labour self-estranged. Labour represents an aggregate of human beings, Capital is merely their distorted reflection. Its separate existence is a semblance which derives from the system of private property. Where the means of production are not in private hands, neither does there exist Capital as opposed to Labour—the only valid distinction is between present Labour and past Labour, Labour spent on consumers' goods and Labour spent on producers' goods. The primary factor of production.

In view of the Marxian analysis of the pseudo-reality of historical economic categories, the illusionary character of this concept of Capital is obvious. A glance at society as a whole is enough to destroy the

²¹² La monnaie, comme la terre et le travail, est une marchandise fictive. Que la terre ou le travail puissent faire l'objet d'un échange marchand n'implique pas pour autant qu'ils aient été produits pour être échangés. En ce sens on peut parler de marchandises fictives. Pour la monnaie, Polanyi note que :

"...actual money, finally, is merely a token of purchasing power which, as a rule, is not produced at all, but comes into being through the mechanism of banking or state finance." *The Great Transformation*, (New York : 1944, p. 72).

superficial notion of capital as a primary factor of production alongside of Nature and human labour. For the tools, raw materials, machines or food supplies called capital, (whether conceived of in their actual reality of represented by [252] the purchasing power necessary to acquire them), are no more than different combinations of the two actual primary factors, human labour and Nature—the result of the interaction of these.

The illusion, that Capital is a primary factor of production, is due to the social organization of economic life under our present order. This point is of the utmost importance. The private ownership of the machines implies that the owners of the machine appropriate the result of the work done with the help of the machine. Not the worker, but the machine appears as the procreator of the wealth produced with the help of the machine ²¹³. Moreover, the productive services of the tools are attributed not to the instruments themselves but to their owners, whose willingness to supply them is essential in securing their participation in production. Ultimately, the creation of the product is credited to the owner of the machine. The income derived from the mere ownership of the machine can be thus explained (and justified) as a result of the productive functions of ownership. From here it is only a step to regard money as equation of Labour and Capital by Christian thinkers is a misunderstanding—it is a proof of the lack of any serious effort on their part to gauge the spiritual nature of modern economics. The persistent reiteration in the resolutions of the various ecumenical conferences of the suggestion of cooperation between Labour and Capital on the basis of parity as the solution of the social problem, must be regarded not only as an outstanding example of the failure of representative Christian gatherings to formulate in adequate terms what is the greatest social problem of our time but also as a symptom of a fateful decline of common religious sensibility.

²¹³ "... Tools are used, handled and organized by men. It is the "'Ruse of History" to make human beings into the conscious or unconscious instruments of the ultimate ends of mankind. It is class war which makes the inevitable actually happen... The group, the interests of which are adversely affected by the change, will try to oppose it." *"Marxism Re-Stated"*, *op. cit.*, pp. 159, 187.

The abolishment of the private ownership of the means of production

We can appreciate now more accurately the meaning of the Marxian proposition that at present the immediate obstacle to the self-realization of man in society lies in the economic sphere ²¹⁴.

²¹⁴ Dans son texte, Marx on Corporatism, Polanyi attache beaucoup d'importance à la critique que fait Marx de la Philosophie du droit d'Hegel. La section traitant de l'État lui semble particulièrement intéressante.

La critique que fait Marx de l'Allemagne des années 1841-42, est pour Polanyi, une extraordinaire anticipation des événements qui allaient survenir. En s'attaquant comme il le fait à la défense que fait Hegel de l'ancien régime, Marx était, selon les termes mêmes de Polanyi, "déjà marxien" notamment lorsqu'il associe le progrès à l'industrialisation. Or, souligne Marx, pour que le progrès se réalise, il doit y avoir dans la société complète séparation entre les sphères économiques et politiques : d'où la contradiction qui en résulte, d'où aussi l'incapacité de l'être humain de pouvoir pleinement se réaliser. Et Marx de conclure après avoir étudié les guildes dans l'Allemagne du milieu du dix-neuvième siècle, "corporatism... is an attempt to establish economic life as the State".

Nous sommes ici très proches de la propre analyse que fait Polanyi de la contradiction entre le capitalisme et la démocratie. Cette contradiction ne peut être surmontée que par un État corporatiste ou par le passage au socialisme. Dans le premier cas, l'État se trouve investi d'une fonction économique qui lui permet de protéger ainsi les institutions capitalistes. Dans le second cas, la Réponse passe par la création d'une économie socialiste enchâssée par la démocratie dans la sphère politique. La clairvoyance de Marx sur cette question lui semble remarquable :

"...A search-light phrase, if ever there was one. For in regard to Hegel this meant that to allow the corporations to play a political role instead of endowing the individual citizen with political rights, prevented the separation of politics and economics and kept the old undemocratic "constitution" in being. But Marx's phrase was equally applicable to a yet distant future in which the separation of political and economic life had been a long established fact, and fascism tried to uproot political democracy again with the help of corporative methods. Literally, this fascist attempt was directed towards establishing economic life as the "State" only this time an economic life that was no more confined to simple crafts and mysteries, as a century ago, but comprised vast capitalist establishments lording it over a host of propertyless employees. The principal was the same. For even the most superficial description of fascist corporations shows that they were designed to assume the functions of the

In view of the double dependence of the individual for his material existence on Nature and on his fellows, the important role of the means of production in determining the possible relationships of human beings to one another is apparent. The sharing of material existence is part of human community. The achievement of community cannot, therefore, be independent of the conditions of material existence. These inevitably enter into the determination of the adequacy or inadequacy of the actual organization of society, whether political or economic proper.

It is this economic organization of society proper which, according to Marx, forms the immediate obstacle to the fulfillment of community at the present state of development.

state in the enormously expanded field of modern industrial relations. As in Hegel's ; time, the political role of industrial corporations was a peril to popular democracy." "*Marx on Corporativism*", *op. cit.*, p. 5.

[253]

The economic organization of society is based today on the private ownership of the means of production. This has come about by the introduction of machinery into a system of production which was adapted to meet the demand of ever widening markets. Competitive machine production destroyed the imperfect community, the "democracies of unfreedom" of the Middle Ages, but failed to create a new community, a democracy of freedom ²¹⁵.

²¹⁵ Dans le dernier chapitre de *The Great Transformation*, Polanyi fait porter son regard au-delà de l'économie de marché, au-delà de l'économie libérale qui dit-il, "gave a false direction to our ideals". Il reprendra en le développant l'argument développé ici. La critique qu'il fait de l'économie libérale nous paraît fort pertinente. Ainsi, écrit-il :

"...The passing of market-economy can become the beginning of an era of unprecedented freedom. Juridical and actual freedom can be made wider and more general than ever before ; regulation and control can achieve freedom not only for the few, but for all. Freedom not as an appurtenance of privilege, tainted at the source, but as a prescriptive right extending far beyond the narrow confines of the political sphere into the intimate organization of society itself. Thus will old freedoms and civic rights be added to the fund of new freedom generated by the leisure and security that industrial society offers to all. Such a society can afford to be both just and free...

... With the liberal, the idea of freedom... degenerates into a mere advocacy of free enterprise—which is today reduced to a fiction by the hard reality of giant trusts and princely monopolies. This means the fullness of freedom for those whose income, leisure, and security need no enhancing, and a mere pittance of liberty for the people, who may in vain attempt to make use of their democratic rights to gain shelter from the power of the owners of property...

...Liberal economy gave a false direction to our ideals. It seemed to approximate the fulfillment of intrinsically Utopian expectations. No society is possible in which power and compulsion are absent, nor a world in which force has no function. It was an illusion to assume a society shaped by man's will and wish alone. Yet this was the result of a market-view of society which equated economics with contractual relationships and contractual relations with freedom. The radical illusion was fostered that there is nothing in human society that is not derived from the volition of individuals and that could not, therefore, be removed again by their volition. Vision was limited by the market which "fragmentated" life into the producers' sector that ended when his product reached the market, and the sector of the consumer for whom all foods sprang from the market.

The one derived his income "freely" from the market, the other spent his "freely" there. Society as a whole remained invisible. The power of the State was of no account, since the less its power, the smoother the market mechanism would function. Neither voters, nor owners, neither producers, nor consumers could be held responsible for such brutal restrictions of freedom as were involved in the occurrence of unemployment and destitution. Any decent individual could imagine himself free from all responsibility for acts of compulsion on the part of a State which he, personally, rejected ; or for economic suffering in society from which he, personally, had not benefited. He was "paying his way, " was "in nobody's debt, " and was unentangled in the evil of power and economic value. His lack of responsibility for them seemed so evident that he denied their reality in the name of his freedom...

... The discarding of the market Utopia brings us face to face with the reality of society. It is the dividing line between liberalism on the one hand, fascism and socialism on the other. The difference between these two is not primarily economic. It is moral and religious. Even where they profess identical economics, they are not only different but are, indeed, embodiments of opposite principles. And the ultimate on which they separate is again freedom. By fascists and socialists alike the reality of society is accepted with the finality with which the knowledge of death has molded human consciousness. Power and compulsion are a part of that reality ; an ideal that would ban them from society must be invalid. This issue on which they divide is whether in the light of this knowledge the idea of freedom can be upheld or not ; is freedom an empty word, a temptation, designed to ruin man and his works, or can man reassert his freedom in the face of that knowledge and strive for its fulfillment in society without lapsing into moral illusionism ?

This anxious question sums up the condition of man. The spirit and content of this study should indicate an answer." *The Great Transformation, op. cit.*, pp. 256-258. 256.

[257]

NOTES DE LECTURE

[Retour au sommaire](#)

[258]



[259]

Néo-conservatisme et restructuration de l'État

Sous la direction de Lizette Jalbert et Laurent Lepage. Sillery : Presse de l'Université du Québec, 1986, 270 p.

Le néo-conservatisme et le néolibéralisme n'ayant, malgré leurs succès récents dans l'opinion et dans l'électorat, fait l'objet que de très peu d'analyses au Québec, la tenue d'un colloque sur ce sujet en octobre 1985, puis la publication des communications qui y furent présentées, étaient les bienvenues.

Néo-conservatisme et restructuration de l'État, publié sous les auspices de l'Association d'économie politique (AEP), se divise en quatre parties. Les deux sections centrales, traitant des « nouvelles politiques économiques » et de la « restructuration de la politique sociale », regroupent six études portant sur des sujets circonscrits : qu'il s'agisse du libre-échange, des politiques urbaines ou de l'impact du néoconservatisme sur le féminisme, ces chapitres présentent une information précise dont l'intérêt est évident. Mais ce seront la première et la quatrième parties qui retiendront ici mon attention, car elles cherchent à offrir une interprétation globale du phénomène (« lecture du néo-conservatisme ») et à élaborer des solutions de rechange (« stratégies d'opposition au néo-conservatisme ») aux réponses proposées par les néoconservateurs et les néo-libéraux.

Or, ces deux parties de l'ouvrage sont pour le moins décevantes. La plupart des auteurs expliquent la montée du néo-conservatisme et du néo-libéralisme en termes « d'offensives de l'État et des capitalistes » (p. 241-242) : cette formulation de Léo Panitch résume l'interprétation qui fonde les textes de L. Jalbert et L. Lepage, C. Mouffe (quoiqu'avec des nuances), B. Gross et N. Singh, R. Miliband et H. Radice. À mon avis, ce type d'explication qui repose sur l'attribution d'une volonté politique indémontrable à un acteur collectif (« la droite », « les capitalistes ») est avant tout une forme d'exorcisme qui dénie au phénomène néo-libéral toute originalité, toute pertinence eu égard à la conjoncture et en même temps occulte les problèmes réels que posent les néo-libéraux. En se fixant comme tâche première et urgente de

« dénoncer » (p. 26) le néo-libéralisme, on s'interdit de le comprendre et surtout de comprendre son attrait et son emprise. Ainsi, Bertram Gross et Kusum Singh présentent le néo-conservatisme américain comme un « friendly fascism » dominé par ce qu'ils appellent la ICE Machine (I pour Imagerie, C pour Corporatisme et E pour Élitisme) et caractérisé par la prolifération de « Little Brothers ». Comme on le voit, la métaphore, le calembour et la référence littéraire tiennent ici lieu d'analyse : le mot fascisme ne devient-il pas proprement insignifiant si on peut l'appliquer ainsi à la société américaine ?

Si l'on s'attarde aux « stratégies d'opposition au néo-conservatisme », on verra qu'il n'y a pas que les néoconservateurs à vouloir revenir en arrière. Ainsi Léo Panitch avance-t-il avec candeur que « le socialisme doit être remis à l'ordre du jour » et que « la nécessité d'un parti socialiste de masse (...) devient encore plus impérieuse » (p. 252). Hugo Radice parle pour sa part de « lancer un programme important de nationalisation dans les secteurs [260] industriels et financiers » (p. 267) et de mettre sur pied « une économie planifiée sous contrôle démocratique » (*ibid.*). À Panitch, on voudrait demander s'il a quelque souvenir des multiples et éphémères organisations socialistes qui, dans une conjoncture qui leur était pourtant beaucoup plus favorable, n'ont jamais atteint le statut de « parti de masse », puis ont fondu comme neige au soleil au tournant des années 80. À Radice, s'il a eu vent des nationalisations françaises de 1981 et des résultats de la planification économique dans les pays socialistes. Mario Bunge, au terme d'une analyse critique des fondements de l'économie néo-classique, pose de son côté trois conditions à une « alternative valable » (p. 68) : construction d'une théorie solide ; accord sur un système de valeurs ralliant « tous les gens honnêtes et de bonne volonté » (*ibid.*) ; planification souple et démocratique. Que penser d'un tel programme ? Les deux premières conditions ne sont rien d'autre que des vœux pieux ; quant à la troisième, elle suscite l'objection empirique mentionnée plus haut et l'on peut légitimement se demander si les mots « planification économique » et « démocratie » ne sont pas contradictoires, au vu de l'expérience historique.

Heureusement, quelques chapitres échappent en partie à ce cadre étrié. Ainsi, Chantal Mouffe souligne qu'il est « nécessaire d'accepter le caractère réel de la frustration populaire liée au

fonctionnement bureaucratique de l'État-Providence » (p. 45). Gilbert Renaud, dont l'intervention tranche sur celles des autres auteurs, reconnaît pour sa part sans ambages que la crise génère l'apathie plutôt que la révolte, que le démantèlement de l'État-Providence est pour le moment bien accepté par les masses (p. 71). On peut certes discuter et mettre en doute l'interprétation proposée par Renaud et les prédictions qu'il fait quant à l'avenir « post-moderne » de nos sociétés ; mais on ne peut qu'apprécier son refus de fermer les yeux sur la perte d'audience que connaissent les intellectuels progressistes et les solutions qu'ils avancent.

C'est la seule voie qui permette une compréhension du phénomène néolibéral et de son emprise : admettre que les problèmes soulevés par les néolibéraux ne sont pas des chimères et que l'on n'avancera pas d'un pas en agitant des épouvantails. À cette condition seulement, il sera possible de chercher à ces problèmes des solutions qui ne soient pas génératrices d'injustices : mais il faudra alors laisser au vestiaire ces décombres du marxisme que sont le « parti socialiste de masse » et la « planification démocratique ».

Jean-Guy Prévost

***L'Italie : le philosophe et le gendarme ; Actes du Colloque de Montréal.* Marie Blanche Tahon et André Corten. V.L.B. éditeur ; Montréal, 1986**

Un gendarme vainqueur, un philosophe vaincu, du moins Antonio Negri l'affirme-t-il dans le texte qu'il signe quand il écrit sans plus [261] de précaution : « Nous avons été battus ». Ne reste-t-il alors de cette Italie des années 60 et 70 qu'un bilan à faire avant de fermer les livres, qu'un objet de curiosité pour sociologues-entomologistes et pour autres historiologues. Disons-le, les Actes du Colloque sur l'Italie font place à l'observateur savant mais celui-ci outrepassé quelque peu l'objectivité de rigueur sans par ailleurs se faire illusion sur la pérennité du mouvement social italien tel qu'il s'est déployé. Plutôt que de fermer

le débat sur un constat d'anomalie, on s'interroge. Comme le dit justement André Corten dans la présentation : « Il ne s'agit pas de proposer un nouveau système de pensée, une nouvelle théorie, mais de libérer les questions. »

Or, les questions soulevées par cette « expérience » sont nombreuses et toujours pertinentes. Elles concernent tout aussi bien la théorie, marxiste il va de soi, que la stratégie révolutionnaire. Et c'est là réduire à une formule démesurément rapide la richesse de ce mouvement.

Recentrer le sens et le lieu de la lutte : de la lutte pour le pouvoir d'État à la lutte contre la création de la plus value, de la lutte pour « des lendemains qui chantent » à la lutte pour l'autonomie communautaire ici et maintenant, de la libération par le travail à la lutte contre le travail productif : émanciper l'organisation, du centralisme démocratique au mépris de la délégation de pouvoir et de la représentation, du parti d'avant-garde à l'éclatement des lieux et des terrains de lutte, de l'ouvrier productif à l'avant-garde au jeune et à l'intellectuel marginalisés à l'avant-poste, de la lutte contre les nouvelles technologies à leur appropriation comme armes privilégiées vers la conquête de l'autonomie et de la libération du travail aliénant, etc.

Si le mouvement lui-même dans ses théories et son déploiement nous imposent cette interrogation radicale, son échec, paradoxalement n'annule pas cette richesse, les Actes du Colloque en témoignent. Si la théorie est remise en question, si les stratégies concrètes sont critiquées, ce n'est pas pour en renier globalement la pertinence mais bien pour approfondir la pensée qui modulait et était modulée par le mouvement. À cette enseigne, le texte de Paolo Virno intitulé « La culture de repentir » est intéressant. Parlant des délateurs, il écrit : « La racine (de ce phénomène du repentir) pousse, même s'il n'est pas agréable de le reconnaître, dans la pureté des intentions qui ont régi la critique de la délégation politique, de la représentation de la forme parti, etc. Cette critique admirable de pureté contenait aussi cette filiation horrible, non parce qu'elle était tarée à l'origine mais parce que de manière plus déterminante, elle ne fut pas assez radicale, restant à la surface des questions qu'elle avait elle-même évoquées. » Autrement et de façon moins spectaculaire, Yann Moulier soulève aussi cette question de l'organisation politique.

Retour critique sur l'Italie d'hier, le Colloque n'a pas pour autant négligé les perspectives pour maintenant, les problèmes qui [262] aujourd'hui, à les nommer, font lieux communs : les nouvelles technologies, la précarité du travail, la crise du système monétaire, la marginalisation des jeunes et leur méfiance à l'égard du travail productif, les droits de l'homme, le terrorisme et la répression. Sous l'éclairage de la pensée autonomiste ces sujets « clichés » prennent de nouvelles perspectives qui étonnent par leur optimisme.

Il y a huit ans le gendarme incarcérait le philosophe en Italie. Il y a deux ans déjà se tenait à Montréal ce Colloque sur l'Italie. On ne saurait cependant prendre prétexte de ces détails pour négliger une lecture qui témoigne de la vitalité du philosophe. Ou alors, le gendarme aurait eu raison et, comme l'écrit Négri : « Il se peut que moi je sois un résidu archéologique, que la défaite ait été plus importante que la transformation que nous avons vécue. »

Marie Blanche Tahon et André Corten

L'État du Monde 1986

François Gèze, et al. ***Édition La découverte, Boréal, Paris 1986, 640 pages***

D'année en année, *L'État du monde*, annuaire économique et géopolitique mondial, parvient à concilier format de poche et large panorama d'événements significatifs de l'année écoulée. Sensiblement construit de la même manière depuis six (6) ans, l'ouvrage proposé constitue une sorte de bulletin de santé de la planète.

Le premier chapitre est toujours consacré aux « questions stratégiques » ; on s'étonne que dans la livraison de 86, le sens du mot « stratégique » soit à ce point dilué : s'y retrouvent pêle-mêle des articles sur « les rapports est-ouest » (cela va de soi), sur « les enjeux de la déréglementation dans les télécommunications » et sur « les hésitations de l'Europe technologique ». On était habitué à davantage de rigueur dans l'utilisation de ce concept-clé.

Passons rapidement sur le « journal de l'année » qui fournit des repères utiles à ceux qui « ont la [263] mémoire qui flanche ». Les observateurs de la scène politique apprécieront particulièrement le tableau des changements et reconductions des chefs d'état. Peut-être y retrouvera-t-on un jour le tableau de l'évolution du cours des principales monnaies ?

Le coeur de l'*État du monde* demeure la section « pays et régions du monde » où le bilan politique, économique est dressé pour environ 70 d'entre eux. Chacun des articles est accompagné d'une carte géographique. Cette année, une innovation plutôt décevante : on a juxtaposé des indications sur la répartition démographique. Va pour les pays à faible densité, le Canada par exemple, mais quelle confusion cette carte de l'URSS où la Mer Noire se perd dans les demi-teintes ! Il serait préférable de revenir à une cartographie plus classique comme dans les toutes premières éditions. À vouloir tout représenter sur une surface de 15 cm x 20 cm, on perd l'essentiel.

Dernier volet de cette section, les tableaux : démographie, commerce extérieur et économie, constituent l'un des principaux attraits de cet annuaire. Quand il y a lieu, les valeurs sont exprimées en \$US, en attendant de l'être en yen japonais ! Comme le soulignent les auteurs, les comparaisons entre pays demeurent délicates à cause des fréquentes dévaluations de monnaies. Un détail pour clore sur ces informations chiffrées : aucune explication concernant le fait qu'au Canada 101 % (sic) des enfants fréquentent l'école primaire et secondaire. S'agit-il d'une coquille ? une performance de 100 % demeurerait étonnante.

Intéressante nouveauté que ces articles sur « les peuples sans état », Palestinien, Kurde, Inuit ; et les encadrés présentant de brèves informations sur les pays « secondaires ». Auparavant, seuls les 34 grands pays avaient droit à cette présentation synthétique (nature du régime, chef d'état, monnaie, langue).

La suite de l'annuaire se compose d'une importante section intitulée « L'évènement » divisée en rubriques variées : « le monde en guerre », « les organisations internationales », « controverses » qui fait place au SIDA et à l'urbanisme sauvage de Mexico, « médias et culture » où Rambo est à l'honneur, « mouvements sociaux » avec ses thèmes classiques comme le pacifisme, le déclin du communisme européen. À

noter la rubrique « questions économiques » où sont traités les thèmes suivants : pétrole, inflation, monétique, l'Europe des douze et la crise de l'étain.

S'agit-il là des principales préoccupations économiques de l'heure ?

À signaler enfin, la toute nouvelle rubrique « sciences et techniques » ; on y traite des problèmes de la NASA, des retombées de Tchernobyl, etc. Chaque année, la section « Tendances » avec son allure de fourre-tout veut « appréhender le travail imperceptible de la longue durée et... suivre ces lentes évolutions qui ne font que rarement la une des journaux. » Les préoccupations sociales, économiques s'y côtoient mais la « longue durée » n'est pas toujours évidente dans le choix éditorial.

[264]

En terminant *l'État du monde* propose une réflexion sur les questions religieuses vues sous l'angle de leur portée politique et sociale. L'an dernier l'accent était mis sur les questions démographiques. Principalement rédigés par des collaborateurs québécois, les articles portent sur les sectes aux États-Unis, sur l'islamisme fondamentaliste, le rôle de l'église en Haïti et aux Philippines.

Les dernières pages de l'ouvrage sont consacrées aux « statistiques mondiales » : y sont classifiées les performances des pays en matière de production de toute sorte.

Vous pourrez ainsi épater vos amis en leur disant que la Chine est le plus grand producteur de ciment, de charbon et de coton ; que le

Canada n'est que le deuxième plus grand producteur d'énergie hydroélectrique. Il y a là de quoi constituer un nouvel « arpent de pièges » !

L'ouvrage est utile, pratique, varié et s'adresse à divers publics. On souhaite y voir augmenter la collaboration québécoise d'année en année.

Hélène Brassard

Un syndicalisme pur et simple

Serge Denis. Boréal, Montréal, 1986

Un syndicalisme pur et simple constitue une véritable fresque des développements qui ont marqué le mouvement ouvrier américain au cours de la période de 1919 à 1939. Cet ouvrage de Serge Denis, professeur de science politique à l'Université d'Ottawa, a d'abord fait l'objet d'une thèse de doctorat présentée à l'Université de Grenoble.

Toute une série d'éléments essentiels à la compréhension de ces deux décennies sont présentés dans leurs relations réciproques, d'une façon intimement agencée : les processus de syndicalisation, les mouvements de grève, l'orientation des dirigeants syndicaux sur les enjeux cruciaux de l'époque, le mouvement syndical et l'action politique, la place et les interventions déployées par les différents groupes ou partis [265] se réclamant du socialisme.

L'ouvrage est divisé en trois grandes parties.

Dans la première, l'auteur remonte d'abord jusqu'au début du 20^e siècle pour nous amener progressivement au New Deal, mis en œuvre en 1932 par le président démocrate Roosevelt. Mais, préalablement à l'étude de cette période, Serge Denis rappelle la constitution, en 1886, de l'American Fédération of Labor (AFL). Il montre notamment comment l'orientation de base ayant présidé à la création de l'AFL a directement conduit au « syndicalisme d'affaires » et à la création d'une véritable aristocratie ouvrière américaine.

Mentionnons quelques éléments abordés dans cette première partie. L'influence significative qu'a progressivement acquise le Parti socialiste américain sur la scène politique jusqu'en 1912 ; le développement, au sein de la direction de l'AFL, d'une orientation de plus en plus claire de « non-partisanerie politique » ; dans le cadre de la remontée ouvrière de l'après-guerre, une tendance à la constitution de Labor Parties s'appuyant sur des sections du mouvement syndical ainsi que l'opposition de la direction de l'AFL à ce mouvement ; le krach de 1929 et la situation dans laquelle se trouve la classe ouvrière à ce moment-là. Cette partie se termine au moment des élections présidentielles en 1932 qui voient Roosevelt accéder à la présidence et

qui sont aussi l'occasion d'une nouvelle percée du Parti socialiste dirigé par Norman Thomas.

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée à l'époque du New Deal, de 1932 à 1936. Il serait impossible ici de rendre compte de tous les développements analysés par l'auteur au cours de cette période très dense. Contentons-nous d'en indiquer les deux plus importants.

Denis retrace la spectaculaire remontée des luttes ouvrières à partir de 1934, illustrée en particulier par les grandes grèves de Toledo, Minneapolis et San Francisco. Il montre comment ce renouveau de combativité ébranle la haute direction de l'AFL, y crée des fissures et aboutit, sous la direction du président du syndicat des mineurs, John Lewis, à la constitution du CIO qui deviendra le cadre d'un vaste mouvement de syndicalisation industrielle.

L'auteur analyse également, d'une façon très détaillée les événements entourant les élections présidentielles de 1936. Il montre à partir de nombreuses illustrations, que Faction politique ouvrière se trouve au coeur de ces élections. Il retrace en même temps les politiques déployées à cette occasion, non seulement par la direction de l'AFL, mais aussi par celle de CIO, pour faire obstacle à la participation indépendante du mouvement ouvrier lors de cette échéance et entraîner le mouvement syndical dans un appui à Roosevelt et au New Deal. Parmi les forces de gauche, l'auteur étudie notamment l'intervention du Parti Communiste qui, bien qu'il présente ses propres candidats, centre néanmoins toute sa campagne sur la [266] nécessité de battre les républicains sans s'attaquer ouvertement à Roosevelt. Il montre le lien entre cette intervention du Parti communiste et la politique, impulsée au niveau international par Staline, des Fronts populaires, des alliances antifascistes.

La troisième partie de l'ouvrage traite de la période 1937-39. Ces années voient la consolidation du CIO à travers, par exemple, un important processus de syndicalisation dans les industries de l'acier et de l'automobile. Au niveau politique, la direction Lewis se présente de plus en plus ouvertement comme l'aile gauche du New Deal. Denis relate l'importante élection à la mairie de New York en 1937 où les directions syndicales, de concert avec la « Old Guard » du Parti socialiste et le Parti communiste, constitue, à travers l'American Labor

Party, un véritable front uni derrière la candidature de La Guardia, ex-sénateur républicain réputé progressiste.

L'ouvrage de Serge Denis constitue incontestablement un apport important sur l'histoire du mouvement ouvrier aux États-Unis. Mais cela n'est pas son seul mérite. *Un syndicalisme pur et simple* se veut avant tout une contribution à la compréhension d'une question clé qui est toujours au coeur de la réalité sociale et politique aux États-Unis. Qu'est-ce qui explique que la classe ouvrière dans ce pays, contrairement à ce qui s'observe dans les autres pays capitalistes avancés, n'ait pas réussi à se doter de son propre parti politique ? Cette question constitue le fil conducteur de l'ensemble de l'ouvrage.

Denis réfuté le thèse « objectiviste » que nombre d'auteurs ont élaborée comme réponse à cette question. Selon cette thèse, les conditions spécifiques qui ont présidé au développement du capitalisme aux États-Unis (économie jeune et fortement ascendante de pair avec une grande fluidité sociale) auraient donné naissance à une masse de travailleurs sans conscience de classe facilement intégrables au système. L'auteur ne nie certes pas l'influence de ces facteurs objectifs, à l'origine, sur la classe ouvrière américaine. Il en fait d'ailleurs l'analyse dans le tout premier chapitre de l'ouvrage. Il y démontre entre autres que ce sont ces facteurs qui expliquent ce que l'on peut qualifier de retard dans la conscience de classe des travailleurs américains au début du 20^e siècle.

Mais ces conditions objectives en elles-mêmes, surtout si elles sont prises isolément comme seul facteur d'explication, ne peuvent rendre compte de façon satisfaisante de la situation. D'autant plus qu'à partir des années 1930, à travers la création du CIO, la syndicalisation industrielle massive et le déclenchement de grandes grèves, les travailleurs américains comblent avec une vitesse inouïe, jamais observée ailleurs, le retard accumulé et se constituent définitivement comme une classe sociale consciente d'elle-même et de ses intérêts contre ceux du Capital. Et c'est justement à cette époque que les conditions d'ensemble de la société américaine posent [267] la question de la constitution d'un parti des travailleurs comme expression politique de cette nouvelle situation.

« C'est maintenant par le côté "subjectif", c'est-à-dire de l'activité consciente, que se déterminent prioritairement les développements »

écrit Serge Denis au sujet de cette période. Ce côté « subjectif », ce sont les forces qui, au moment décisif, se sont opposées à la création du parti. Les forces du patronat, évidemment, à travers leurs partis républicain et démocrate. Mais aussi des forces au sein même du mouvement ouvrier : la vieille direction de l'AFL, fermement opposée au syndicalisme de masse et à la contestation du monopole politique du patronat ; la direction du CIO qui a tout mis en œuvre, au milieu des années trente, pour atteler les syndicats au char du parti Démocrate ; la « vieille garde » du Parti socialiste ainsi que le Parti communiste qui, de leur côté, ont poussé dans la même direction que les hautes directions syndicales.

L'inexistence d'un parti ouvrier de masse aux États-Unis (...) ne s'explique pas par un prétendu « exceptionnalisme », malgré le fait que les conditions sociales du siècle passé avaient vu survivre quelques-unes de leurs manifestations. Son absence est davantage le produit d'une activité fébrile qu'ont menée ouvertement les plus hauts sommets de l'appareil syndical, comme les dirigeants des formations politiques traditionnelles, jusqu'à la Maison Blanche,

constate l'auteur. De nombreux aspects du livre de Serge Denis suscitent l'intérêt. Mentionnons-en un. L'ouvrage présente d'une façon très détaillée l'ensemble des débats, des discussions qui ont cours, dans la période 1919-1939, sur la question de la place et du rôle des syndicats dans la création d'un parti des travailleurs aux États-Unis et également des liens qu'un tel parti devrait entretenir avec le monde syndical. Que ces débats et discussions aient lieu dans l'AFL et le CIO, au sein des groupes ou partis de gauche, dans le Parti communiste américain au début des années 1920, dans le Parti socialiste, dans le courant trotskiste au cours des années 1930, ils sont tous très riches d'enseignement. Au Canada et au Québec, nous savons que cette question est loin de nous être étrangère.

Un syndicalisme pur et simple est un ouvrage d'une grande qualité. Sa lecture est passionnante du fait que Denis ne se contente pas seulement de nous présenter une suite chronologique d'événements, au demeurant très instructifs, mais qu'il réussit, par une analyse constante, à agencer ces événements de telle sorte qu'en s'éclairant mutuellement, c'est la situation d'ensemble de la classe ouvrière américaine dans son

rapport avec les forces du capital qui nous est exposée pour la période étudiée.

Soulignons aussi que l'ouvrage est minutieusement documenté. Pour de nombreux chercheurs et historiens comme pour les syndicalistes, ce livre devrait constituer un très utile document de référence.

[268]

La communauté perdue. Petite histoire des militantismes

Montréal, VLB éditeur, 1987, 140 p.

Le lancement récent du livre de Jean-Marc Pottle intitulé et invoquant *La communauté perdue* des militants et militantes intéresse à plus d'un titre. D'abord, il est le premier universitaire à transmettre une réflexion sur le phénomène de l'engagement politique révolutionnaire qui a marqué la société québécoise et en particulier le milieu intellectuel pendant les années soixante/ soixante-dix. D'autre part, ne serait-ce qu'en raison de cette absence d'études, voire de références à cette période d'effervescence du militantisme au Québec, le sujet ne manquerait pas de pertinence mais encore, le renversement, l'inversion et le changement idéologique et politique des années post-référendaires rendent impératives ses considérations. En effet, non seulement le marxisme n'a plus cours dans les publications périodiques et les groupes d'intervention sociale mais ce qui s'écrit et ceux (celles) qui agissent dans divers lieux de revendications publiques paraissent faire tabula rasa de ce passé récent et engagé au point de l'anéantir. Voilà le mérite de l'auteur : ouvrir les esprits à l'analyse de ces années, analyse sans laquelle il n'y a pas lieu de prétendre à la compréhension de la conjoncture actuelle. Cette invitation à l'analyse il nous la fait sous l'angle vivant et concret des récits de vie de militants-tes. Cette forme qui rend la lecture fort prenante, s'appuie sur la méthode d'entrevues en profondeur sans pour autant nous imposer la liste questions-réponses pour chaque interlocuteur(trice) ou le récit

chronologique ; au contraire l'ouvrage est constitué par sujets d'engagement politique sur lesquels les personnes militantes interviennent et ce faisant, l'auteur réussit néanmoins à faire en sorte que nous ne confondions pas les types de personnes ni non plus les types de militantisme : allant du mouvement national québécois aux organisations révolutionnaires (de type m-1) en passant par le mouvement féministe, la contre-culture, le syndicalisme de combat et les groupes populaires, plusieurs s'y reconnaîtront. Bien plus que des personnes particulières, il y a là retracée toute une génération à qui on est redevable de certains acquis sociaux.

Si l'auteur ouvre ses pages en nous présentant sa vision du Québec contemporain et son interprétation des conditions rendant possible la période de contestation dite « époque d'espérance », à savoir « division des élites dirigeantes qui s'opposent sur des projets de société ; choc culturel subi par de nombreux jeunes qui, vivant un processus de mobilité sociale ascendante ou descendante, sont confrontés aux univers de deux classes différentes » (p. 25), il n'oublie pas, à l'instar des [269] autres militants(es), de nous livrer la trajectoire de son propre engagement politique évoluant de Parti Pris au syndicalisme de combat. Les autres chapitres de l'ouvrage nous dévoilent les motivations profondes et complexes de la décision de l'engagement politique ; ces motivations dérivées d'un atavisme des vertus théologales (charité, foi et espérance) soutiennent un engagement qui en retour apporte aux militants(es) la chaleur, la sécurité affective et intellectuelle de la vie en communauté (militante).

Ces récits relatant les expériences de ces personnes dont l'engagement a accaparé les plus belles années de leur vie, nous permettent de savoir qu'elles n'ont pas été dupes du pouvoir subi au sein de leurs organisations et que le désenchantement ou la rupture bien que vécu « comme une peine d'amour » est exprimé en toute lucidité. Fidèle à sa formation de philosophe, Jean-Marc Potte nous laisse de ce récit l'espoir formulé que nous puissions accompagner la nouvelle génération dans son travail de transformation sociale. Pour que cet espoir ne soit pas un vœu pieux, il faut assurément poursuivre l'analyse politique des militantismes de la décennie soixante-dix, d'autant qu'on connaît maintenant mieux ceux et celles qui les ont animés.

Lucille Beaudry

***Le Québec depuis 1930 ; histoire du Québec contemporain, Tome 2* Linteau, Durocher, Robert, Ricard. Boréal Express éd., Montréal, 1986.**

Enfin, une histoire du Québec en deux tomes qui vient combler un vide, mettre un peu de verdure dans ce désert d'instrument didactique sur l'histoire du Québec. Dans une société où le passé, la langue, l'avenir national prennent une importance colossale, un tel ouvrage n'est pas un luxe pour notre collectivité mais une nécessité. Le deuxième tome de l'histoire du Québec contemporain, *Le Québec depuis 1930*, boucle le travail entrepris par les auteurs dans le premier tome, d'analyse des grands phénomènes, des transformations qui ont marqué et marquent encore la société québécoise.

Ce volume a comme objectif déclaré « de comprendre comment s'est formé le Québec actuel, de fournir un éclairage pour le temps présent ». Pour ce faire, les auteurs ont divisé l'œuvre en trois grandes périodes. La première période porte [270] sur les années 1930-1945, période charnière où s'inscrivent les circonstances exceptionnelles de la deuxième guerre mondiale. La seconde période est celle du duplessisme, 1945-1960. C'est le temps du conservatisme, des rigidités institutionnelles, mais aussi des mutations qui vont bouleverser en profondeur la société québécoise. La troisième et dernière période, plus contemporaine, va de la « Révolution tranquille », période de rattrapage et d'entrée dans le monde moderne, aux années 1980, années de crise et de douloureux bouleversements. À travers ces trois périodes les auteurs nous convient à observer notre histoire sous ses multiples facettes, démographie, économie, phénomènes sociaux, vie politique, culture, etc., à partir d'une démarche « longue » qui privilégie « les structures plutôt que la conjoncture ».

Le pari est tenu. Avec ce deuxième volume nous disposons désormais au Québec d'un outil de référence à la fois accessible et susceptible de satisfaire les exigences pédagogiques que l'on peut attendre d'une telle fresque historique. Sur un point peut-être l'ouvrage

déçoit un peu. Trop souvent les auteurs avancent, à tort ou à raison, certaines réflexions sans support, sans démonstration, se contentant de décrire plutôt que d'argumenter. Ce deuxième tome, en particulier, souffre de généralisations quelquefois abusives, sinon fortement réductionnistes.

On pourrait prendre pour exemple le traitement fait à l'agriculture. Les auteurs laissent l'impression d'une évolution linéaire de celle-ci vers l'agro-business, de 1945 à 1960 (p. 239 par ex.). *A posteriori* ce n'est pas faux. Mais c'est gommer la substance : l'articulation plus poussée de l'agriculture aux règles du capital, au capitalisme. C'est surtout laisser dans l'ombre la dynamique particulière qui a agité et agite encore le monde rural, une dynamique où s'affrontent différents rapports sociaux de production, où s'articulent des formes d'organisation du travail très différenciées, avec des normes et des valeurs économiques, sociales et culturelles particulières, souvent fort éloignées de la pure logique du profit et de l'accumulation. Une dynamique donc qui est loin de rendre inéluctable, prédéterminée cette évolution vers l'agro-business.

Il est donc à notre avis quelque peu hasardeux de réduire ce dynamisme original pour ne plus voir dans l'agriculture qu'un secteur économique comme un autre.

La généralisation et la superficialité sont des risques qui guettent toujours les ouvrages qui embrassent la longue période et traitent de toutes les dimensions des changements sociaux à la fois. C'est peut-être le principal défaut de ce livre. Soyons cependant indulgent. Le livre comble un vide et sa facture est agréable. Peut-être y aurait-il lieu, simplement, dans une prochaine édition d'éliminer certaines imprécisions, d'approfondir un peu plus certaines analyses trop vite faites et aussi de combler certains manques évidents dans la bibliographie. Mais sans doute fallait-il bien passer par là pour arriver à mettre au monde un projet d'une si grande ambition.

Denis Perreault

[271]

Sommaire n° 17

Présentation [6]

*Entrevues avec Ralph Miliband, Gérard Lafay et José Luis Solis Gonzales :
“Propos sur les transformations de l'État.” [11]*

Notes d'actualité

“Le « rapport Macdonald » et le libre-échange.” *Peter Bakvis* [25]

“Le Fonds de Solidarité (F.T.Q.) : une petite révolution syndicale.” *Louis Fournier* [39]

Dossier

Présentation : “L'État en devenir.” *Le Collectif* [49]

“L'État et le marché : réflexions sur leur articulation institutionnelle.” *Jean-Jacques Gislain* [53]

“Crise de libéralisme et offensive anti-égalitaire.” *Jocelyne Lamoureux* [71]

“Le conservatisme et l'État sous Reagan.” *Dorval Brunelle* [89]

“La politique sociale au Canada : cesser le torpillage.” *Richard Langlois* [99]

“La dynamique des régimes fiscaux (États-Canada-Québec).” *Pierre Beaulne* [109]

“L'État québécois : un État hybride.” *Yves Bélanger* [117]

“Grandeur et misère du déficit budgétaire fédéral.” *Christian Deblock et Vincent van Schendel* [127]

Débat

“Les métamorphoses de la société salariale.” *Michel Aglietta* [169]

Rubrique de livres [187]

[280]



Fin du texte