Anne LEGARÉ
et Nicole MORF
1989

La société distincte de l'État

Québec-Canada 1930-1980

Un document produit en version numérique par Mme Marcelle Bergeron, bénévole
Professeure à la retraite de l'École Dominique-Racine de Chicoutimi, Québec
Courriel: <mailto:mabergeron@videotron.ca>
[Page web](#)

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Un document produit en version numérique par Mme Marcelle Bergeron, bénévole,
professeure à la retraite de l'École Dominique-Racine de Chicoutimi, Québec
courriel : [mailto :mabergeron@videotron.ca](mailto:mabergeron@videotron.ca)

Légaré, Anne ; Morf, Nicole

La société distincte de l'État : Québec-Canada 1930-1980.

Montréal : Éditions Hurtubise HMH, 1989. Collection : Brèches, 237 p.

[Autorisation accordée par l'auteure, Mme Legaré, politologue, UQAM, le 19 janvier 2004.]

Courriel : legare.anne@uqam.ca

Polices de caractères utilisés :

Pour le texte : Times New Roman, 12 points.

Pour les citations : Times New Roman 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 10 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 réalisée le 26 juin 2004 à Chicoutimi, Québec.

Édition numérique complétée le 15 décembre 2004, revue le 10 avril 2012 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, Québec,.

Anne Legaré
et Nicole Morf

La société distincte de l'État

Montréal: HMH Hurtubise ltée, Éditeur, 1989, 237 pp. Collection Brèches

Collection Brèches dirigée par Georges Leroux

« En appliquant les principes, qu'on ne craigne pas les brèches. Il est toujours utile de se souvenir que si les bonnes raisons n'ont pas manqué pour ériger ces principes, cela veut dire seulement que les bonnes raisons ont prévalu sur les raisons opposées. Par ces brèches, on met à jour ces raisons opposées. »

Bertolt BRECHT

Du même auteur

Anne LEGARÉ. *Les classes sociales au Québec*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 1977.

Gilles BOURQUE et Anne LEGARÉ. *Le Québec – La question nationale*. Paris, F. Maspéro, 1978. [Livre disponible dans [les Classiques des sciences sociales](#)]

Cet ouvrage a été publié grâce à une subvention de la Fédération canadienne des sciences sociales, dont les fonds proviennent du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Éditions Hurtubise HMM Ltée, 1989

Table des matières

La société distincte de l'État : Québec-Canada 1930-1980

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

PARTIE 1: SUJET POLITIQUE, ÉTAT, POUVOIR ET SOCIÉTÉ

1.1 *Sujet politique et pouvoir*

- 1.1.1 Le problème
- 1.1.2 Limites du marxisme
- 1.1.3 Repenser le pouvoir
- 1.1.4 Les enjeux de quelques définitions
- 1.1.5 Imaginaire et pouvoir

1.2 *Sujet politique et État*

- 1.2.1 La problématique
- 1.2.2 L'histoire et les formes de l'État
- 1.2.3 Repenser l'État
- 1.2.4 Les enjeux de la~définition de l'État
- 1.2.5 Définitions de l'État et représentations du changement

1.3 *Repenser la société*

- 1.3.1 Concepts et terminologie appropriés
- 1.3.2 La filiation critique

PARTIE 2: LE RAPPORT ÉTAT/SOCIÉTÉ AU CANADA 1930-1980

2.1 *Le processus de formation de l'État : préalables historiques*

- 2.1.1 L'AANB et les rapports politiques
- 2.1.2 La réalisation effective de l'État (1896-1929)

2.2 *Les transformations du libéralisme et le passage au keynésianisme*

- 2.2.1 Des indices contradictoires
- 2.2.2 La socialisation étatique de la santé
- 2.2.3 Assistance et assurance sociales : vers l'intégration

2.3 *Le keynésianisme et l'incorporation salariale dans l'État au Canada*

- 2.3.1 *La réglementation libérale*
- 2.3.2 *Vers la reconnaissance syndicale ?*
- 2.3.3 *La loi de 1944*
- 2.3.4 *Le virage des années soixante*

2.4 *Le rôle du fédéralisme et la structuration de l'État*

- 2.4.1 *Les limites de l'analyse en termes de centralisation*
- 2.4.2 *Au-delà de la décentralisation : l'intégration*

2.5 *Unification et spécialisation de l'État*

- 2.5.1 *Le contrôle de la santé publique*
- 2.5.2 *L'intégration au centre de la sécurité sociale*

PARTIE 3: LES SCIENCES SOCIALES ET LE PROBLÈME DE LA SCIENTIFICITÉ

3.1 *Questions de philosophie*

3.2 *Les trois moments de la méthode*

3.3 *Structures et structuralisme*

- 3.3.1 *Aux origines, la double structure du sens*
- 3.3.2 *Une « hypothèse fictive »*
- 3.3.3 *La dérive du structuralisme*
- 3.3.4 *L'impasse structuro-marxiste*
- 3.3.5 *Toujours du réel échappe à la connaissance*
- 3.3.6 *Sociologie et scientificité*

CONCLUSION : Québec-Canada : quelle société distincte ?

TABLEAUX

Avant-propos

[Retour à la table des matières](#)

Le titre de cet ouvrage fait double usage de la notion de « société distincte ». Dans le jargon actuel, cette notion fait référence au statut juridique d'exception du Québec au sein de la Confédération, tel qu'inscrit dans les « Accords du lac Meech ». Dans un ordre de préoccupation également relié à la spécificité de la société québécoise, nous cherchons tout d'abord comment se réalise, dans le cadre de cette spécificité, la distinction de principe qui sépare l'État et la société, en lien avec les structures du régime fédéral canadien. Car la notion de *société distincte* renvoie à une double démarcation. La première se fonde sur la spécificité culturelle de la société québécoise, alors que la seconde n'est pas exclusive au Québec, quoique les modalités de cette démarcation s'y réalisent dans un cadre tout à fait particulier. En effet, le caractère concret de la distinction nécessaire entre la société et l'État dessine d'une façon particulière l'horizon du Québec comme société culturellement distincte.

Toute société est, en son principe, distincte des autres et distincte de l'État. La notion constitutionnelle de « société distincte », elle, fait référence au statut distinct de la société québécoise par rapport à la société canadienne. Or, cette distinction en occulte une autre, plus fondamentale, celle de la séparation de la société, par rapport à l'État qui offre ici une configuration complexe, à cause du fédéralisme. La société québécoise doit d'abord être distincte de l'État. Mais comment et de quel État ? Poser la question du rapport de la société québécoise à

l'État, c'est penser, avant toute chose, les structures du pouvoir et la question du sujet politique au-delà *du seul point de vue du droit*. Alors que l'État et la/les société(s) désignent des rapports de force, l'approche constitutionnelle de la notion de société distincte, et le débat nationaliste qui s'y rapporte, subsument l'idée du politique à ce caractère juridique. Nous croyons qu'il importe de saisir d'abord le lien, manifeste ou occulte, qui existe entre toute problématique d'une spécificité du devenir québécois *et la question de l'État*, ou, si l'on veut, de mesurer le projet de promotion de l'identité québécoise au renouvellement d'un enjeu plus profond et décisif pour toute question d'identité, celui de la dynamique démocratique État/société. Comme on le dit plus bas, toute question relative à l'État et à la démocratie pose en effet celle de l'existence du sujet politique.

Les représentations juridiques du rapport État/société recoupent des représentations de la démocratie inspirées d'une même vision étroite du sujet. Ces représentations réduisent la place du sujet à des déterminations abstraites et indifférenciées, même si celles-ci autorisent des droits particuliers et des *statuts* d'exception. La philosophie politique moderne fait face à de nouveaux enjeux : les représentations du sujet comme sujet de droit. La question du sujet, telle que conçue par le droit et enclavée dans l'État, s'annonce en effet comme la pierre d'achoppement du devenir de la démocratie. Si celle-ci représente la forme la plus avancée de l'organisation de la Cité, il n'en demeure pas moins que la philosophie des droits de l'Homme, pour rencontrer les promesses qu'elle a fait jaillir au ciel de la modernité, doit se confronter aux turpitudes du réel, irréductibles aux seules représentations du sujet de droit. Des mutations récentes dans les formes du consensus et les signes d'une crise de légitimité de la démocratie représentative traversent la dynamique profonde du rapport État/société et agissent aussi bien sur la conception juridiste de la subjectivité que sur la réalité politique elle-même en forçant l'une et l'autre à se confronter. La conception moderne de la démocratie doit se compléter de représentations de plus en plus éclatées du sujet politique alors que la réalité des luttes politiques tend à tirer un meilleur parti des ressources du droit et de la démocratie.

La problématique qui guide les positions élaborées dans les analyses qui suivent a été soumise à une dizaine d'années de réflexion et de remises en question. Amorcée en 1978, cette recherche théorique et historique a été réalisée par tranches successives qui correspondent pour chacune à une des parties de l'analyse exposée plus loin. Nous avons finalisé en 1982 le texte de la problématique tel qu'il apparaît dans la Partie 1 de l'ouvrage. En même temps, nous réalisons l'étude des rapports État/société au Canada et au Québec de 1930 à 1980. Cette analyse constitue la Partie 2 du livre, achevée en 1983. Dans un dernier temps, nous avons effectué un retour critique sur la méthode et un questionnement sur la démarche scientifique tel qu'exposé dans la Partie 3 et achevé en 1985. Le délai qui sépare la fin de cette étude de sa parution nous invite à renouer les fils que le temps a pu séparer et à être plus explicites en ce qui concerne nos conclusions d'aujourd'hui.

À notre point de départ comme à notre point d'arrivée, nous le constatons aujourd'hui, s'est trouvée une seule et même interrogation : les conditions d'existence du *sujet politique*. Une recherche, un parcours hésitant, parfois à rebours, c'est ce qu'a provoqué l'épreuve du politique dans son déroulement concret. Au moment d'écrire ces lignes, une nécessité s'impose à nous : lier de façon encore plus directe ce point de départ méthodologique à des positions claires sur les enjeux politiques actuels. Sensibles à toute implication politique en termes d'action, c'est d'abord dans un esprit de réflexion et de recul que nous prenons ici position.

Il ne fait pas de doute que la survie de la collectivité québécoise comme entité culturelle et les promesses d'une société plus égalitaire ont motivé ce travail et toute notre démarche. En cours de route, le déploiement des enjeux démocratiques, les droits de l'Homme et les interrogations identitaires ont contribué à donner à nos positions la perspective qui leur manquait au départ.

Aujourd'hui, nous nous croyons en mesure de répondre à la question qui brûle toutes les lèvres : quoi penser d'une stratégie d'indépendance du Québec comme enjeu démocratique devant servir la cause identitaire et l'émergence de véritables sujets politiques. À ceux qui croient que cette question est la bonne, nous répondons doublement. Tout d'abord, nous affirmons en net que non, le projet électoral d'indépendance du Québec ne représente pas, selon nous, un enjeu primordial ni une stratégie inévitable de progrès, à l'heure actuelle, dans la perspective de développement politique et culturel qui nous occupe et qui seul, peut garantir l'affirmation de toute identité. Mais nous ajoutons d'emblée que la question primordiale consiste plutôt à se pencher sur *tous les processus politiques à travers lesquels se jouent*, aujourd'hui, en ce qui concerne la société québécoise, *les questions d'identité et de survie individuelle et collective*. Selon nous, le rapport renouvelé et autonome des sujets politiques vis-à-vis de l'État et l'éclatement/ressourcement des représentations du sujet de droit présents dans la dynamique État/société constituent les seules avenues susceptibles de fournir un espoir à l'angoissante question de la survie et de l'identité collective. La question du *comment* se ramène avant toute chose à élaborer une perspective débarrassée d'une pensée du changement *trop étroitement étatiste*. Car tous les chemins ne mènent pas à Rome.

Nous ne croyons pas que le mouvement national québécois, tout pris qu'il est dans une ancienne vision étatiste du changement sache surseoir aux questions fondamentales qui ébranlent actuellement la démocratie tout en posant dans des termes nouveaux et appropriés la question du sujet, de l'identité et du droit.

Bien entendu, ce jugement sévère à l'endroit du parti indépendantiste et de sa mouvance sociale ne lui est pas exclusif. Mais il importe, dans une optique de changement, de saisir la visée réelle des processus qui s'en réclament. La scène politique fédérale n'offre guère plus de promesses à ce sujet. C'est pourquoi, on le verra dans notre analyse, il nous a semblé prioritaire d'approfondir les rouages actuels de la démocratie et les mécanismes de légitimation étatique au Canada et

au Québec et en même temps de comprendre les processus extra-juridiques débordant les questions de statut, à travers lesquels se dessine la relation de limite ou de distinction entre la société québécoise et l'État. Nous avons donc tenu à commencer par repérer ce cadre démocratique là où il se trouve.

Non pas que nous mettions en cause le rôle décisif qu'aient joué et que jouent encore dans le destin du Québec les grandes figures de son mouvement national non moins que ses objectifs. L'observation nous amène à apprécier chaque jour la détermination, l'ardeur et la générosité des principaux acteurs des projets indépendantiste et souverainiste. Leur mission principale aura sans doute été de donner au peuple québécois la confiance, la fierté et l'estime de soi qui lui manquaient. L'esprit démocratique des porteurs de ce projet n'est pas non plus en cause ici. À l'échelle individuelle, la volonté créatrice et émancipatrice des militants et des cadres nationalistes n'est pas contestable. Notre point de vue est que les structures matérielles à l'intérieur desquelles s'inscrit aujourd'hui un projet étatique dit de libération nationale définissent l'horizon du projet lui-même jusque dans les fibres intimes de ce qui fonde le futur rapport État/société. C'est celui-ci qui doit être repensé, réévalué, reformulé par de nouveaux sujets historiques avant que d'être pris à charge par un État, lui-même encore imaginaire. Il nous apparaît que la tâche la plus urgente consiste à *sauvegarder et à cultiver tout ce qu'il reste d'identité et d'indépendance* dans les rapports actuels des sujets réels vis-à-vis du droit lui-même et vis-à-vis de l'État. Que ces identités soient culturelles, tant mieux, c'est leur chance : c'est qu'elles débordent l'État.

La formation de nouveaux sujets politiques est donc à l'ordre du jour. Ce processus fait appel plutôt à des formes d'individualisation qu'à des reconstructions collectives anciennes. La démocratie exige de nouvelles subjectivités. La question du sujet qui se pose aujourd'hui est celle de la capacité de chacun à exister, à la fois comme sujet de droit et comme sujet réel non assujéti à l'État, à exercer *souverainement* ses droits et ses responsabilités démocratiques. Cette capacité consiste en *un pouvoir sur soi* qui déborde le droit et l'État et ne se satisfait plus d'une vision instrumentale de l'avenir.

Par exemple, devant la mort peu d'entre nous se sentiront d'abord comme sujets de l'État. Cette référence à la mort n'est pas ici une figure de fortune. La question de la vie et de la mort, et de la non-extériorité du sujet réel par rapport au politique, se posent comme radicalité nouvelle *dans la conception même de la future démocratie politique*. Introduire dans la problématique démocratique les dimensions identitaires du sujet réel – bien au-delà des seules représentations de droit – représente un bouleversement de la pensée étatique de la subjectivité.

La scène idéologique a changé. Le totalitarisme, la défense des droits de l'Homme, la fin de l'État-Providence ont ouvert une problématique de changement absolument nouvelle. La montée en force de l'individualisme et les transformations qu'elle induit dans les formes du consensus (hégémonisation des droits individuels, par exemple) ont altéré le terrain des luttes politiques.

Nous ne croyons pas que le mouvement nationaliste québécois des dix dernières années et pas davantage d'aujourd'hui se soit posé les questions de la démocratie et du rapport de la société (distincte ou non) à l'État dans des termes satisfaisant aux mutations en cours. Il en tient peut-être pour une part au rôle effacé dans lequel les intellectuels sont tenus ou se tiennent ici.

Notre conviction demeure que les forces vives de la démocratie sont confrontées à des impasses qui devraient les amener à dépasser une *vision étroitement élitiste* du renouveau politique. Notre rôle, selon nous, est d'œuvrer avec tous à cette prise de conscience ¹.

(Août 1988)

¹ Note : La recherche qui soutient notre ouvrage a été effectuée grâce à des subventions du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, du Ministère de l'Éducation du Québec (FCAR) et de l'Université du Québec à Montréal.

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

C'est sans nul doute à cause du poids politique du mouvement nationaliste au Québec que nous avons été amenées à entreprendre cette analyse. Une analyse qui porte sur le rôle spécifique que joue le fédéralisme canadien dans la formation de la culture politique dans laquelle se trouvent inscrits les acteurs sociaux, permettant de démontrer que les divers mouvements d'idées sur « l'unité canadienne » ne sont pas les seuls ni même les principaux facteurs qui motivent les orientations et les choix politiques électoraux de ces acteurs. Nous sommes parties du postulat à l'effet que des facteurs liés à la structure de l'État jouent, dans la formation de la culture politique, dans le comportement et dans le choix des acteurs politiques, un rôle très important. Le rôle de ces facteurs s'amalgame aux conjonctures électorales et aux périodes successives de mutations étatiques en conditionnant la conscience de ces acteurs. Le citoyen est plus ou moins sympathique à telle ou telle cause, à tel ou tel programme électoral, il penche vers tel ou tel choix selon ce qu'il vit consciemment et inconsciemment dans son rapport à l'État. En ce sens, les liens entre le fédéralisme et l'État canadien fondent pour une bonne part sa culture politique. Et « ce qu'il vit », cette culture, est en grande partie indépendant de sa volonté et même de sa conscience puisque ce quotidien est conditionné par les politiques gouvernementales et les décisions publiques sur lesquelles il a peu à dire dans la période qui sépare deux élections. Il

peut critiquer ces décisions mais il doit en subir les conséquences et la plupart du temps non seulement il les subit mais il les ignore.

Ainsi, une part principale du vécu du citoyen lui est imposée par la régulation du rapport entre la société et l'État, processus qui déborde de loin les mandats électoraux. C'est ce processus qu'on appelle ici la formation des structures de pouvoir dans l'État. On croit pouvoir dire sans exagérer que les conditions sociales, économiques et politiques de la vie du citoyen sont régies pour une large part hors de sa conscience et qu'il les subit plus ou moins passivement.

Cette part *inconsciente* qui moule le « vécu politique » de chacun, ce rapport inconscient aux structures du pouvoir étatique et à l'État représente, selon nous, la base, le substrat, les conditions préalables sur lesquels s'élaborent les réflexes politiques, les attentes, les aspirations et les choix des citoyens. Les mouvements d'idée, les idéologies sociales et politiques agissent *sur* ce substrat inconscient après qu'il se soit déposé dans les comportements. C'est pourquoi il nous apparaît absolument réducteur de ne mesurer que les aléas électoraux ou organisationnels (comme le ferait une analyse behaviorale) du mouvement nationaliste du Québec, par exemple, pour en comprendre l'évolution.

Affirmer que la culture politique des citoyens se constitue pour l'essentiel de façon inconsciente représente bien sûr une assertion trop générale pour expliquer le choix et les stratégies de tous les acteurs politiques. Échappent partiellement à cette composante inconsciente de la culture politique les acteurs qui, pour des raisons historiques qui leur sont propres, ont été mêlés ou se sont associés de façon privilégiée à des mouvements d'idées ou d'action se situant *au-delà des conditionnements inconscients* qui agissent sur les majorités. Ainsi, les militants actifs et les cadres des partis politiques, les intellectuels et parfois les créateurs, les porteurs des mouvements sociaux, ceux qui ont pour vocation la défense d'intérêts économiques et sociaux comme les militants d'organismes syndicaux sont susceptibles de visions mieux éclairées sur les enjeux qui régissent les rapports entre la société et l'État. La prise de conscience qui préside à cette vision induit des choix délibérés et un militantisme informé qui se démarquent du conditionnement inconscient dans lequel baigne la grande majorité des acteurs sociaux. Ceux qui jouissent d'un accès privilégié à la connaissance, à l'information et à l'exercice de la pensée par l'action sont en mesure de donner des significations conscientes et volontaires aux orientations collectives. Quant aux autres, ils demeurent portés par ce qui conditionne de façon non contrôlable leur vécu propre.

La part consciente et délibérée qui est impartie aux choix politiques de ces acteurs mieux informés ne fournit cependant pas la garantie de la pertinence ni de la sagesse de leurs options. Leur pluralité, par ailleurs essentielle et féconde, le montre bien. C'est ici qu'intervient la confrontation entre les points de vue et les analyses, qui introduit à notre démarche.

En effet, il nous est apparu au point de départ que la conscience des buts poursuivis par tel ou tel mouvement, tel ou tel parti risquait souvent de reposer sur une vision ou sur une analyse *partielle* du réel. L'engagement volontaire a parfois pour condition la partialité et même un aveuglement relatif. Ce sont là des aléas sans doute inévitables des passions politiques.

Nous avons voulu, dans l'analyse qui suit, mettre en lumière, sans parti pris, le poids des conditions structurelles qui pèsent sur le vécu des acteurs au-delà de leurs volontés partisans. Ce « vécu » en termes de relations aux structures de pouvoir de l'État, dans l'État et vis-à-vis de l'État, est ce que nous appelons les éléments *premiers* de la *culture politique* d'une société. La connaissance de tous les éléments de cette culture politique accompagne la formation de *l'identité des sujets politiques* dans leur progrès vers plus de liberté.

* * *

Ce texte s'inscrit parmi les réflexions touchant au très vaste domaine du pouvoir. Les liens spécifiques qui nouent la société et l'État sont donc au centre de ce travail. Son projet est double : il s'attardera autant au cadre et à la méthode qui ont guidé la démarche empirique qu'à l'analyse de ses résultats. La raison de cette double préoccupation provient d'un souci de rigueur dans un domaine aux contours scientifiques sans cesse mouvants, celui de la sociologie politique². L'analyse du politique foisonne de théories, de modèles, de systèmes explicatifs et d'idéologies savantes. Si l'analyste est libre de choisir son guide théorique, le lecteur l'est souvent moins de débattre de ses conclusions pour obscure que lui soit la démarche qui les a produites.

Cette analyse essaiera donc d'opérer à cœur ouvert. Par là, elle sera tenue de s'expliquer vis-à-vis des courants qui se chevauchent sur le terrain de la sociologie politique de même que de faire le tri qu'elle juge à propos parmi des prétendus acquis qu'elle interroge. Ainsi, une première partie de ce texte est consacrée à un exposé sur sa démarche. La crise actuelle des institutions politiques des démocraties libérales (crise de la représentativité des partis, faiblesse du parlementarisme, etc.) force une sérieuse prise à parti de *toutes* les théories explicatives du politique. C'est pourquoi, dans un contexte mouvant comme celui-ci, nous croyons devoir d'abord nous expliquer sur ces points.

Ensuite le texte illustrera longuement son propos. Quelques transformations historiques importantes du rapport entre la société et l'État, survenues depuis les années trente à travers le Canada et plus particulièrement au Québec, seront analysées. On entend ainsi esquisser concrètement les conditions actuelles d'élaboration des rapports de pouvoir à l'intérieur desquels se trouve le citoyen, et dessiner ainsi de nouvelles formes de rapports au politique.

² Voir à ce propos, J. P. Cot et J. P. Mounier, *Pour une sociologie politique*, Seuil, 1974, t. 1.

Saisir dans quel cadre, de quelle manière le pouvoir œuvre à tel et tel moment, entre tels et tels ensembles sociaux, ici et là, à travers l'État canadien, constitue donc notre objectif. Sortant des sentiers battus des conceptions pyramidales et verticales du pouvoir, au lieu de chercher un pouvoir rivé à des fonctions, à des attributs ou à des traitements hiérarchisés, nous chercherons les lieux du pouvoir dans la scission *mouvante* introduite entre la société et l'État, dans les déplacements nouant le sujet social et le corps étatique.

On se situera donc dans *le politique* ou dans un espace politique dont l'extension est élargie *au-delà de l'État*. Nous tenterons ainsi d'éviter les explications hypothético-déductives et aprioristes, qu'elles se fondent sur les structures ou sur les fonctions. Notre choix se centrera sur les *processus*, c'est-à-dire sur ce qui se fait, ce qui se place et se déplace. Cette condition apparaît comme la seule véritable prise de parti, alors que les idéologies et l'establishment conceptuel abondent en explications pré-construites. S'il est incontournable de se situer, cette représentation du politique et du pouvoir est en même temps une quête, cherchant, si cela est possible, à faire table rase de toute construction romanesque ou pré-établie.

Mais l'espace à l'intérieur duquel se formulent ces questions œuvre dans une des plus généreuses traditions de ce siècle. Ce travail rejoint, en effet, à sa manière, les mouvements de pensée et d'action inspirés par une conception plus égalitaire de la société. Si le monde actuel, à la faveur des échecs du socialisme, est plus que jamais traversé par de vives interrogations sur la pertinence des théories qui ont fondé ces idéaux d'égalité et de justice, la volonté de combattre et de comprendre ces échecs n'est pas pour autant dissipée³. Ce texte participe donc de ce débat d'idées et de ces mouvements de transformations, quand ils signifient *à la fois démocratie, liberté et égalité*, c'est-à-dire recherche d'espaces élargis de pouvoirs par rapport à l'État. Ainsi cette réflexion rejoint les grands courants démocratiques de ce pays.

Toute référence au socialisme varie cependant considérablement selon le lieu où elle est reçue. C'est pourquoi il nous semble utile et important d'être aussi explicites que possible à ce sujet. En Europe, par exemple, l'option socialiste est relativement dépourvue de connotations péjoratives (sauf, bien entendu, pour la droite) et il est couramment admis dans l'opinion en général et dans les idéologies de masse (avec tous les clivages qu'elles contiennent) qu'être socialiste signifie tout simplement être favorable à des réformes sociales visant une distribution égalitaire des fruits de la production. Dans ces conceptions, socialisme et social-démocratie font souvent bonne paire et l'idée de socialisme est peu associée en Europe aujourd'hui à un bouleversement en profondeur ou à une révolution de type culturel. On conçoit que le socialisme améliorera les conditions de vie des couches sociales démunies en mettant l'accent sur des réformes sociales et en taxant davantage les couches fortunées, mesures pouvant aller jusqu'aux nationalisations.

³ À ce sujet, L. Ferry et A. Renaut présentent une synthèse pertinente de cette double tension entre critique et éthique dans leur Avant-propos à *Philosophie politique – des droits de l'homme à l'idée républicaine*, t. 3, Paris, P.U.F., coll. recherches politiques, 1985, p. 7-41.

Le communisme, par contre, dans le même courant de l'opinion publique, est associé au totalitarisme, à la répression et à la suppression des libertés individuelles⁴. La « stalinisation » du Cambodge, du Vietnam, de la Tchécoslovaquie, de la Pologne, de l'Afghanistan... a nourri un fort sentiment anti-communiste en Europe et en Amérique du Nord. Quoique la conception euro-communiste, comme stratégie de compromis, ait tenté dans une certaine mesure (surtout du point de vue italien) d'assouplir la vision autoritariste du communisme, l'intransigeance de la politique internationale soviétique aura eu raison dans l'opinion publique de cette tentative. Même les récents assouplissements de la politique intérieure soviétique ne suffisent pas à faire oublier le totalitarisme de l'Est. S'il demeure une tradition communiste en Europe, les jeunes générations ouvrières, elles, ne sombrent plus dans un militantisme aussi discipliné que les précédentes. La centralité de la classe ouvrière dans la formation du mouvement révolutionnaire est un principe de plus en plus questionné à la lumière de l'expérience effective des mouvements ouvriers partout dans le monde occidental. L'idée de communisme recueille ses sympathies sur la base d'un projet dont reste surtout la nostalgie d'un idéal. Alors que le communisme est en perte de vitesse, le socialisme et l'idée social-démocrate ont recueilli une popularité accrue. Le socialisme à l'européenne représente, dans une certaine imagerie politique populaire, (malgré les critiques et les déceptions que les expériences espagnole, portugaise et française suscitent), une idéologie plus largement acceptée. En Europe, parler de socialisme n'est pas tabou.

Au Québec, il en va tout autrement. La culture politique participant de l'histoire d'un pays, les références admises ailleurs peuvent prendre une tout autre coloration ici.

Car le Québec se remet lentement d'un obscurantisme fortement ancré en lui au cours de la dure période duplessiste⁵. Mais les événements ne l'y ont pas non plus aidé. Outre le fait d'appartenir à un continent dans lequel les idéologies socialistes ont peu d'emprise, la méfiance face au socialisme est également tributaire d'une crainte réelle. La question nationale a mis en déroute non seulement les mouvements de pensée sympathiques à une synthèse du socialisme et du nationalisme mais aussi les tentatives d'organisation politique animées d'un même projet. Ce déchirement profond, radical, de l'option sociale-démocrate au Québec aura façonné, même vis-à-vis du langage socialiste, une méfiance accentuée.

⁴ On connaît à ce sujet l'importante littérature parue en France ces dernières années. Pour une vue d'ensemble de ces débats et critiques voir, par exemple : *Les interprétations du stalinisme*, (ss. la dir. de E. Pisier-Kouchner), Paris, P.U.F., coll. Recherches politiques, 1983, ainsi que de L. Ferry et A. Renaut, *op. cit.*, en particulier les pages 7-32, textes se référant abondamment à la diversité des courants confrontés allant de Claude Lefort aux nouveaux philosophes.

⁵ Dans *Au nom du père et du fils et de Duplessis*, Montréal, Éd. du Remue-Ménage, 1985, l'analyse de la situation des femmes « sous Duplessis » illustre bien cette période d'obscurantisme.

Sanctionner le socialisme serait nuire au mouvement indépendantiste ⁶. Le Parti québécois, ayant fait ses premiers pas dans la foulée indépendantiste, a tenu à se démarquer de l'association entre indépendantisme et socialisme ⁷.

Enfin, est-ce un tribut de la crise, est-ce une fatalité des mouvements ouvriers occidentaux, la gauche québécoise n'a pas apprivoisé l'opinion, formée par des media plutôt récalcitrants à l'endroit du socialisme. Ou sarcastique, ou frivole, ou ignorante, l'information a plus souvent discrédité les initiatives socialistes que rendu crédibles ces démarches.

Enfin, force est de rapporter que nombreux ont été les détracteurs acharnés contre la gauche au Québec. Un intellectuel influent comme Jacques Grandmaison n'en fut pas des moindres ⁸. Plus averti que les conservateurs par vocation, Jacques Grandmaison n'a manqué ni d'ardeur, ni de verve, pour renforcer dans l'opinion publique une conception manichéenne du socialisme et de ceux qui combattaient pour sa défense.

Plusieurs idéologues du nationalisme québécois, prétextant l'urgence du projet souverainiste, se sont aussi faits les chantres de l'aversion socialiste en le réduisant à une « influence étrangère », y mêlant parfois un anti-intellectualisme bien ancré dans les mentalités depuis le nationalisme de la période duplessiste.

Les syndicats québécois n'ont d'ailleurs pas été aussi limpides à ce sujet qu'on aurait pu s'y attendre. La FTQ n'a pas manqué de dénoncer les options « socialisantes » et de se prononcer *pour* l'indépendance et *contre* le socialisme ⁹. De son côté, la CEQ a affiché à maintes reprises les divergences idéologiques qui divisaient ses rangs ¹⁰ : on sait l'application que cette centrale dut mettre, par la suite, pour endiguer les divisions internes causées par l'activisme de ses membres à tendance marxiste-léniniste et trotskiste.

Le mot socialisme renvoie, au Québec, à des associations confuses. L'heure, malheureusement, ne semble pas venue pour une réelle pacification de ce débat qui amènerait les esprits à une plus grande tolérance, à une démystification des peurs héritées du duplessisme et du néo-conservatisme et à une clairvoyance accrue, sinon à une bienveillante et large ouverture d'esprit. La popularité récente du NPD est sans nul doute *l'indice* d'une *nouvelle sensibilité* politique. Il est

⁶ Ce point de vue est approfondi dans les analyses de Gilles Bourque et Gilles Dostaler, dans *Socialisme et indépendance*, Montréal, 1980 ou encore dans *Luttes de classes et question nationale au Québec*, de Roch Denis, Montréal, Paris, Éd. Presses Socialistes internationales, 1979 ou dans Jean-Marc Pottier, *Un parti pris politique. Essais*, Montréal, VLB, 1979.

⁷ Même si René Lévesque ne s'est pas toujours démarqué d'une inspiration sociale-démocrate (*Le Monde*, 25 juin 1983), il n'en reste pas moins que cette étiquette n'est encore reprise que par une infime fraction des membres du parti.

⁸ Voir par exemple son ouvrage, *Au seuil critique d'un nouvel âge*, Montréal, Leméac, 1979.

⁹ Après avoir retiré son appui au NPD, la FTQ a adopté dès son congrès de 1975 une position de soutien quasi inconditionnel au Parti québécois.

¹⁰ Que l'on pense par exemple aux débats de 1978 qui ont précédé et préparé la défaite du président Charbonneau et la victoire du modéré Robert Gauvin.

cependant trop tôt pour en analyser la profondeur réelle et surtout la signification quant au projet social que ce parti est en mesure d'accomplir, compte tenu des diverses forces en présence.

Non que cette idéologie n'ait gagné quelque terrain depuis quinze ans. Les acquis sont importants en autant qu'ils représentent une clarification et une maturation des *perspectives historiques* et des intérêts en cause. Dans les milieux ouvriers, le travail de réflexion est souvent significatif et, étrangement, il est, dans ces cas-là, souvent caractérisé par la discrétion et la mesure. Mais il ne nous appartient pas de faire le point sur les projets socialistes québécois. Cette sociologie à vol d'oiseau avait pour souci de cerner, dans ses grandes lignes, le panorama idéologique à l'intérieur duquel une réflexion comme la nôtre se dessine.

Chaque époque, chaque contexte modulent donc les représentations du changement dans des termes spécifiques. Au Canada, chaque région, chaque province, ainsi que chaque environnement culturel et national vit son rapport à l'idée de socialisme de façon différente. Dans ce contexte, on peut dire que la gamme des socialismes du Canada anglais est, elle aussi, variée. Faute de disposer ici de l'espace nécessaire pour en rappeler l'histoire inégale¹¹, on ne croit pas se tromper en disant que, dans ce cas, au niveau de l'opinion publique, l'idée de socialisme a été apprivoisée dans le discours de masse canadien-anglais en grande partie grâce à la présence du NPD¹² sur les scènes politiques. Le discours socialiste au Canada anglais, parce qu'il est proche de l'État, s'est gagné une certaine tolérance et même une certaine crédibilité. L'alliance de ce parti avec la combativité ouvrière¹³ a permis de faire pénétrer dans l'opinion certains aspects de cette conception d'un projet de société. Pourtant, au Canada anglais, l'attaque conservatrice n'est pas pour autant moins violente. La légitimité d'une réflexion socialiste y est-elle moins marginale ? La tradition institutionnelle de gauche (syndicale et partisane, de même qu'intellectuelle) du Canada anglais ne pousse-t-elle pas à se demander si un certain langage social-démocrate, indispensable sous une forme ou sous une autre dans le cadre des récentes décennies, ne serait pas devenu le visage du progrès, inhérent à une plus grande incorporation de la société dans l'État ?

¹¹ On se référera tout particulièrement aux travaux de S. Ryerson et en particulier à *Le capitalisme et la confédération*, Montréal, Éd. Parti Pris, 1972, à C. Lipton, *The Trade Union Movement of Canada, 1827-1959*, Montréal, Canadian Social Publications, 1968 ; à P. Resnick, *The Land of Cain : Class and Nationalism in English Canada, 1945-1975*, Vancouver, New Star Books, 1977.

¹² Fondé en 1961, le NPD a déjà exercé le pouvoir dans trois provinces canadiennes : le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, tandis qu'il recueille environ 30 % du vote en Ontario et près de 20 % au niveau des élections fédérales depuis une vingtaine d'années jusqu'à celle de 1988.

¹³ Voir, par exemple de G. Horowitz, *Canadian Labour in Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1968 ; I. Avakumovic, *Socialism in Canada : A Study of the CCF-NPD in Federal and Provincial Politics*, Toronto, McClelland and Stewart, 1978.

C'est dans le cadre de telles interrogations, plus directement politiques, que ce livre s'est élaboré. C'est également dans ce contexte qu'il se livre à la circulation et à la discussion. C'est pourquoi y sera mis en relief ce qui vise à le démarquer des idéologies simplificatrices. Certes les projets de socialisme et de social-démocratie disposent de références théoriques souvent voisines. Cependant, quoique la théorie marxiste ait pour objet les conditions de passage au socialisme, les formations sociales actuelles dites socialistes se résument pour l'essentiel à un réformisme économique tentant de pallier aux inégalités sociales, au retard de l'agriculture ou de secteurs industriels, etc. Ce qu'on appelle aujourd'hui socialisme a très peu à voir avec le marxisme, à l'origine théorie d'un changement plus radical. On sait bien que le vocable de socialisme, que ce soit dans le Tiers-Monde¹⁴ ou en Europe, n'est la plupart du temps, que le qualificatif de programmes de gouvernements réformateurs compatibles avec le capitalisme. Alors que le matérialisme historique concerne les transformations qualitatives entre les modes de production, on constate empiriquement que le socialisme est employé pour désigner des accommodements du capitalisme. Cependant, pour nombre de citoyens, marxisme et socialisme se confondent encore et sont associés à totalitarisme et à répression.

On dira d'abord que ce texte assume sa sévérité à l'endroit de plusieurs dogmes du marxisme et tout particulièrement à l'endroit des représentations de la structure sociale en paliers, instances ou topiques séparés, l'économie représentant la case de départ et d'arrivée, et l'État, cette sorte de gendarme et de régulateur intervenant d'en haut pour pourvoir aux ajustements nécessaires à la société¹⁵. Cette conception mécaniste des rapports entre l'économie, le politique et l'idéologique nous apparaît stérile pour vraiment comprendre les mutations que traversent les sociétés. À propos de cette approche, construite sur un déterminisme causal, on pourrait encore soulever d'autres problèmes de méthode et de conception figeant ou simplifiant la lecture du social. On avancera encore quelques mises au point. Sans rejeter ce qui fait l'essentiel de l'option socialiste, c'est-à-dire ses objectifs d'égalité, de liberté et de justice, il nous apparaît plus urgent que jamais de formuler l'impérieuse nécessité de repenser les liens du socialisme avec l'État et avec toute la thématique du pouvoir, c'est-à-dire d'y refonder l'impératif démocratique au sens le plus fondamental du terme¹⁶. Dans ce sens, sans se considérer moins soucieuses de transformer les rapports sociaux, il nous importe

¹⁴ On trouve de bonnes études de cette question dans *Les autres marxismes réels* (sous la dir. de A. Corten, M. Sadria et M. Bl. Tahon), Paris, Christian Bourgois, 1985.

¹⁵ On rejoint ici également C. Castoriadis qui dit, à propos de la détermination, « Au-delà de toute querelle sur la question de la causalité dans le domaine social-historique, un *prerequisit* essentiel de toute idée de la détermination n'est pas ici rempli : la séparation des termes déterminants et déterminés (*Les carrefours du labyrinthe*, Paris, Seuil, coll. Esprit, 1979, p. 236). Cette critique de la conception marxiste du rapport entre « la technique et la vie sociale » s'apparente aux modalités de détermination de l'économie si bien connues et rejetées dans leur conception mécaniste et réductrice.

¹⁶ À ce propos, voir à nouveau l'ouvrage *Des droits de l'homme à l'idée républicaine*, de L. Ferry et A. Renaut, *op. cit.*, qui développe une analyse éclairée des caractères de la double polarité, libéralisme et socialisme.

d'exprimer une vive inquiétude vis-à-vis de certains points d'occlusion dans ce qui jusqu'à maintenant a servi au socialisme de théorie tout en légitimant sa pratique. On pense par exemple à tous ces dogmes qui croient autoriser exclusions et condamnations de toutes sortes, aussi pernicieuses que subtiles. Tout ce qui prétend faire autorité doit être questionné.

C'est pourquoi, dans cette même ligne d'esprit, on ne peut que s'abstenir soi-même devant les bilans. De nombreux flottements propres au marxisme nous y contraignent. La notion de matérialisme elle-même est problématique et réductrice¹⁷ ; la notion de dialectique, tout autant dans l'histoire que dans la pratique théorique, est elle aussi trop peu éclairante. Que dire, enfin, de l'insuffisance *qualitative*, de la pauvreté philosophique, culturelle et sociale du marxisme en l'état actuel, sur de nombreux problèmes. Les divisions sociales entre les sexes en constituent un bel exemple. Sans doute le refoulé de cette histoire est ici trop profond pour qu'on le ramène aux seules carences du marxisme. Car si une telle chose existe que les liens entre les conditions historiques et la pensée, l'apport du socialisme comme idéologie et comme théorie, comme projet et comme tentatives concrètes, n'a pu, depuis ses origines et jusqu'à ce jour, qu'être tributaire dans ce domaine de ces fuites de l'histoire.

Pour conclure ce premier point, répétons que la méthode, ce qui est la manière de fonder la démarche de raison par rapport au réel représente dans le présent travail un axe capital. Nous consacrerons plus loin plusieurs pages à interroger les fondements de cette méthode et à exposer la spécificité et la pertinence de tel ou tel concept plutôt que de tel autre pour l'analyse concrète qui s'ensuivra. Nous opérons ainsi un premier choix, en laissant de côté ce qui s'applique à finaliser d'un point de vue idéologique la démarche de recherche (ce qui à notre avis est contraire à son principe) en retenant et en développant par contre ce qui ouvre le produit de pensée et d'analyse à son devenir, à propos duquel toute prévision nous semblerait farfelue.

L'observation de l'histoire humaine témoigne de mouvements irréductibles, de traversées irréconciliables dont la force des ruptures avec des servitudes plus archaïques semblent seules expliquer le destin. Ces phases, mues par des courants adverses, en amènent d'autres, dont les protagonistes sont définis dans des conditions uniques et non universalisables. Voilà ce que nous en retenons : une méthode qui se doit d'être ouverte comme son objet –, l'histoire des rapports sociaux, histoire de perpétuels mutants. Ainsi, les modes d'appréhension du réel tendent à se former aux caractères multiples, opposés et changeants du réel lui-même, pour être appréhension de la contradiction, du mouvement et de ses mutations. Lorsque ce principe se greffe à un objectif politique, il n'est plus que volontarisme et atténue, par excès d'âme, ses prétentions à la connaissance. Quand la méthode prête à l'avenir un substrat de classe, elle n'est plus une méthode mais une stratégie.

¹⁷ C'est un thème que nous avons abordé dans *Les autres marxismes réels*, op. cit., plus particulièrement aux pages 244-248 (A.L.).

Ce principe de la contradiction et du changement associé à la méthode n'est pas une règle ordinaire. Son travail oblige à transgresser les *habitus* mentaux acquis par la tradition métaphysique pour saisir chaque objet sous deux aspects, dans ses dimensions synchroniques, c'est-à-dire à l'égard d'une opération de synthèse et d'unité, qui s'opère dans le réel et que l'on cherche à dégager, ainsi que dans ses aspects contraires et changeants, le ramenant dans la diachronie à son deuxième pôle. En cela, cette méthode correspond à la reconnaissance du double caractère de l'histoire : procédant par mutations sociales profondes (qualitatives) et de très longue durée.

Comme on l'a dit plus haut, sur le plan social, cet essai est sensible aux grandes réflexions et aux mouvements de ce siècle pour lesquels la démocratie est une aspiration fondamentale et un devoir éthique. Sur le plan analytique, ce texte se caractérise par sa facture *critique* tant vis-à-vis de l'insuffisance des approches fonctionnalistes, affectionnées en science politique et en sociologie, que vis-à-vis de plusieurs limites des courants marxistes.

Cette position critique lui vient principalement de deux observations : premièrement, l'inaptitude de la plupart de ces théories à engendrer des interrogations fécondes, préoccupées qu'elles sont à enfermer le savoir dans des explications définitives et à le guider dans ses démarches vers la pratique¹⁸ ; deuxièmement, l'immersion de ces théories dans un ordre de finalités idéologico-politiques immédiates (le court terme étant pour elles le long terme) prises qu'elles sont entre les jugements qu'elles portent (satisfaction ou insatisfaction) et leur impatience à les transformer en actions.

Si ce travail n'est pas insulaire, il revendique cependant le droit à la *singularité* et à la *différence*. Sensible aux préoccupations des syndicats quand ils cherchent à comprendre ce qui se transforme dans leur rapport à la société et à l'État, près des organisations populaires et des mouvements sociaux quand ils cherchent les conditions de leur autonomie vis-à-vis de l'État, attentive au questionnement des partis quand ils s'interrogent sur le débordement du politique dans une marginalité non partisane, la présente démarche ne se confond cependant ni avec les objectifs, ni avec les règles, ni avec les représentations qui guident l'une ou l'autre de ces formations.

Cette problématique sera abordée à travers trois « essais méthodologiques » successifs, qui correspondent à trois axes d'investigation imbriqués et solidaires d'un même processus de recherche. Une première partie discute du cadre théorique et des concepts aptes à construire son objet : le rapport État/société. Ce rapport est, dans une deuxième partie, analysé plus concrètement dans son inscription

¹⁸ On pensera entre autres à la critique de J. F. Lyotard dans *La condition post-moderne*, Paris, Ed. de Minuit, 1979, ou à celle de P. Birnbaum, dans *La fin du politique*, Paris, Éditions du Seuil, 1975.

historique au Canada. Enfin, la dernière partie de l'ouvrage opère un retour critique sur la démarche et situe ses nécessaires choix épistémologiques.

PARTIE 1 : Sujet politique, État, pouvoir et société

1.1 Sujet politique et pouvoir

1.1.1 Le problème

[Retour à la table des matières](#)

La société est-elle distincte de l'État ? Nul ne sera étonné aujourd'hui par cette question, alors qu'en même temps, nul ne contestera la vigueur du néo-libéralisme qui tente de ré-animer l'actualité politique. Le principe fondateur de la pensée libérale est celui de la séparation entre la société et l'État, garantie de la liberté des sujets économiques et sociaux. Cependant, depuis les débuts du capitalisme, les gouvernements n'ont cessé d'être présents par des législations au cœur du travail et de l'entreprise privée, et le poids politique de l'État a toujours débordé, *quoiqu'à divers degrés*, la simple fonctionnalité des missions étatiques pour s'immiscer dans les fibres intimes de la société. Ce contexte, relativement récent, pose de façon tout à fait nouvelle *les conditions de pouvoir dans lesquelles se trouve le citoyen*. Si la séparation de l'État et de la société est au principe de la pensée libérale et de ses institutions démocratiques comme sauvegarde de la libre concurrence, il demeure que cette séparation se réalise historiquement à des *degrés fort variables*, selon des contraintes imposées par les lois qui régissent l'existence même du libéralisme et de ses institutions. Nous soutenons ici l'idée que le maintien d'une distance entre la société civile et l'État est une condition essentielle des processus d'apprentissage et

d'exercice du pouvoir des acteurs sociaux en tant que sujets politiques libres et visant l'égalité. Selon nous, seules les conditions d'exercice d'un tel pouvoir et la formation en sujets politiques annoncent de nouveaux rapports au politique et les possibilités d'une démocratie accomplie.

Or la société libérale (et ses assises diverses) est plus ou moins distincte de l'État, plus ou moins séparée des enjeux qui traversent ses institutions aux différentes étapes de son histoire. *Dans quelle mesure*, alors, la société est-elle « distincte de l'État » ? Que signifie concrètement ce caractère distinct, quelle est sa nature et quelle est sa garantie ? Et, inversement, par quels processus la séparation entre l'État et la société est-elle réduite et quelles sont les *conséquences de cette réduction* par rapport au pouvoir et à la culture politique pour les porteurs des libertés individuelles et collectives ? Telles sont autant de questions que ce travail s'applique à éclairer.

Outre son intérêt général, l'idée de « *société distincte* » revêt au Canada et au Québec un intérêt tout à fait particulier. La nature « distincte » de la société québécoise renvoie à la *spécificité culturelle et politique* d'un ensemble social unifié en tant que nation à l'intérieur d'une province. Les traits spécifiques, l'histoire et les déterminations de cet ensemble en constituent-ils une société distincte du reste du Canada, c'est-à-dire du reste de la société canadienne ? Bien avant les débats soulevés par cette question à l'occasion des négociations du Lac Meech, ce problème a été récurrent à travers l'histoire politique canadienne. Ici, nous voulons mettre en relief le fait que ce caractère distinct est *relatif à l'État*. En effet, cette question sous-entend la présence d'un *tiers* entre la société distincte qu'est le Québec et la société canadienne, élément qui, en l'occurrence ratifie cette distinction. C'est la légitimation par l'État de ce caractère « distinct » qui donne à cette question son importance ; l'État, par la reconnaissance de ce caractère distinct, à travers le droit qui l'instaure comme légitime, conditionne du même coup le contexte des rapports de pouvoir dans lesquels se situent les citoyens comme sujets politiques. Le rapport structurel de séparation entre la société et l'État en est affecté. La question que soulève le Québec en revendiquant le statut de « société distincte » est donc double : 1) distinction en tant que société spécifique ayant des droits spécifiques à l'intérieur de la société canadienne, reconnue à travers des conditions propres dans les rapports de pouvoir dans l'État ; 2) et par conséquent, distinction tendanciellement accrue vis-à-vis de l'État (canadien et québécois) dont les bornes sont à définir à chaque phase historique, dans le cadre du principe général de séparation entre l'État et la société.

En posant la question de sa spécificité comme « société distincte » et en exigeant la reconnaissance de cette spécificité sur le plan constitutionnel, le Québec, encore une fois, ébranle tout le rapport entre la société et l'État au Canada et soulève des questions théoriques et politiques sur la structure du pouvoir et par voie de conséquence, sur la culture politique. Nous avons choisi, pour aborder ce problème, d'étudier l'incidence toute particulière de la *forme de régime fédéral* sur le *déploiement du rapport État/société* au Canada et au Québec, compte tenu du

fait que cette interpellation constante du Québec à l'endroit du fédéralisme et de l'État est au cœur d'un des problèmes les plus fondamentaux de la philosophie politique. Il s'agit en effet de re-penser les conditions d'une plus grande démocratie. C'est donc dans cet esprit qu'on débuttera cernant quelques jalons des assises du pouvoir.

* * *

Notre approche du pouvoir tend vers deux pôles. D'un côté, son objectif est de saisir le tracé institutionnel du *pouvoir par rapport à l'État*, au Canada et au Québec ; d'un autre côté, son souci est de chercher le seuil d'une intimité relationnelle au pouvoir indépendante de l'État par une extension du domaine du politique *hors l'État*¹⁹, espace nouveau, espace sociétal, espace auto-géré, intuition peut-être d'un dernier recours historique.

Ce deuxième volet du politique, pouvoir sans le relais étatique, frappe par le vide qu'il évoque. D'un côté, la fosse d'orchestre du pouvoir étatique ne semble réservée qu'aux virtuoses, et de l'autre, dans l'intimité du social, le pouvoir apparaît comme essentiellement *du côté de l'autre*. « Le désir selon *L'Autre* est toujours le désir d'être un *autre* »²⁰. Le pouvoir apparaît souvent comme illusion, maléfice du

¹⁹ Dans la foulée des réflexions sur le privé, cette dimension de la présente recherche vise à articuler étroitement, dans la théorie du pouvoir, ces deux espaces. Donc non-identité entre public et État. Voir, à ce sujet, la pertinence du problème lorsqu'il porte sur l'analyse des regroupements associatifs dans J. Chevalier, « L'association entre public et privé », dans *Revue du droit public et de la science politique*, Paris, LGDJ, 1982 ; de même voir H. Arendt, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1952 ; J. Donzelot, *L'invention du social, Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, 1984 ; A. O. Hirschman, *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 1983 ; L. Krader, *Dialectic of Civil Society*, Assen, Van Gorcum, 1976 ; M. O'Brien, *The Politics of Reproduction*, Routledge et Kegan Paul, 1983 ; R. Sennett, *Les tyrannies de l'intimité*, Paris, Seuil, 1979.

²⁰ Sur ce thème, R. Girard dans *Mensonge romantique et vérité romanesque*, Paris, Grasset, Coll. Pluriel, 1961, dit « ... les hommes seront les dieux les uns pour les autres », pp. 69-101 ainsi que sa théorie « Le désir triangulaire », p. 15-69 ; voir ensuite du même auteur sa théorie du « désir mimétique » (p. 401-422) avec, comme point de départ, ce que Girard appelle « le mécanisme victimaire » (p. 9) dans *Des choses cachées depuis la fondation du monde*, Paris, Grasset, coll. biblio. essais, 1978 ; c'est aussi, ce que M. Foucault appelle le « Mode d'assujettissement » dans *Surveiller et punir, Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, « Bibl. des Histoires », 1975 et sur lequel il s'explique dans H. Dreyfus et P. Rabinow, *Michel Foucault, un parcours philosophique*, Paris, Gallimard, NRF, 1984, p. 308-346 ; c'est encore ce que dit T. Adorno dans *La dialectique de la raison*, avec M. Horkheimer, Paris, Gallimard, TEL, 1983 : « celui qui a été choisi comme ennemi est déjà perçu comme tel. Cette altération du comportement provient de l'incapacité du sujet à distinguer dans le matériel de sa projection, la part qui lui revient en propre et celle qui revient à autrui » (p. 196). En termes d'analyse psychanalytique du pouvoir, voir R. Draï, selon qui « les techniques de propagande politique contemporaines l'ont pressenti qui fabriquent une image du candidat telle que l'électeur puisse s'identifier à elle dans un jeu de miroir où le cadre n'est jamais celui qui s'imaginer ne pas l'être », dans *La politique de l'inconscient*, Paris, Payot, 1979, p. 223 ; enfin, certains textes de C. Lefort abordent ce thème, tout particulièrement, sa réflexion sur *L'énigme de la servitude volontaire* de La Boétie : « Le désir de servitude, l'amour du tyran trouvent leur source dans le fait que les dominés s'accoutument à donner un contenu substantiel à leur vie « en compagnie »

discours, tromperie de fortune. Poudre aux yeux que ce pouvoir de l'autre. Œuvre de l'État-marchand-de-sable qui rend opaque toute vision de soi et, comme le miroir aux alouettes, confond les profils qui cherchent à s'y réfléchir.

Le pouvoir a cependant besoin d'images, de paroles, de corps. Dualité, rapport, force, capacité, le pouvoir est avant tout la mise en œuvre d'une *identité* au sens fort, quoique représentée, à travers l'idéologie de la domination, comme déperdition de sens au profit de l'autre. Prétendument investi d'une autorité qui se fait forte de l'illusion de dépossession que cette structure arrive à créer chez l'autre, l'être de pouvoir, par cette conception inversée, vide et plein, se donne à voir comme seul roi et maître. Cet investissement est de l'ordre du symbolique, car le maître n'est pas sans ses attributs²¹. Le pouvoir, selon cette structure à la dialectique simplifiée, serait une quantité donnée : la puissance de l'un serait privation et aliénation de l'autre²².

L'illusion se donne comme réalité : sans se croire dépossédé, radicalement démuné, inutile même, comment le dominé serait-il possible ? Cette introjection dans le sujet du pouvoir de l'autre et, du vide de pouvoir propre, crée l'espace indispensable à la création de la place de l'autre comme néant de soi... L'espace du pouvoir est représenté comme vide et plein, obscurité et lumière²³. Sans se penser dépossédé, comment s'y laisser prendre ? De là provient l'idée que le pouvoir se compte comme l'argent, si l'autre en a plus, on en a moins.

1.1.2 Limites du marxisme

[Retour à la table des matières](#)

Le marxisme a abondamment nourri ce type de représentation. Partant d'une articulation précise et rigoureuse de la place des producteurs de marchandises dans la division sociale capitaliste du travail, une place caractérisée par une double dépossession, la théorie marxiste a investi, dans l'idéologique de sa théorie (« effet de théorie », comme le dira Bourdieu), le travailleur d'une aliénation sans recours. Cette double dépossession sépare le producteur direct, dans les procès de travail et de production, de tout contrôle et de tout pouvoir à la fois sur ses moyens de

et à l'attrance qui les pousse les uns vers les autres... Cette identité, qui n'est en aucun, ils la trouvent en l'autre, dans le nom de l'un qui, dès lors, les domine », dans F. Châtelet et E. Pisier-Kouchner, *Les conceptions politiques du XXe siècle*, Paris, P.U.F., coll. Thémis, 1981, p. 988.

²¹ Voir, à titre d'exemple, de P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1992 et *L'Homo Academicus*, Paris, Éd. de Minuit, 1984, ou encore C. Lefort, *op. cit.*, etc.

²² Sur l'aliénation vis-à-vis du pouvoir, on peut encore voir de P. Legendre, *L'amour du censeur*, Paris, Seuil, 1974, et *Jouir du pouvoir*, Paris, Éd. de Minuit, 1978 ; de E. Enriquez, *De la horde à l'État*, Paris, Gallimard, NRF, 1984 ainsi que R. Draï, *op. cit.*.

²³ Par analogie, voir le très beau texte de M. Blanchot, *La communauté inavouable*, Paris, Ed. de Minuit, 1983 et en particulier les références à Bataille, « La communauté assume et inscrit en quelque sorte l'impossibilité de la communauté », p. 24.

travail, machines, outils, matières premières, techniques, organisation du procès de travail mais aussi sur les moyens de production, c'est-à-dire sur tous les pouvoirs et sur toutes les décisions qui concernent l'entreprise à long terme, ses investissements, développements, etc. Le producteur direct, dans le procès de production capitaliste, est donc dépossédé doublement, c'est-à-dire absolument, dans les deux relations de pouvoir qui définissent les rapports de production (d'un point de vue économique) : relations aux moyens de travail (objet et instrument) et aux moyens de production (capital)²⁴. Selon cette approche, le rapport de production et le concept d'extorsion de plus-value définissent en toute transparence, autour des conditions de production de la plus-value²⁵ le corpus même des autres rapports sociaux, attribuant, après Marx²⁶ sa place à la super structure par rapport à l'économique. À partir de là, par une rupture avec le Marx des Écrits de jeunesse, dans lesquels le concept d'aliénation préparait la théorie du Capital, beaucoup de théoriciens marxistes contemporains ont contribué à fonder le magistral effet d'occultation du politique extra-étatique²⁷ en contenant dans la gaine serrée de l'économique tout l'impensé du pouvoir.

Le marxisme a donc du mal à dépasser cette empreinte-là. Sur sa tête ou sur ses pieds, inversé ou pas, il chancelle. En voulant trop croire à la pureté théorique, refoulant comme par une sorte de gnose prescrite tout ce qui serait de l'ordre de l'essence, construite contre l'historicisme de la philosophie, la théorie marxiste, par son anti-humanisme des vingt dernières années²⁸ s'est interdit tout accès à ce qui procède de rapports échelonnés *ailleurs* que dans la division du travail proprement dite. L'influence judéo-chrétienne à ce propos est importante²⁹. Puisant aux sources mêmes de la pensée philosophique occidentale, le marxisme, en voulant fonder une éthique matérialiste, a été pris au piège de sa propre cohérence, forcé de se fermer les yeux et de ne pas entendre. Le corps parlant, par exemple, molécularité et immensité de l'histoire tout à la fois, irréductible espace de liberté en chacun, sera dérisoirement abandonné à la subjectivité, c'est-à-dire à l'en-deça du discours politiquement légitimé.

²⁴ Voir à ce sujet l'abondante littérature : C. Bettelheim, *Calcul économique et formes de propriété*, Paris, Maspero, 1970 ; H. Braverman, *Travail et capitalisme monopoliste*, Paris, Maspero, 1976 ; L. Althusser, E. Balibar et al., *Lire le capital*, Paris, Maspero, 1970 ; C. Palloix, *Procès de production et crise du capitalisme*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1977 ; P.P. Rey, *Les alliances de classes : sur l'articulation des modes de production*, Paris, Maspero, 1976, etc.

²⁵ P. P. Rey, *op. cit.*

²⁶ Marx avait parlé de raisons « extra-economiques »...

²⁷ Ce que C. Buci-Glucksmann a appelé « le politique au-delà de l'État », dans *La gauche, le pouvoir, le socialisme*, *op. cit.*, p. 298.

²⁸ Voir à ce propos la pertinente critique de ce versant althusserien dans M. Lagueux, *Le marxisme des années soixante*, Montréal, Hurtubise, Brèches, 1982.

²⁹ À propos des liens entre religion et politique, quelques titres indicatifs, d'abord le classique de E. Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, P.U.F., 1960 puis sur la religion et l'État, M. Gauchet, *La dette du sens et les racines de l'État, politique de la religion primitive*, Paris, Payot, Libre 77/2, 1977 ; sur le lien entre culture et religion, B. Badie, *Culture et politique*, Paris, Economica, coll. politique comparée, 1983.

Le marxisme n'a pas tout vu ni tout entendu. Sa littérature, pour massive et dense qu'elle soit, est absente de nombreuses interrogations de ce temps. Et quant aux autres théories sur le pouvoir, elles tendent la plupart du temps à le présenter comme par lotissements, forçant l'imaginaire à le voir comme l'épingle dans la botte de foin. Le pouvoir serait raréfié, c'est ce que nous apprennent les journaux et les contes de Perrault.

Dans cette étude, c'est le champ du pouvoir étatique qui est cerné, dans la mesure où ses formes et les lieux qu'il occupe conditionnent aussi les formes et lieux qui lui échappent. Ce pouvoir dans l'État s'inscrit ici dans un contexte où l'unité de ses lieux est sériée par un régime fédéral. Comprendre le rapport entre l'État et la société, c'est essayer, dans ce cas, de saisir de quelle manière le pouvoir se concentre à l'aide du fédéralisme, ici ou là, en tant que mode particulier d'assignation des places institutionnelles dans l'État. Places de pouvoir dans l'État, c'est-à-dire généalogie de l'enracinement étatique. Peut-être, partant de là, sera-t-il possible de saisir en creux les lieux où le pouvoir hors État peut prendre vie. Peut-être est-il encore possible d'ouvrir une brèche dans la parole close du discours selon lequel le pouvoir ne serait que relation à l'État.

1. 1. 3 Repenser le pouvoir

[Retour à la table des matières](#)

La réflexion qui a présidé au présent texte a été amorcée en septembre 1978³⁰. Elle a été, depuis ses débuts, associée de près au parcours de l'actualité politique canadienne et québécoise par le rapport intime qui l'y liait. Ce lien, *a priori*, n'apparaît peut-être pas évident. En effet, sauvegarder une « bonne » distance était nécessaire pour que la vision ne s'embrouille pas de ce qui faisait son propos, la politique. Prises dans les émotions du quotidien politique, transportées même parfois par ses projets, c'est avec un souci presque éthique que nous avons effectué ce recul. Le temps s'y est mis aussi en affinant les perspectives et tout au cours de la maturation des hypothèses les plus concrètes, le problème a traversé deux étapes, la redéfinition de son objet et la saisie de sa véritable complexité.

Si ce travail a été soutenu par le souci de savoir gagner le lecteur à nos interrogations, ainsi qu'à ce qui tient lieu de conclusions, ce souci n'est pas suffisant pour garantir le projet qu'il nourrit. Cependant, nous continuons à entretenir l'espoir qu'il sera des lecteurs pour nous suivre dans les méandres parfois marécageux de la démarche appelée scientifique, celle qui part de loin, de tellement loin parfois qu'elle voit souvent des problèmes là où les acteurs politiques trouvent des solutions ; celle, enfin, qui se donne pour règle l'incertitude et la perplexité.

³⁰ Son volet empirique, dont les résultats sont présentés plus loin, en a constitué l'objectif premier.

Le politique est ce qui fait l'objet de la politique, ce sur quoi elle porte, ce pour quoi elle se retourne, ce pour quoi elle se reprend. Le et la politique sont ainsi inséparables. Le politique, attribut du général, est ce qui fonde la distinction dans l'ordre de la politique ³¹.

Le politique ne se réduit pourtant pas au *fait*, comme on dit, par exemple, *le sociologique* pour distinguer le fait du discours qui porte sur lui, la sociologie, ou encore le linguistique par rapport à la linguistique. Le politique est la transgression du fait empirique en désignant sa substance dans ce qu'elle a de propre.

On suppose donc qu'il y a, dans le politique, plusieurs ordres. Partant du caractère qu'il attribue à l'événement dans sa généralité, le politique serait aussi ce qui le partage. Ainsi on pourrait dire du politique qu'il ordonne. Grâce à lui, la politique s'émancipe de son ordinaire : *le* politique consiste à la définir, la qualifier, la distribuer. Bref, à établir un ordre ou, si l'on veut, un ordonnancement.

La démarche scientifique qui se relie à ce champ-là, qu'on l'appelle politologie, politicologie, science du politique ou sociologie politique, est vouée à de nombreuses difficultés. On lui contestera sa transcendance, sa scientificité et ce qui est encore pire, sa neutralité. On n'aura pas tout à fait tort. Comment prétendre à l'objectivité quand vis-à-vis de cet objet-là, il est question justement de choisir entre plusieurs ordres ? De la distribution des faits, de leur ordonnancement, comment se détacher sans parti pris ?

Une des règles sera ici d'éviter de contourner ce parti pris, reconnaître qu'il n'y a pas à parler d'ordre du politique sans choix, sans sélection. Ce texte s'éloigne ainsi d'une analyse qui serait source d'opinion. Les incidences du discours qu'il construit ne sautent pas aux yeux.

Quel est l'objet spécifique sur lequel ce travail se penchera ? Quel est ainsi le choix à faire dans l'ordre du politique ? Ce terrain, choisi d'emblée, sera celui qui consiste à définir, à trouver le sens, ce qui est porté, ce qui est structuré à travers la trame de ce qui se donne à voir, de ce qui s'organise en se désordonnant, de ce qui se dit au-delà de l'inscription la plus immédiate des choses, tout ceci, dans les champs multiples du pouvoir, de la société et de l'État.

Trouver ce que désigne l'État, ce que recouvre le concept du même nom et ce qu'il faut entendre par État canadien. *Aussi et du même coup*, saisir comment se distinguent et se lient, en rapport avec cette première définition, le Québec et le Canada.

³¹ Le petit livre de J. Freud, *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, Seuil, coll. P, 1967 définit ainsi *la* politique : « l'activité sociale qui se propose d'assurer par la force, généralement fondée sur le droit, la sécurité extérieure et la concorde intérieure d'une unité politique particulière en garantissant l'ordre du milieu de luttes qui naissent de la diversité et de la divergence des opinions et des intérêts », p. 177 ; *le* politique, lui, « a pour objet direct de veiller au bien commun de l'unité politique », p. 183.

Sociétés distinctes et État. *Distinguer le tout de ses parties*³² *l'État de la somme des paliers provinciaux et du palier fédéral*. Saisir le corps social, la société, engendrés et segmentés par la *combinaison* des lieux et des espaces de pouvoir au Canada, provinces, régions, centre.

Une démarche qui prétend à la singularité pour trois raisons : la première porte précisément sur la définition de l'État qui y est élaborée et qui traverse l'analyse concrète ; en d'autres mots, ce que recouvre ici l'État n'est pas du même ordre que ce qui est ainsi désigné dans la science politique traditionnelle, ni fonctionnaliste, ni marxiste. La deuxième se fonde sur la distinction entre l'État et le fédéralisme, double principe d'une différence et d'une identité ; on devra donc chercher ce qui fait le propre et le semblable de chacun. En troisième lieu, chaque province y est définie comme lieu de réalisation de l'État dans son ensemble, c'est dire, en d'autres mots, que l'État comme ensemble, combinaison, synthèse de toutes les parties se réalise partout et que le tout se trouve dans chacune de ses parties.

Ces trois axes de construction de l'unité de cette analyse ont été l'aboutissement de longs détours sur lesquels il sera utile de s'expliquer plus loin. Pour l'instant, revenons à l'État pour dire qu'une question à son sujet est centrale : elle porte sur les rapports qui s'établissent entre lui et les ensembles sociaux, entre lui et la société. Cette interrogation hante aujourd'hui l'actualité : où en sont ces rapports, en quoi ont-ils été modifiés, par quels biais, quelles distances et quels rapprochements ? Une question majeure qui, semble-t-il, est liée plus que toute autre à la place que chaque citoyen occupe dans l'univers politique. Elle oblige aussi à considérer deux autres problèmes : le rôle du fédéralisme dans la définition de la place que chacun est amené à occuper dans l'État canadien, ainsi que la place et le rapport en vis-à-vis de l'État dans son entier, définis à travers des formes *communes* et *distinctes* dans chaque espace politique à la fois.

1. 1. 4 Les enjeux de quelques définitions

[Retour à la table des matières](#)

Comment, c'est-à-dire *dans quelles conditions se définissent les places de pouvoir assignées aux sujets sociaux, dans un État dont les lieux de pouvoir sont organisés et distribués par un régime fédéral* comme c'est le cas au Canada ?

Quelle est la nature, quelles sont les formes, les conditions du rapport à l'État de chaque sujet social, pris tout autant dans son individualité que comme sujet collectif, groupe, classe, ensemble, environnement ? Quel est ce rapport, c'est-à-dire quel est le mode d'emprise de l'État sur ces sujets ? *Distance ou insertion dans*

³² Parmi les ouvrages de base en sociologie qui font référence à ce principe, rappelons *Pour une sociologie politique*, op. cit., t. 1, p. 37.

le corps de l'État ? Distance, c'est-à-dire pouvoir de se réaliser politiquement en dehors des règles, des interdits étatiques, au-delà des concessions, des libertés et des droits autorisés ? Comment, donc, chaque sujet social peut-il interpellier le pouvoir d'un lieu qui soit étranger à l'État, comment est-il possible de bâtir ce lieu politique en dehors des labyrinthes de la légitimité prescrite, à partir d'une légitimité hors-cadre ? Cela est-il même possible ? En quoi la question nationale québécoise et la problématique de la « société distincte » peuvent-elles introduire un véritable projet d'autonomie vis-à-vis de l'État ? La spécificité politico-régionale offre-t-elle les bases possibles d'une identité propre et indépendante plus forte que le simple désir d'État ³³. *Est-il des temps et des espaces où l'on vive aujourd'hui en dehors de l'État ?* Ces questions sont sous-tendues par ces moments où les institutions de la démocratie politique sont de plus en plus ébranlées et où les systèmes de représentativité populaire répondent plus difficilement à leur vocation.

À cette question d'ordre général s'associent étroitement, en ce qui concerne le Canada, celle des modalités d'interaction et de symbiose entre l'État et le fédéralisme. En effet, le fédéralisme ne peut être interrogé sans que soient prises en compte son action sur l'État et en retour l'action propre de l'État sur lui. Comment l'État réalise-t-il ses propres contraintes, comment s'accommode-t-il des grands courants contemporains qui le modulent, tout en étant moulé lui-même à des formes et lieux largement décentrés de pouvoir, donnés par le régime de type fédéral ³⁴ ? Le fédéralisme freine-t-il les mutations de l'État dans son rapport au corps social ou lui est-il plutôt d'un certain secours dans la traversée de chacune de ces phases ? Chaque lieu *décentré* dans l'État, chaque formation régionale, constitue-t-il un espace plus intimement lié à l'État, par les relais centre/région, ou supporte-il des pouvoirs réellement autonomes, pleins ? Que signifie, du point de vue de la structure sociale, le postulat de la « société distincte » ?

Ces questions, tournant autour d'un seul axe, le rapport État/société, sont plus actuelles que jamais. Ayant subi les chocs et contre-chocs de la centralisation au niveau fédéral, puis provincial, ainsi que l'interventionnisme dont le revers a été la prise en charge par le corps social de la cohérence même de l'État, notre histoire, même la plus récente, n'a été que celle de la mutation de nos places *dans* et *vis-à-vis* de l'État. Double remarque en fait, qui ne peut se poser autrement que dans sa division, *double polarité*, double vocation et double échec aussi. Dans ou vis-à-vis de l'État, telle est la double face de tout rapport actuel au pouvoir. Société distincte *de* ou *dans* l'État ?

³³ Il faut approfondir, à propos de la double polarité pouvoir-État, le champ théorique qui est ouvert par la question « Le désir vient-il du pouvoir ? Le pouvoir vient-il du désir ? » dans *Les conceptions politiques du XXe siècle*, op. cit., p. 962-980 ; on peut aussi retenir, entre autres, la question traitée dans *Jouir du pouvoir*, op. cit., p. 131-147.

³⁴ Ce que Daniel Seiler appelle de façon clairvoyante, « le procédé fédéraliste d'articulation territoriale de l'appareil d'État », dans *La politique comparée*, Paris, A. Collin, Coll. U, 1982, p. 80.

Cette question, pour décisive qu'elle soit dans l'immédiat, est en même temps d'autant plus complexe qu'elle est posée à un moment où, précisément, son objet se retourne. Les rapports entre État et société sortent d'une phase dont nous nous réveillons à peine ; encore éblouis de ses miroitements, on se sent poussé aux frontières d'une autre étape, un peu comme on est forcé de disparaître dans la cohue des fins de journée, quand les portières du métro, mécaniquement, se referment : chacun veut éviter d'être coincé. Que se passe-t-il donc ? Quelle est cette fin de journée ? Quel a été cet avant ? quel sera son *après* ? Pour comprendre cette traversée qui ne pardonne pas, on devra franchir le passage de la politique au politique, émancipation du quotidien, là où l'incompris, l'imprenable, cherche et trouve une raison.

On sera ramené à la question du politique, là où se re-pose celle de la politique. Appelé à franchir une limite, à cerner un point de passage.

Si le politique est ce qui distingue, ordonne et l'analyse ce qui choisit, cette réflexion convie donc à disposer et à choisir. Elle distingue, dans le politique, deux ordres de pouvoir non réductibles. Le premier, le *pouvoir sur soi*, peut être un pouvoir collectif, qui, pour l'être, doit aussi être un *rapport plein de soi à soi*³⁵ ; puis le second, le pouvoir lié à l'État, qui est une manière parmi d'autres de réaliser le premier mais qui *ne lui est pas indispensable*. Cette position, en effet, refuse de faire tendre *tout* pouvoir vers le pouvoir d'État, forme et degré suprêmes du pouvoir *dans* l'État, pouvoir qui a pour propre de se réaliser par la coercition, par le contrôle de la répression légitime, par la légalité de la force, dévolus aux élus qui nous gouvernent.

Pouvoir d'État et pouvoirs *dans* l'État sont d'abord distincts. Quant au second terme, il désigne les rapports de domination et de subordination légitimes qui se réalisent à travers les lieux privés et publics, qui instituent cette domination comme légitime. Le pouvoir *dans* l'État désigne chacune des multiples places que chaque sujet social est amené à occuper à travers l'un ou l'autre des rapports de domination/subordination que l'État consacre : domination, subordination dans la famille, dans le couple, à l'école, dans la division du travail, etc... On s'y trouve parfois d'un côté, parfois de l'autre, mais ce qui fait l'État, c'est l'opération de synthèse de tous ces rapports organisés-hiérarchisés-socialisés par l'ascendant des uns sur les autres, ascendant à caractère hégémonique et dont la détention du pouvoir d'État représente, par son autorité et sa loi suprême, l'acteur principal et le *degré le plus élevé* de pouvoir *dans* l'État, la position stratégique par excellence. Il y a donc, du côté de l'État, une *conjugaison multisérielle de rapports de pouvoirs*

³⁵ On pensera à ce que M. Foucault appelle pour la pensée grecque classique, « Le souci de soi » et qu'il décrit ainsi : « c'est le développement d'un art de l'existence qui gravite autour de la question du soi, de sa dépendance et de son indépendance, de sa forme universelle et du lien qu'il peut et doit établir aux autres, les procédures par lesquelles il exerce son contrôle sur lui-même et de la manière dont il peut établir la pleine souveraineté sur soi... Ces morales définiront d'autres modalités du rapport à soi ... » dans *Le souci de soi*, Paris, Gallimard, 1984, p. 274-275.

dont les uns accèdent à l'autorité du fait qu'ils ont pour habileté et fonction de garantir les autres : ils se confondent avec le pouvoir d'État. Les autres, *dérivés de l'État*, sont appelés ici *pouvoirs dans l'État*.

Pouvoir *du côté de l'État* et pouvoirs vis-à-vis *de l'État* désignent par ailleurs deux espaces également distincts. L'objet du politique est l'ordonnancement de ces champs de pouvoir : *du côté de l'État*, *pouvoirs dans l'État* et *pouvoir d'État*. À *côté* et au-delà de l'État, pouvoir en vis-à-vis, pouvoir et espace de réalisation des sujets individuels et collectifs sans l'État, pouvoir non réductible à l'institué (pourrait-on dire non instituable³⁶ pouvoir dont la fin déborde sans cesse l'État mais aussi, condition *préalable* et indispensable pour changer l'État.

C'est dire que le politique s'est souvent réalisé à *côté* de ce que l'on croyait. Dans nos visions les plus courantes, le politique est accroché par définition et par nécessité à l'État. Mais il se tient aussi ailleurs. Forcé à se définir avant tout *par rapport* à l'État à cause de la tentaculaire excroissance contemporaine de celui-ci depuis les débuts du capitalisme, *le politique en a été confondu avec l'État* parce qu'il a été *pris lui-même dans le discours de l'État*. Indice supplémentaire de l'hégémonie étatique, le discours sur le politique est empreint de toutes parts du discours sur l'État qui devient *discours de l'État*, immiscé dans toutes les fibres de la pensée politique et, bien entendu, dans ses théories.

Or, le politique et le pouvoir débordent l'État³⁷. Les éléments de crise qui bouleversent l'État de même que les formes consacrées de la vie politique, partis,

³⁶ Voir à propos de ces définitions *L'Institution*, publication du CURAPP, Paris, P.U.F., 1971 et de J. Chevalier dans *Le droit en procès*, Paris, P.U.F., 1982, surtout les p. 30-49.

³⁷ Dans les travaux de N. Poulantzas, on apprend que « l'ensemble de l'appareillage de pouvoir déborde de loin l'État, même conçu de façon large » ou encore que « les rapports de pouvoir... débordent de loin l'État » (dans *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, P. U. F., 1978, p. 166 et 40). Selon cet auteur, ce constat théorique pourtant ne devrait pas permettre de conclure à l'existence de pratiques politiques de caractère extra-étatiques. Poulantzas ajoute encore : « on sait également que les masses populaires doivent... maintenir et déployer en permanence des foyers et des réseaux à distance de ces appareils... toutefois ceux-ci ne se situent pas, pour autant *qu'ils visent des objectifs politiques*, hors État ni, de toute façon, *hors pouvoir*, selon les illusions simplistes d'une pureté anti- institutionnelle. Plus même, se placer à tout prix hors État en pensant se situer de ce fait, *hors pouvoir (alors que c'est impossible)*, ce peut être souvent le meilleur moyen pour *laisser champ libre à l'étatisme* précisément, bref, reculer sur ce terrain stratégique-là face à l'adversaire » (p. 169, c'est nous qui soulignons). Les réseaux d'action autogestionnaire et de démocratie directe ainsi que, ajouterions-nous, les processus de transformation des rapports inégalitaires de pouvoir, tels les luttes de femmes, les formes d'expression anti-étatique seraient selon cet auteur encore et *toujours* des luttes *dans l'État*. Nous ne partageons pas ce point de vue. Car cette position, très fidèlement léniniste, est contradictoire avec la représentation de l'État comme ensemble de rapports de domination et de coercition à caractère légitime. Car en fait, cette première conception implique bien, du moins théoriquement, la possibilité de rapports de pouvoir non légitimés par l'État. Ainsi, la possibilité de ces rapports hors-État (tels que nous en cernons quelques contours plus loin) suppose, bien évidemment, la possibilité de leur expression politique hors-État, prenant la forme de luttes extra ou anti-étatiques. Ce domaine, plus vaste de possibilités qu'on ne le croit, pose cependant le délicat problème de ses critères de démarcation. Seul un approfondissement des implications

systèmes de représentation et de gouvernement, institutions étatiques, etc. creusent l'espace d'une question nouvelle : celle du champ élargi du pouvoir et de l'extension – jusqu'où ? – des limites du politique.

La politique est le fait brut, ce qui se donne à voir ; le politique est ce qui s'y trouve de l'ordre qui distingue les champs du pouvoir. La politique s'émancipe de sa matérialité brute et se définit par rapport aux espaces de pouvoir ordonné par le politique. Le pouvoir occupe deux champs : celui de l'État, lui-même divisé, (dans et de l'État) et celui d'une extériorité, d'un débordement ³⁸.

Le politique désigne donc deux champs dont l'un, l'étatique, est le mieux connu. Quant à l'autre, et quant aux limites qui le bordent d'un côté par rapport à la société, c'est maintenant que se pose la nécessité de sa théorie.

Ce texte opère donc à deux niveaux : il analyse, d'une part, une série d'éléments concrets de l'histoire des transformations dans les rapports entre l'État et la société au Canada, principalement à partir des années trente. En même temps, il s'ouvre *en creux* sur une question obsessive : celle des conditions de pouvoir échappant à l'État, phase immédiate, ouverte sur une période historique trébuchante dans ses commencements, et osant à peine balbutier les premiers mots du possible.

théoriques et relationnelles qu'il présuppose par rapport à l'État peut conduire à la formulation d'indices pertinents pour les analyser. On peut noter, par anticipation, que ces critères ne peuvent être constants car ils renvoient au caractère historique, instituant de la formation de chaque État. Pour ces raisons, nous croyons aussi que la position anarchiste exprimée par N. Laurin-Frenette dans « Féminisme et anarchisme », in *Femmes et Politique*, sous la direction de Y. Cohen, Montréal, Éd. du Jour, 1981, est, à titre d'exemple, trop simplificatrice. Il n'y a pas, selon nous, d'emprise exclusive et même universelle aprioriste de l'État sur *toute* action ou tout mouvement social (ce qui est en fait l'envers de la position léniniste). À notre avis, le champ du social fourmille d'expressions et de positions anti-étatiques. Il s'agit, en fait, de positions concernées par une représentation essentialiste d'une action par définition hors-État. Toute la question est de savoir *comment* elles se transforment en positions *politiques* et en formes nouvelles de pouvoir.

³⁸ Sur des définitions et assignations *du* et de *la* politique et sur leurs relations à l'État et au pouvoir, les conceptions traditionnelles en science politique sont aussi variées que multiples. Ces distinctions mériteraient une longue élaboration. On donnera ici quelques tendances indicatives. Pour Weber, la politique est « l'activité qui revendique pour l'autorité installée sur un territoire le droit de domination » dans J. Freud, *La sociologie de Max Weber*, Paris, P.U.F., 1983, p. 193 ; cette conception se retrouve chez M. Duverger liée à celle de l'État pour qui « serait politique le pouvoir qui s'exerce dans la société globale... le pouvoir politique est celui qui décide en dernière analyse, sans être soumis à un autre, donc sans être limité par un pouvoir supérieur » dans *Sociologie de la politique*, Paris, P.U.F., 1973, p. 178-179 ; cette dernière conception du pouvoir est aussi associée à celle de la conception classique de la souveraineté comme autorité supérieure tirée de l'État. On la trouve dans tous les courants de la politique institutionnelle. Toute autre conception du pouvoir a pour objet des champs sociétaux extra-étatiques. – Nous considérons, dans la mesure où l'État n'a pas le monopole universel et trans-historique de la domination, que tous ces champs extra-étatiques de pouvoir font partie du domaine de la sociologie politique et de la science du politique.

1. 1. 5 Imaginaire et pouvoir

[Retour à la table des matières](#)

Une troisième conséquence de la définition de l'État soutenue dans ce texte apparaît ici ; elle affecte la double compréhension du pouvoir : dans l'État et hors du champ de l'État. Cette définition de l'État se distingue fondamentalement des définitions extraites de la conception hégélienne pour lesquelles l'État contient *le* et *les* pouvoirs répartis en une *quantité* « x » de pouvoirs de façon inégale de la base jusqu'au sommet. Le marxisme-léninisme n'est guère éloigné de cette conception selon laquelle l'État, en étant un instrument, se soumet à la notion de quantité : plus ou moins de pouvoir, plus ou moins de contrôle, etc.³⁹.

L'État, pour Lénine, est une *quantité* définie *de pouvoirs* (moyens) qu'une classe détient pour en dominer une ou plusieurs autres. Pour Hegel, l'État est également une quantité de pouvoirs présumés, la forme « de déterminations fixes et réelles ». Dans l'une comme dans l'autre définition, État et pouvoir font effet de miroirs, renvoient l'un à l'autre, de même que l'un et l'autre parlent de quantité. Selon ces définitions, l'État, parce qu'il est sécable, *contient* une *quantité mesurable de pouvoirs*.

Comme on l'a soulevé plus haut, ces représentations traduisent elles-mêmes l'extension de l'hégémonie étatique jusqu'au cœur de l'analyse politique. L'État est réduit à la forme la plus étroite du pouvoir d'État et se donne comme enjeu exclusif de pouvoir politique dans la société ; dans ce discours, tout pouvoir, toute lutte seraient dignes du politique seulement à condition de viser le pouvoir d'État et par le fait même, seraient comme telles absorbables dans des luttes en vue de la prise du pouvoir d'État. Dans la pensée politique dominante, le pouvoir politique représente un échelon du pouvoir d'État et est par conséquent pris dans la problématique étatiste.

C'est que l'État, incontestablement constitutif de ce que C. Castoriadis appellerait l'« imaginaire politique de nos sociétés », l'État contemporain se doit d'atteindre un consensus quasi inévitable, il se doit d'étendre ses racines, d'assurer sa séduction, d'affiner son argumentation le plus largement possible, de telle sorte que l'opposition ne lui sera jamais que secondaire et résorbable. Ce rapport de force doit être hégémonique. Et pour être hégémonique, l'État doit s'efforcer de recouvrir, de dominer, de mouler tous les rapports, ainsi que d'occulter, s'il le faut, les champs qui lui échappent⁴⁰. Cependant, le principe et la contradiction qui séparent l'État de la société civile font qu'il ne peut y arriver. Même l'État des

³⁹ Voir encore L. Cohen-Tanugi, op. cit., ou encore J. Padioleau, *L'État au concret*, P.U.F., coll. Sociologies, 1982 ; dans le marxisme, le texte de Lénine *L'état et la révolution* fournit un bon exemple.

⁴⁰ La censure imposée à certaines œuvres d'art, représente un de ces processus d'occultation des identifications anti-étatiques.

dictatures n'arrive jamais par la force et la violence érigées en système à se soumettre tous les espaces de créativité et de subjectivité. Il y aura toujours des minorités révoltées, des corps insoumis, des fantasmes de liberté, sans lesquels il n'y aurait pas de création, pas d'art. Cependant, on finit par y croire : l'État, se donnant comme toute-puissance, devient effectivement dans l'imaginaire politique le seul et exclusif champ du pouvoir.

Ainsi, traditionnellement associé à une conception empiriste de l'État comme série et quantité de lieux de pouvoir, le pouvoir est identifié à une quantité de moyens, à une étendue de ressources⁴¹ : avoir plus ou moins de pouvoir dans ou sur l'État, comme s'il s'agissait d'une masse fractionnable, et surtout épuisable. On est porté à confondre le pouvoir avec ses attributs⁴².

Tout comme l'État désigne une synthèse, et n'est pas mesurable, dissécable sinon mentalement⁴³ le *pouvoir est inépuisable* et n'est pas exclusif à cette synthèse. Il ne se réduit ni à une quantité d'argent ou de revenu⁴⁴, ni à des actions, à des fonctions ou à des attributs. Le pouvoir est une qualité, une puissance, une capacité, un état.

Il ne renvoie pas nécessairement ou exclusivement à la légitimité étatique. Le pouvoir peut être illégitime. Celui des femmes sur leur corps l'est souvent ou, du moins, est-il souvent forcé de l'être par la légitimité étatique qui interdit l'avortement. Dans des situations historiques où cette légitimité interdit l'avortement, la femme doit se forger des conditions de pouvoir sur elle-même qui échappent à la loi, sont considérées comme illégales et contournent la prescription étatique. On pensera aussi au pouvoir de l'ouvrier collectif sur sa machine, ralentissement des cadences, pouvoir dépassant le corporatisme de métier⁴⁵,

⁴¹ À titre d'exemple, voir ce qu'écrivent les auteurs J. L. Bergeron, N. Côté-Léger, J. Jacques et L. Bélanger à propos du pouvoir dans *Les aspects humains de l'organisation*, Chicoutimi, Gaëtan Morin et ass., éditeurs, 1982, p. 210-211 : « la *taille* et la complexité des organisations modernes font que l'individu qui dispose des *sources* de pouvoir précitées (voir le pouvoir coercitif, économique, le pouvoir de l'expert, le pouvoir légitime et charismatique, p. 207-208-209) doit travailler avec plusieurs autres personnes qui ont les mêmes *ressources* que lui. En effet, le *nombre* de *bases* de pouvoir *augmente* avec le *nombre* d'incertitudes créées par la complexité des problèmes à résoudre » (souligné par nous). Un tel énoncé illustre pertinemment la représentation du pouvoir comme quantité, partie et série de lieux détachés (conception d'ailleurs très crozérienne).

⁴² J. C. Colliard, dans *Les régimes parlementaires contemporains* cite W. Bagehot, à propos de l'importance qu'il accordait à ses fonctions parlementaires : « Le Parlement m'a maintenu au pouvoir et c'était ce qu'il avait de mieux à faire », Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences politiques, 1978, p. 11. Dans ce même ouvrage, Colliard aborde bien le problème de la conception juridique du pouvoir qu'il associe au gouvernement : « le régime parlementaire est un régime de séparation des pouvoirs », p. 274 (souligné par nous).

⁴³ Voir sur les opérations d'abstraction, G. Bachelard, *La formation de l'esprit scientifique, Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*, Paris, Vrin, 4e éd., 1965.

⁴⁴ Contrairement aussi à l'analogie bien connue développée par T. Parsons.

⁴⁵ Voir *L'Établi* de R. Linhart, Paris, Éd. de Minuit, 1980 ou encore de B. Coriat, *L'Atelier et le chronomètre*, Paris, Christian Bourgois, 1982, chap. 8, « L'organisation scientifique du travail en éclats », p. 185-215.

pouvoir illégal, pouvoir de classe, pouvoir qui déborde l'État, mais pouvoir quand même. *Le pouvoir* comme l'autorité sur soi *est incommensurable*. S'il sait se soumettre à la loi de même que se la soumettre, il sait aussi lui échapper.

Le pouvoir occupe trois champs. Il est *dans* l'État, pouvoir matérialisé à travers des lieux séparés et reliés où circule l'emprise hégémonique. Il peut aussi être d'État lorsqu'il sacralise une autorité suprême sur toutes les autres formes de pouvoir légitime. Enfin, le pouvoir *déborde l'État* quand il révèle la capacité propre d'un sujet politique (collectif ou individuel) à se réaliser (ou à réaliser ses intérêts), en échappant à l'emprise étatique, en se situant par exemple dans des rapports étrangers à la reproduction des formes consensuelles de la domination et de la subordination, figure même de l'État.

Pour voir que le pouvoir est une capacité, une qualité, on doit admettre qu'il se constitue en rapport avec un imaginaire socialement instituable, c'est dire qu'on se le représente comme une création possible. *Le pouvoir peut donc représenter la capacité d'un sujet politique à imposer à un autre sujet politique des formes d'égalité*. L'élargissement de ce type de capacité dans l'imaginaire politique peut produire un nouveau rapport de pouvoir ou un *rapport de force fondé sur l'égalité*. *Le pouvoir* d'imposer *l'égalité* n'est pas antinomique. Égalité et pouvoir ne sont pas des termes contradictoires *a priori*. C'est leur organisation par rapport à la société et non à l'État qui en décide.

Le pouvoir assigne donc une place aux rapports sociaux vis-à-vis de l'État. Le pouvoir exprime un rapport de soi à soi, d'autorité sur soi, un rapport entre deux ou plusieurs sujets singuliers, un rapport entre deux ou plusieurs sujets collectifs, un rapport entre deux ou plusieurs classes. Le pouvoir peut s'instaurer sur deux champs, soit qu'il s'inscrive dans le prolongement de l'État, intériorisation du rapport étatique, soit qu'il soit extensible à un rapport fondé sur l'égalité entre les parties, ce qui le fait subversif, c'est-à-dire *contraire à la légitimité* instaurée par l'État, pour qui la domination, que ce soit au nom de l'intérêt général ou de l'intérêt de classe, est un principe fondateur. En tant que tel, il échappe à l'État, lui est en position d'extériorité, et, dans la mesure où son mode d'existence s'élargit, il peut même aller jusqu'à en ébranler les fondements hégémoniques. En laissant entendre que tout rapport de pouvoir est par essence un rapport de domination, on exclut la possibilité qu'un rapport d'égalité puisse se généraliser et occuper une place de pouvoir vis-à-vis les autres rapports construits sur la domination.

Quand on dit que le pouvoir est fondé sur un rapport social, on dit qu'il renvoie à la *qualité d'une relation*, c'est-à-dire qu'il tire sa nature étatique ou non étatique du type de rapport social qu'il manifeste. S'il se fonde sur un rapport social de type égalitaire, ce type de pouvoir, élargi à plusieurs groupes, est *non étatique* et *non hégémonique*. Si, au contraire, il tire sa force d'un rapport social de domination, il constitue un rapport de pouvoir *dans* l'État.

Dans la mesure où *l'État* est, dans la société actuelle, le *rapport de pouvoir par excellence*, en tant que création *nécessaire* à la société d'où il puise son principe, c'est vis-à-vis de l'État, de ce rapport de pouvoir-là, rapport consacrant la domination et la subordination au nom de l'intérêt général, que se définit la qualité de tel ou tel autre rapport de pouvoir ; il devient pouvoir *dans* l'État ou pouvoir propre *débordant* l'État. Si un rapport social s'inspire de la domination et de la subordination, on dira qu'il s'inscrit à l'intérieur du consensus hégémonique et s'apparente au rapport étatique : il sera rapport de pouvoir *dans l'État*. Si, au contraire, un rapport social fondé sur l'égalité s'étend à un ou à plusieurs ensembles, on dira que *ces ensembles sont dans des rapports de pouvoir* fondés sur l'égalité par rapport à d'autres rapports de pouvoir de type étatique fondés sur la domination et la subordination (inégalité) : ils seront *hors du champ de l'État*. Les rapports sociaux fondés sur l'égalité et ayant une extension de plus en plus large se transforment en rapports de pouvoir qui échappent à l'État. Ainsi pourrait-il en être, par exemple, de rapports d'égalité entre les sexes dans le couple ; il est clair que le renforcement de ces rapports tend à prendre naissance dans ce qu'on appelle « le privé ». Certes, la formation, l'implantation et l'élargissement de tels rapports est rare et difficile. Cependant, dans la mesure où l'État est relativement séparé de la société civile, un tel élargissement est possible, à l'intérieur de certaines limites et dans des conditions historiques très particulières. En autant que ces rapports sociaux atteignent l'extension de rapports de plus en plus généralisés recouvrant une partie de la société, ils tendent à leur tour à devenir hégémoniques. À l'aide du nouvel imaginaire qu'ils suscitent, ils menacent les fondements mêmes de l'État de domination, préparent à un bouleversement en profondeur de la société et sapent progressivement les bases de l'ancienne hégémonie qui, après avoir traversé de multiples crises, peut-on le penser, pourrait sombrer en désuétude.

Le propos ici n'est pas de dire à quelles conditions ces bouleversements sont possibles. Il importe cependant de dégager des manifestations ayant cours dans les transformations du rapport entre l'État et la société, dans le passage de la forme libérale à la forme interventionniste (keynésienne) d'État, et à toute autre forme d'État et phase de la démocratie.

Pouvoir et État ne sont pas exclusifs l'un à l'autre. L'État ne recouvre pas tout pouvoir politique mais certains rapports de pouvoir, ceux qui sont investis de la légitimité parce que leur mode de domination fait consensus. Le champ du pouvoir est donc non restrictif et *inépuisable*. Aucune des théories de l'État ou du politique telles qu'elles dominent la science politique traditionnelle ne saurait seule satisfaire, avec les catégories habituelles, le champ infiniment vaste du politique. C'est d'ailleurs dans un tel espace théorique que peuvent prendre forme des représentations de la société et de certains rapports sociaux échappant à l'emprise étatique. C'est la méthode qui prépare l'exposition de ces positions que nous allons maintenant présenter.

1.2 Sujet politique et État

[Retour à la table des matières](#)

Les modalités d'exercice du pouvoir fournissent à la sociologie politique son thème privilégié. Pouvoir de chacun, pouvoir de groupes, pouvoir d'ensembles organisés, pouvoir de classes ou pouvoir de partis, pouvoir lié à l'État ou pouvoir indépendant, autonome et débordant l'État ; enfin, pouvoir dont la place propre, le lieu et l'extension s'entrecroisent avec d'autres lieux de pouvoir spatialement délimités et liés par la chaîne nouant le fédéralisme et l'État. Recoupements entre État, pouvoir, fédéralisme et société.

Les transformations de l'État dans son rapport à la société, au Québec et au Canada, au cours des dernières décennies, feront la matière première de cette réflexion. Ces exemples parlent du rapport de cet État à la société, saisi au cours de phases successives de son évolution. Les législations liées aux *rapports de travail* serviront de critère privilégié pour observer les liens entre l'État et la société dans la mesure où ces législations délimitent un grand nombre de modes d'institutionnalisation du pouvoir.

1.2.1 La problématique

[Retour à la table des matières](#)

Les questions abordées ici partent d'un parti pris dans l'ordonnancement du politique. Ce parti pris s'appuie sur des éléments généraux de la théorie de l'État contemporain. Des avancées faites par d'autres chercheurs sur d'autres pays que le Canada, ont été dégagées des coordonnées se recoupant, des éléments de répétition traversant les différences, des commutations se substituant entre les lieux et les cas concrets⁴⁶. Une sorte de fil conducteur, fait de vibrations codées, se mouvant entre

⁴⁶ On se réfère ici de façon indifférenciée aux travaux fort nombreux, aussi bien des marxistes que d'auteurs libéraux qui, quoique utilisant une terminologie ou des formulations différentes, reconnaissent que l'État contemporain recouvre d'autres formes de rapports à la société à *partir des années trente*, formes que l'on désigne aussi bien de New Deal, d'État-Providence, d'État keynésien, interventionniste, etc. Ces auteurs sont, à titre indicatif, P. Anderson, P. Birnbaum et

des formations sociales distinctes mais dessinant partout le même sillon, une articulation répétée selon les temps et les données historiques entre la société et l'État.

Cet espace nécessaire entre la société et l'État, invariant dans son principe, se révélera à l'aide de deux blocs d'associations : on pourra parler de relâchement, de souplesse, d'élasticité même, et donc de *libéralisme*, dans le rapport entre l'État et la société. On parlera ensuite de resserrement, d'incise, de formation intégrée, d'incorporation, les mailles du lien social formant alors avec l'État un même corps. C'est la phase du corporatisme étatique, dite forme keynésienne, favorable par exemple à l'émergence des cas variés et non exclusifs de la social-démocratie⁴⁷ ainsi qu'à de nouvelles formes de pouvoir.

Ces transformations dans le corps de l'État et entre celui-ci et les ensembles sociaux structurés marquent des périodes longues, des tournants lents qui, si on ne les saisit pas dans leurs spécificités, rendent obscure parfois l'analyse des conjonctures. Il est central de se poser la question de la périodicité des fluctuations de l'État dans son rapport à la société ; périodicité qui se manifeste à travers des changements dans la structure de ce rapport, que l'on appelle formes *diverses de l'État*. Distinguer entre ces formes, c'est se demander comment l'État répond de la seule question qui le fonde, c'est-à-dire de sa capacité à légitimer le général et le particulier en accomplissant des fonctions de gouverne, de régulation, d'autorité et de consensus. Car l'État n'est pas, comme on pourrait le dire, « un détachable »⁴⁸ ... Il n'est pas non plus et surtout pas, même si parfois on pourrait être porté à le croire, un automate. L'État procède de la société et il renvoie à elle. Il est plutôt *rattaché* que détaché.

Si la légitimité de l'État est fondée dans le sujet collectif qui le reconnaît comme maître et autorité⁴⁹ en s'appuyant sur le droit, l'État lui-même ne se réduit pas à l'exercice de cette autorité. L'État actuel se manifeste, à son niveau le plus concret, à travers des actions qui moulent, pétrissent le corps social. L'État, toujours, fabrique, fait du social. L'État est non seulement illusionniste et marchand de sable, c'est aussi un fabricant de société, un saltimbanque⁵⁰ Ce qui n'est pas dire que l'État fonde le social. Ce serait là inverser des termes qui ne

B. Badie, H. Braverman, J. Donzelot, H. Galbraith, R. Miliband, J. O'Connor, C. Offe, E. Laclau, L. Panitch, G. Therborn, P. Rosanvallon, etc.

⁴⁷ On se rappellera que le PQ s'interrogeait, dans un colloque les 1-2 octobre 1983, sur la social-démocratie. Celle-ci reflète une tendance structurelle inhérente de l'État actuel l'amenant à s'incorporer des segments de société : voir plus loin.

⁴⁸ C. Buci-Glucksmann et G. Therborn en ont bien dessiné les contours dans *Le défi social-démocrate*, op. cit., tout particulièrement dans leur chapitre « À la recherche d'alternatives sociales démocrates post-keynésiennes », p. 285-324.

⁴⁹ Voir à ce propos les exemples donnés par P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, op. cit., le chapitre « Langage et pouvoir symbolique », p. 97-162.

⁵⁰ Sur le développement de ces interventions, cf. S. de Brunhoff, *État et capital*, Grenoble, P.U.G., 1976, le chapitre III : « Formation et formulation de la politique économique »

peuvent être indifféremment posés⁵¹. Ce qui ne revient pas davantage à parler d'antériorité. La société et l'État qui lui convient s'instituent réciproquement au cours de conditions nécessaires.

L'État fait du social et en même temps, il en procède. L'État de ce monde-ci n'est pas cet espion qui viendrait de nulle part. Il a ses racines : c'est l'Histoire qui les lui a faites. Mais quelle histoire ? Celle des formes successives et chaotiques qu'ont prises les divisions qui, de tous temps, ont traversé les sociétés. Des divisions entre les groupes, riches et pauvres, forts et faibles, agressifs et défensifs, conservateurs, libertaires et révolutionnaires, etc. Des divisions qui à la fois se sont fondées sur l'accumulation et la paupérisation, en en étant issues et les produisant à la fois. Des divisions qui se sont produites et reproduites à travers tous les temps⁵² mais dont les clivages et les tranchées ont qualitativement varié, donnant des formes de société tout à fait dissemblables et incomparables. Comme exemple, mentionnons que la condition de l'esclave et celle de l'ouvrier ne se comparent pas davantage que celle du seigneur et du financier.

L'État *procède* donc de ces divisions. Il détient sa place, son espace, son extension, son poids, sa grandeur et sa décadence de ces rapports de division. L'État est une *création nécessaire* du social. Mais le social, lui, change. Il s'est appelé esclavagisme, il s'est appelé servage, il s'est appelé capital⁵³. À chaque fois l'État se place, se déplace et se moule au terreau des rapports sociaux. L'État, dirait-on, se puise dans la société et y retourne. Il lui est indissolublement rattaché. État et Société sont les deux faces d'une unité scindée, segmentée en une multipolarité : l'une, l'État, la face de cette unité recherchée, en perpétuelle reformulation, l'autre, les rapports sociaux, divisions produites historiquement et sans cesse élargies. Unité accomplie dans et par l'État d'un côté *en même temps* que de l'autre côté, institutionnalisation de la société, élargissement des divisions sociales produites par des intérêts pluriels confrontés dans le social et réalisés, approfondis et *pactisés dans l'État*. En quelque manière que ce soit, l'État réussit toujours *son dessein*, rabibocher le fissuré, ce qui ne sera jamais, on le comprend, que tenter de réparer l'irréparable.

En effet il s'agit bien d'un irréparable destin que celui auquel est lié l'État, d'où il tente, d'ailleurs, de réaliser dans la grandeur son projet de mort. L'État appelle toujours de son dernier soupir à survivre. Aussi vite est-il entendu qu'il est amené à annoncer d'un autre vocable un éternel projet de recommencement.

⁵¹ On ne saurait passer sous silence, bien entendu, le débat sur l'origine de l'État, que l'on pense à l'étude exemplaire de P. Clastres, *La société contre l'État*, Paris, Minuit, 1975.

⁵² Nous excluons ici à dessein les formes sociales égalitaires de la production sociale pour deux raisons : si elles ont existé, elles ont représenté une fraction infime du temps historique et, deuxièmement, leur analyse controversée fait problème en anthropologie.

⁵³ On reconnaît qu'il ne s'agit là que des grands modes de production tels que les historiens, les anthropologues, les économistes les ont théorisés. Il faudrait ajouter encore les modes asiatique, lignager, etc. tels qu'étudiés par P. P. Rey, M. Godelier, C. Meillassoux, etc.

1.2.2 L'histoire et les formes de l'État

[Retour à la table des matières](#)

L'Histoire est donc ce qui commande l'État. Histoires au pluriel, histoires de rapports sociaux multiformes, histoires de grands dilemmes et de périlleux affrontements. Indéchiffrable parfois, celle d'aujourd'hui ressemble peu à celle d'hier quand, à l'apogée du libéralisme, le social demandait moins à l'État. Les rapports sociaux établis entre les nouvelles forces de l'accumulation et les producteurs libérés de la servitude antérieure ouvraient larges les voies de la libre rencontre : concurrence,

ascendance, espoir étaient les marques et l'esprit de ce temps-là⁵⁴. L'État avait pour principal titre de célébrer cette belle indépendance. Sa présence revenait justement à proclamer son absence : non-interventionnisme direct et libéralisme étaient les thèmes les plus entendus de cette « union », dite libre...

Aujourd'hui, la présence de l'État est encore commandée par la même Histoire, produit de luttes, d'inégalités et de dépendances. Mais cette histoire a pris des formes tout autres. D'une phase ouverte, libre, émancipée, le capitalisme s'est enfoncé dans l'intolérance, dans le dogme, dans l'auto-défense. Et l'État, confondu avec le Capital, assoiffé de fusion, d'absorption de tout le corps social, tentaculaire, se donne des racines partout, se vissant aux socles les plus pierreux, faisant marcher tête basse les peuples les plus démunis, tel un cheval éperdu, en rût, les mâchoires débridées.

Aucune tenaille qui tienne. Le social a fait déborder la vapeur ; ordre dans le désordre. Une nouvelle machine de l'État, d'une imposante prestance, d'une dignité ne tolérant plus la chamaille ; des corps d'élite démultipliés. Des détachements d'escorte. Plus aucun espace libre, chacun devant placer son discours au diapason du même, celui de l'État. Des régiments de penseurs, en ensembles rattachés seraient intégrés au grand corps de chaque État-Nation. Les petites nations, elles, n'ayant pas droit à la lettre, seraient inféodées aux grandes et les détournements se succéderaient, la chaîne s'étirerait jusqu'à n'être plus qu'une cohorte sans fin, défilant devant un destin sans brisure.

Dévoyés dans leur vocation première, détournés de leur élan propre, quoiqu'en fait irréductibles à la fusion *dans* ou avec l'État, les uns après les autres, les acteurs sociaux, classes, organisations, partis, groupes et mouvements sociaux seraient amalgamés aux visées du Grand Tout, fondus dans une apparente harmonie et un

⁵⁴ Dans un chapitre intitulé « L'État et autres thèmes historiques », Octavio Paz, en paraphrasant Sartre, conclut en disant « *La liberté, c'est les autres* ». *Rire et pénitence*, Paris, Gallimard, les essais, 1983, p. 103.

fervent débat. On laisserait à chacun, certes, l'enveloppe de son identité : les travailleurs s'y mêleraient par la voix de leurs syndicats, les patronats aux intérêts conflictuels auraient droit chacun à leur chapitre et parfois même à davantage.... les clientèles sociales de toutes espèces se feraient entendre et intégrer par la corporation, les partis politiques ne garderaient de leur fonction d'opposition que la fougue et le titre pour se donner comme membres du corps étatique ⁵⁵. Au banquet de l'État, chacun aurait son siège et ses lauriers.

Cette tentative elle aussi allait avoir son temps. Non qu'elle soit déjà achevée. Mais, puisant dans un terreau où les intérêts ne se forment pas aux mêmes racines, l'État prête flanc à l'échec ⁵⁶. Depuis lors se révèle peu à peu, du moins dans l'ébauche d'un désir, l'existence d'un ailleurs, c'est-à-dire d'une scène où les acteurs rêvent d'espaces multiformes de pouvoir, débordant les institutions ⁵⁷ exprimant d'autres identités dans un imaginaire délié ⁵⁸.

Les rapports sociaux ne sont pas des profils figés. Soudain la pauvreté ne suffit plus à nourrir la richesse : il faut l'y aider. Et puis l'aidant, il faut aussi pourvoir aux moyens pour l'assurer : survie, sécurité, santé, école, transport, formation spécialisée, énergie, invention, accélération, simulation, génie, etc. Comme on l'a dit plus haut, cette *période* sera dite *corporatiste*, *interventionniste*, *keynésienne*, *new dealienne*, *centralisatrice*, *social-démocrate*, *néo-capitaliste*, etc. Elle s'étirera ensuite dans ce que nous sommes maintenant amenés à connaître : l'émergence de nouveaux conflits, l'extension de la marginalité, l'épuisement des traditions démocratiques, l'usure des formes et des vocables propres aux dialogues anciens. Le dévoilement des limites inhérentes aux frontières entre disciplines sociologiques explique bien les difficultés d'analyser la complexité de ces mutations ⁵⁹.

Les grands moments traversés par l'État dans ses rapports avec le social, phases de formation, d'implantation, de consolidation, d'expansion libre, de crises, d'ajustements, de mutations, de ré-ajustements, doivent être re-pensés. Dans le cas de l'État canadien, trois périodes successives sont d'abord notées, la première de formation, la seconde d'expansion et la troisième de mutations. Cette dernière

⁵⁵ Voir dans *Les conceptions politiques au XXe siècle*, op. cit., le chapitre 11, « L'État-Parti », tout particulièrement les pp. 283-313.

⁵⁶ Il serait utile d'introduire ici des références à la pensée de l'École de Francfort sur l'État et sur la rationalité. En particulier, on ne peut manquer de mentionner les travaux d'Habermas dont *La théorie de l'agir communicationnel* pose des problèmes qui sont tout à fait au centre de ce qui nous occupe ici.

⁵⁷ Ici on peut penser en effet à Foucault : « Le pouvoir est partout » dans *La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.

⁵⁸ Voir par comparaison ce que C. Castoriadis a appelé « ce magma de significations imaginaires sociales, organisé ainsi et non autrement », dans *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, 1975, p. 481.

⁵⁹ Voir sur ce dernier point les propositions de C. Castoriadis dans *Les carrefours du labyrinthe*, « Science moderne et interrogation philosophique », Paris, Ed. du Seuil, coll. Esprit, 1978, p. 196-217.

recèle des questions de plus en plus significatives comme : *le fédéralisme est-il du côté de la société ou de l'État ?* En effet, en apparence, le régime de forme fédérale a fait son choix : de liberté et de cohérence d'abord. Mais en fait, lui aussi paye sa rente viagère : les rapports sociaux toujours l'interpellent et l'État, pris au piège, semble aussi vouloir lui tracer sa voie. (C'est d'ailleurs la double polarité à laquelle ont fait face les enjeux du Lac Meech.)

Spécificité toute canadienne, ce régime politique semble plus parlant qu'un autre pour révéler *l'éclatement des pouvoirs*. Pouvoirs qui prennent les libertés que lui donne le fédéralisme et qui, pourtant, sont retenus dans les mailles du *même filet étatique*. Le fédéralisme a un rôle social particulier à jouer. Pris dans la logique de l'État, comment le jouera-t-il ? Du côté de la société ou de l'État ?

Il faudra se demander, par exemple, si le fédéralisme favorise la convivialité avec l'État, dans sa phase de grand rassemblement, de corporatisme élargi ⁶⁰, ou s'il fractionne plus profondément la dissidence entre les parties, parties ici formées pour quelques-unes d'après leurs bases spatio-régionales, mais aussi parties débordant leurs espaces, récoltant au fût de l'ensemble leurs denrées. Le fédéralisme ne serait-il que le maître d'hôtel de l'État ?

1.2.3 Repenser l'État

[Retour à la table des matières](#)

Quelques mots encore sur la définition de l'État. Comme le tout ne doit pas être confondu avec ses parties ⁶¹, de la même manière, l'État ne peut être pris pour *l'addition* des divers lieux *séparés* de pouvoir qu'il recouvre ⁶². De la même manière, un État dont le régime, l'organisation des pouvoirs, est de forme unitaire (comme la France par exemple) ne peut être confondu avec la *somme* des pouvoirs et compétences des départements, des régions, des communes et du centre. Chaque État est un enchevêtrement complexe et contradictoire de tous les lieux, espaces de pouvoir légitime *fusionnés en un rapport principal consensuel de domination/subordination*. Quoique la composition de chacun des pôles de ce rapport soit fractionnable, la domination est assurée par un ensemble qui y dispose

⁶⁰ Sur le corporatisme au Canada, se référer à L. Panitch, « Corporation in Canada », *Studies in Political Economy*, 1979, no 1 et « The Development of Corporatism in Liberal Democracies », *Political Studies*, vol. 10, no 1, avril 1977. Le corporatisme libéral serait « la forme la plus haute de la social-démocratie » affirmaient C. Buci-Glucksmann et G. Therborn dans *Le défi social-démocrate*, op. cit., chap. 3-11 « Social-démocratie et néo-corporatisme », p. 155-161.

⁶¹ Voir, par exemple, D. Seiler, « La méthode comparative » dans *La politique comparée*, op. cit., pages 13 à 44.

⁶² Tout comme la conception hégélienne qui consiste à considérer qu'à côté de *l'État-Idée*, on trouve la juxtaposition de l'exécutif, du législatif, du judiciaire, etc. L'ouvrage théorique de G. Bergeron, *Le fonctionnement de l'État*, Paris, A. Colin, 1965, comme la plupart des thèses fonctionnalistes sur l'État, est construit selon cette représentation.

de la force et du contrôle légitimes, d'un *ascendant* non mesurable en quantité mais *repérable en qualité*, par le lien privilégié qu'il entretient avec le consentement général, formulé autour d'une conception et d'une organisation des rapports sociaux qui font consensus. Ce rapport principal de domination/subordination, rapport de force au-dessus de tous les autres, se donne donc comme *synthèse* de tous les *rapports légitimes de pouvoir présents dans les multiples lieux institutionnels et/ou étatiques*. Ces multiples lieux peuvent être compris au sens fort, c'est-à-dire en tant qu'espaces géo-politiques distincts, telles les provinces au Canada, ou les municipalités ; ils peuvent aussi être saisis en tant que lieux au sens abstrait, c'est-à-dire espaces de la structure organisant et distribuant ce pouvoir d'État tel que constitué à travers des instances politiques spécifiques, comme par exemple, le gouvernement et les Parlements, l'exécutif et le législatif, ou encore, les divers Ministères, les organismes étatiques multiples, jusqu'au niveau le plus concret, telles les instances régionales d'un ministère, etc. Enfin, ces lieux désignent aussi les espaces de reproduction de la *domination légitime*, qu'ils soient publics ou privés comme le couple et la famille. Ce qui caractérise empiriquement ces lieux, en apparence du moins, lieux et espaces géo-politiques, lieux et espaces juridico-politiques et symboliques, privés et publics, c'est la *séparation*, des degrés variés de légitimation et des contre-tendances inégales opposées à cette légitimité. Chaque lieu étatique différencié demande à être considéré de la sorte.

Certes, aucune entité, aucun objet concret n'est seul en lui-même. À chacun, des limites propres sont attribuées, soit par le droit public quant il s'agit d'établir les compétences qui circonscrivent l'action de tel ou tel organisme public, soit par l'instance juridique quand celle-ci dessine la démarcation entre ce qui est privé et public. Le pouvoir légitime s'exerce donc sous l'apparence de la séparation, *dans des lieux formellement distincts* les uns des autres, *privés et publics*. Ce qui est appelé ici la séparation *entre* ces lieux est ce qui marque leurs limites *relatives*. Les rapports de pouvoir *dans* l'État se réalisent donc à la fois *dans* et à *travers* des limites relatives qui séparent entre eux, *de façon conventionnelle*, c'est-à-dire historique, instituante et changeante selon les cas, ces divers lieux ou espaces de pouvoir légitime (à caractère étatique).

Les rapports de pouvoir d'ordre étatique ⁶³ existent donc au sens fort au niveau le plus concret dans des espaces *conventionnellement séparés* les uns des autres. De ceci *on ne peut conclure* que l'État lui-même est réductible à la somme de ces lieux. L'État désigne un *rapport d'ensemble* qu'il faut distinguer des supports qui le constituent empiriquement ainsi que des modes partiels d'existence qui le rendent repérable : ne pas confondre la chose et son concept. *Il n'y a pas d'identité entre l'État et les institutions étatiques* ; cependant, ces deux termes fonctionnent l'un par rapport à l'autre, ils s'instituent d'une manière qui les rend indissociables à l'intérieur d'une temporalité tout à fait spécifique. Le concept d'État désigne *la combinaison d'ensemble de ces lieux*, une combinaison qui n'est réductible ni à une addition ni à une seule de ses parties, mais qui se donne comme processus et objet

⁶³ Se rappeler comment, plus haut, on a distingué entre pouvoir *dans* l'État et pouvoir propre.

distincts, de la même manière qu'un moteur ne peut être confondu avec la liste des pièces détachées nécessaires à sa fabrication. Le nouvel objet est le produit d'une *synthèse complexe* dont la qualité propre, originale et unique, réside dans le *mode original de liaison* des parties entre elles. Comme on ne peut saisir la motricité du moteur sans reconnaître à chacune de ses parties une fonction propre dans son mouvement d'ensemble et à chaque partie une identité différente qui tire son sens de son rattachement, on ne peut non plus parler de moteur et de motricité en isolant une seule de ses pièces. Les parties sont constitutives du tout et le tout est nécessaire à chacune de ses parties car c'est *le tout* qui confère un *sens* à l'ensemble, comme une place à chacune de ses parties.

Ainsi, l'État canadien n'est pas assimilable à une addition de pièces détachées. La métaphore inductive de la mosaïque⁶⁴ laisse entendre qu'il s'agit d'une addition de pièces habilement agencées. C'est plutôt le *mouvement* en perpétuelle *recherche de son équilibre* qui fait le principe de l'unité d'un ensemble diversifié. Le mouvement traversant et reliant les parties est un élément essentiel au tout, indissociable et irréductible à la somme ou à l'une ou à l'autre de ces parties prise isolément⁶⁵.

1.2.4 Les enjeux de la définition de l'État

[Retour à la table des matières](#)

La définition élaborée ci-haut aura trois principales conséquences. La première sera de ne pas confondre dans l'analyse concrète l'État avec la chaîne-addition des lieux de pouvoir donnés par la Constitution⁶⁶. Elle force ainsi l'analyse à s'approprier cette distinction entre État et lieux d'exercice du pouvoir au niveau le plus concret : l'un ne se réduit pas à l'autre. On verra que sur ce point les théories fonctionnalistes et le léninisme ne sont pas éloignés. La seconde conséquence posera la nécessité opérationnelle de compter avec le double principe de *division et de liaison* qui traverse les lieux de pouvoir puisque l'État est *unification de lieux séparés*. La troisième conséquence qui découle de cette définition porte sur l'extension de la notion de pouvoir *au-delà de l'État*.

Ces références sont encore abstraites. On en comprendra mieux la portée au fur et à mesure des développements empiriques et de l'illustration de quelques propositions. Commençons par donner quelques indications anticipées.

⁶⁴ L'analyse bien connue de J. Porter, *The Vertical Mosaic*, Toronto, University of Toronto Press, 1967, est justement une illustration typique de la méthode critiquée ici.

⁶⁵ Le titre de l'ouvrage de G. Bergeron, *Notre miroir à deux faces* Montréal, Québec-Amérique, 1985 fournit une figure plus appropriée que celles de la mosaïque ou de la balkanisation.

⁶⁶ Cette conséquence est première car elle démarque ce travail des approches fonctionnalistes et juridiques pour lesquelles l'État renvoie à la série additive des fonctions exécutive, législative, judiciaire, etc. et à la série des instances de droit public.

La première conséquence de la distinction conceptuelle⁶⁷ entre, d'un côté, l'État comme rapport légitime de domination et, d'un autre côté, les institutions dans lesquelles se réalise ce rapport-synthèse, aura pour effet d'éviter les conceptions ethnocentristes et volontaristes de l'État canadien. La science politique traditionnelle, qu'elle soit fonctionnaliste, de caractère juridique, institutionnaliste ou marxiste présente la plupart du temps l'État comme une chaîne d'institutions de droit public, à savoir comme somme des gouvernements centraux et locaux, avec leurs branches et cohortes respectives, l'exécutif, le législatif et le judiciaire, les ministères, les agences gouvernementales, les organismes étatiques et étatisés. C'est ce que la même science politique traditionnelle appelle aussi « le système politique »⁶⁸, recouvrant alors les forces politiques tels les partis et les groupes de pression. Cette définition, qu'on appellera « institutionnaliste » (parce qu'elle réduit l'État aux institutions de droit public) et instrumentale (parce que l'État se donne comme le sujet et l'instrument des transformations) fait de l'État l'Institution par excellence. Cette conception traverse grand nombre de travaux sur *le* et sur *la* politique de même qu'elle fournit leur légitimité aux représentations positivistes produites par les media et les agents institutionnels.

Il en va de même pour la tradition marxiste dérivée de la pensée léniniste, selon laquelle l'État est réduit à un appareil « spécial », l'appareil d'État, désignant les institutions de répression et de domination reconnues comme légitimes, c'est-à-dire, dans le cas de l'État de l'Union Soviétique par exemple, celles qui répondent à la direction politique émanant du parti prolétarien. *Dans les deux approches*, l'État est réduit à une chaîne d'espaces politiques *séparés*, confondu avec ce qui en constitue des supports empiriques concrets. Que l'État soit représenté par paliers successifs, par instances, par compétences locales ou par branches, il revient toujours à un découpage entre fonctions réparties de manière soit verticale⁶⁹ soit horizontale, selon qu'il convient de faire ressortir un ordre et une hiérarchie ou, plutôt, une division technique des tâches, des compétences et des attributs⁷⁰. La

⁶⁷ Par « distinction conceptuelle » on veut dire que chaque réalité politique, chacun de ces objets concrets, doit être désigné par un *concept approprié* et distinct.

⁶⁸ Le sociologue Alain Touraine utilise aussi la notion de « système politique » en voisinage de l'État ; avant lui, bien entendu, Maurice Duverger : voir tout particulièrement *Le système politique français*, Paris, P.U.F., coll. Themis, 1985. Cette notion de « système politique » demande à être critiquée. Nous pensons, pour notre part que la notion de systématicité, comme on s'explique plus loin sur ce point, déforme les représentations du réel en les donnant pour complètes. Cette conséquence méthodologique, dérivée de la métaphysique, est contraire au fait que le concret ne se constitue pas en systèmes : il y a toujours du manque, de l'incomplet et de l'invisible qui échappent à toute systématicité.

⁶⁹ Les conceptions verticales et pyramidales de l'État sont les plus courantes dans la science politique traditionnelle et tout particulièrement dans les théories de l'administration publique où État et pouvoir se confondent, le pouvoir étant réparti quantitativement entre la base et le sommet. On trouve cette conception dans les théories de Michel Crozier dont la représentation du pouvoir-quantité sous-tend l'ouvrage *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Ed. du Seuil, coll. Points, 1963, de même que la théorie exposée dans *La société bloquée*, 1970.

⁷⁰ À ce propos, voir l'étude de G. Burrell et G. Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, London, Heinemann Educational Books Ltd., 1982.

conception hégélienne de l'État est toujours là qui *hante* ces définitions, comme si l'État-« Idée »-par-excellence tirait son contenu d'une essence et que ce contenu était déposé dans ses institutions, l'État ainsi concrétisé représentant-socialisant cette force abstraite qu'est *l'idée d'État*. L'État, selon Hegel, est un *pouvoir en soi*, totalement étanche par rapport à la société civile et fonctionnant par lui-même. Les courants de la conception institutionnaliste et instrumentale de l'État dérivent de cette représentation⁷¹ : l'État serait une entité-idée autonome placée audessus de tout, idée et pouvoir suprêmes dont il ne reste qu'à s'appropriier le contenu et les résidus, accessibles ici et là. Cette notion de *résidus* ou de *quantités* définissables, sécables, *de pouvoir* s'accommode aussi très bien des théories les plus utilisées sur les organisations pour lesquelles une quantité donnée de pouvoir est répartie inégalement, selon les degrés dans la « pyramide » des fonctions. L'« esprit » qui guide ces théories, leur mode d'opération hypothético-déductif dérive des plus forts courants de la pensée politique contemporaine en Occident et est on ne peut mieux exprimé par Hegel⁷² :

Le but de l'État est l'intérêt général en tant que tel et comme l'intérêt général est la substance des intérêts particuliers, il est ainsi la sauvegarde des intérêts particuliers. C'est là que réside sa réalité abstraite ou sa substantialité ; mais aussi sa nécessité par laquelle son activité se répartit dans les sphères qui correspondent aux différents aspects de son concept, aspects qui, par cette substantialité, sont autant de déterminations fixes et réelles : des pouvoirs. Mais cette substantialité de l'État est justement l'Esprit qui, par le progrès de la civilisation, est devenu Esprit qui se sait et se veut lui-même. Ainsi l'État sait ce qu'il veut et le sait dans son universalité, comme quelque chose de pensé. Il agit et se comporte donc d'après des buts connus, des principes explicites et des lois qui ne le sont pas seulement en soi, mais aussi pour la conscience : de même son action sur les situations et les circonstances existantes est faite d'après la connaissance précise qu'il en a⁷³.

Afin de montrer les applications les plus courantes de la définition institutionnaliste et instrumentale de l'État, il est facile de se laisser éclairer par cette citation. On y trouve que la *réalité* de l'État est *extraite* de son idée et de son concept selon lesquels l'État est avant tout un « Esprit (un sujet) qui se sait (conscience, indépendance, auto-crédation), se pense et se veut lui-même ». En tant que tel, il se sait, se pense et se veut « la sauvegarde de l'intérêt général »⁷⁴.

⁷¹ D'ailleurs, de Hobbes à Hegel, on trouve à ce niveau des affinités sur lesquelles on souhaite revenir dans d'autres travaux.

⁷² Certes toute la théorie du matérialisme historique ne verse pas dans la dérive hégélienne, sans quoi elle serait, en ce qui la spécifie, inexistante. Cependant, en ce qui concerne l'État, l'influence léniniste est encore la plus forte et, en ce qui nous concerne, en réduisant l'État à l'appareil d'État, Lénine n'a fait que prolonger, sous l'apparence de la variable importante que lui donne l'instrumentalité de classe, la conception hégélienne.

⁷³ Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, cité dans K. Marx, *Critique de l'État hégélien*, Union Générale d'Éditions, Paris, 1976, pp. 75-76.

⁷⁴ Voici un exemple de l'émergence des philosophies de la subjectivité.

Le point de départ est, selon la tradition hégélienne, l'apparition de l'État comme substance dans l'idée d'intérêt général et va jusqu'à son incarnation dans « l'activité, la sphère, les aspects, les déterminations réelles », c'est-à-dire, dans « *des pouvoirs* ». Ces pouvoirs, Hegel les énumère très bien : il s'agit « du pouvoir royal, du pouvoir gouvernemental et du pouvoir législatif ». Pour Hegel, l'Idée est fondatrice du réel et inversement, le *concret* est *promu à l'Idée d'État*, l'État, sujet qui se sait (conscience), se pense et se veut (projet). L'État est immanence, il part de son concept et il y revient.

Pour la tradition marxiste dérivée de la pensée de Lénine, l'État ne doit pas être conçu comme projet mais comme matérialité, i.e. comme appareil-instrument des intérêts politiques *d'une* classe. Ce qui distingue la théorisation léniniste de la théorisation hégélienne de l'État, c'est que selon Lénine, l'État est déterminé par l'antériorité d'intérêts extérieurs auxquels il est subordonné tandis que selon Hegel, l'État se fonde sur un projet idéal, celui qui fonde en lui-même son existence, la sauvegarde de l'intérêt général ⁷⁵.

Si cette distinction a permis d'opposer la conception matérialiste de l'histoire à la conception idéaliste en ce qui concerne la finalité de l'État et son fondement, cette distinction s'atténue quand il s'agit de distinguer les objets que chacune recouvre. Pour le marxisme-léninisme, l'État c'est l'appareil d'État, c'est-à-dire les institutions de force légitimes qui servent à la domination d'une classe. Selon la tradition métaphysique, l'État est le découpage cumulatif d'institutions données par la Constitution en autant qu'elles incarnent la sauvegarde de l'intérêt général.

Les conséquences de ces définitions sont les suivantes. Dans un cas comme dans l'autre, l'État est « construit » par la mise en place de chacune des pièces du casse-tête tel que constitué par le découpage et la séparation des pouvoirs. L'État peut se confondre soit avec le centre, soit avec le centre plus les pouvoirs périphériques, soit avec l'exécutif plus le législatif, etc. Quand l'État est Idée, *sa réalité est celle de son incarnation-répartition* (Hegel, sic) dans *des* pouvoirs séparés ; quand l'État est instrument d'une classe, sa réalité est d'être cet instrument, à travers des institutions asservies à *cette* classe, mais *série* d'institutions quand même.

1.2.5 Définitions de l'État et représentations du changement

[Retour à la table des matières](#)

⁷⁵ Il faudrait ici apporter les nuances qui distinguent la conception de Kant et celle de Hegel à propos de l'État : à ce propos voir *Débat sur le kantisme et la philosophie*, Ed. Beauchesnes, 1982 ; consulter aussi L. Ferry et A. Renaut, *Philosophie politique*, t. 3, op. cit., p. 96-103 où la position de Kant par rapport à l'État et au couple État-société est liée à la conception moderne du droit ; voir de plus L. Ferry, t. 2, op. cit., p. 74-89 et 108-137.

Ainsi, selon cette conception, l'État pourra être sécable et ramené à l'une ou à l'autre de ces institutions en autant qu'elles incarnent soit le projet idéal, soit le projet de classe. On n'aura, au niveau de l'analyse comme au niveau de l'action, bien entendu, *pas d'autre choix* (par la même réduction) que de *se représenter l'État dans chacun de ces lieux pris séparément*, que ce soit au niveau du Québec, par exemple, ou que ce soit en le ramenant au palier central – fédéral. C'est dans ce sens que l'effet de théorie de ces conceptions est ethno-centriste quand il conduit la recherche à se représenter toute partie constitutive de il État d'une façon détachée, *autonome*, comme objet séparé, que ce soit le Québec ou n'importe quel autre lieu juridico-politique séparé ⁷⁶.

On tend ainsi à prendre une partie pour le tout et à se représenter une région isolément à l'échelle infra ou suprarégionale ⁷⁷ comme un tout, détaché de la synthèse de l'ensemble, qu'il s'agisse du Québec ou de n'importe quelle autre région ou province au Canada. Cette tendance est dérivée de la *manière* hypothético-déductive par laquelle pour Hegel, *l'Idée d'État*, assimilable à son projet, *n'est pas dissociée de ses sphères* d'action. Disons, pour résumer, que la méthode déductive réduit la proposition générale à ses manifestations concrètes.

C'est dans le même sens que la définition de l'État est volontariste quand elle incite à ramener l'État dans son entier (défini ici comme synthèse complexe et divisée) au projet d'un seul groupe, l'intérêt général étant la substance et la sauvegarde d'intérêts particuliers, selon Hegel, ou d'une seule classe, selon Lénine. Encore que la logique de l'État, selon ces définitions est largement commandée de l'intérieur, c'est-à-dire comme le dit Hegel, par « sa nécessité, selon laquelle son activité se répartit dans les sphères qui... sont, autant de déterminations fixes ». Lénine n'a-t-il pas dit que l'État disparaîtrait quand la lutte des classes céderait à l'administration des choses ? L'État est, dans ces deux cas, ramené à une essence, à un contenu, à une substance, elle-même incarnée dans des institutions.

⁷⁶ On comprendra que nous ne partageons pas la représentation de l'État qui est sous-tendue par Laurent Cohen-Tanugi dans son ouvrage *Le droit sans l'État*, Paris, P.U.F., coll. Recherches politiques, 1985 quand il écrit, « Aux États-Unis... le fédéralisme et l'administration des pouvoirs interdisent une conception unitaire de l'État (cette institution au sens français n'existant d'ailleurs pas outre-atlantique » (p. 9). Pour cet auteur, « le contrat désigne un système de droits et d'obligations entre unités décentralisées, qui assurera la distribution des pouvoirs et l'autorégulation de la société » (p. 10). Malgré les nombreux mérites de ce livre (voir notre conclusion), nous y trouvons une fois de plus une conception réductrice de l'État ramené, pour l'essentiel, au corps des institutions de droit public. Cette dernière acception est par ailleurs difficile à concilier avec des versions comme la suivante : « L'identification du droit à l'« État » y (aux É.U.) est donc impossible » (p. 9). En effet, légitimité et droit étant indissociables, seule une acception de l'État comme série de fonctions permet d'opérer une telle démarcation (c'est la thèse du livre, voir le titre) entre droit et État.

⁷⁷ Sur le concept de région par rapport à l'État, A. Legaré, « Quelques courants dominant l'analyse de la région en France et propos sur la définition de la région » dans *La décentralisation, pour quoi faire ?*, Cahiers de recherche sociologique, Département de sociologie, UQAM, vol. 3, no 1, 1985, p. 55-75.

Le fait de distinguer entre l'État lui-même, comme synthèse de rapports de pouvoir, et les institutions concrètes et séparées, oblige à penser l'État dans son ensemble, comme présent à chaque fois dans chacune de ces réalisations moléculaires et ainsi à voir dans chacune de ces parties constitutives, l'effet de sens qui lui est donné par le tout. Aucune région politique infra-provinciale ne peut être représentée au niveau analytique comme partie détachée, extraite ou abstraite de l'État canadien qu'on construirait mentalement comme un objet à part⁷⁸. Le Québec, l'Ontario, l'Alberta ou chaque espace politique canadien, peut cependant être représenté comme un lieu distinct qui réalise à sa manière les rapports de pouvoir de l'État canadien dans son entier. La matière soumise à l'analyse ne peut se confondre à volonté, par un procédé déductif, avec le modèle hégélien de réduction de l'Idée d'État à l'une de ses parties. Ottawa ne peut non plus être pris pour l'État canadien, ce qu'il n'est d'ailleurs que dans la tête des politiciens⁷⁹.

La deuxième conséquence des définitions traditionnelles de l'État concerne les représentations qu'on peut se faire en rapport avec les théories du changement. Elle part du fait que le chercheur n'a pas le don d'ubiquité. Seule l'abstraction tend à saisir le tout, sans d'ailleurs jamais y arriver⁸⁰. Partant de cette difficulté à représenter présence et absence, plein et vide⁸¹ en même temps, le sens pratique du politicien et de l'analyste l'amènera à parler de centralisation de l'État quand un palier provincial de gouvernement aménage des réformes dans ce sens. Pourtant, comme on l'analyse plus loin, un mouvement centralisateur au Canada a pu s'observer au niveau des provinces en même temps que des manifestations inverses de décentralisation au palier fédéral. À ce moment-là, peut-on dire que les transformations de l'État canadien sont celles de ses provinces, l'une après l'autre, ou celles du palier dit fédéral ? Ou les deux ? Et s'il s'agissait des deux, comment est-il possible de les appréhender dans leur globalité ? À l'aide de quels concepts ?

⁷⁸ Tel que le réel se donne à voir, en « pouvoir segmenté » et pris pour tel comme dans *Le droit sans l'État*, op. cit., p. 10.

⁷⁹ G. Bergeron critique clairement cette position quand il dit ceci de la politique « qu'elle est la matrice qui a conduit souvent à prendre la séparation entre les parties comme un tout ».

⁸⁰ C'est se rappeler, par exemple, la distance entre la réalité et le concept : la notion kantienne de système, par sa connotation conceptuelle et abstraite illustre cette distance. On peut se représenter des formations en système ; pourtant, dans le réel, l'impondérable contrevient toujours à l'idée parfaite de système. C'est pourquoi la notion de *système ouvert* s'est imposée pour rendre compte de cet impondérable. Cet exemple montre que la représentation peut viser la totalité (c'est la tradition métaphysique) mais ne l'atteint jamais. À ce propos, les travaux de T. Adorno et de M. Horkheimer sont décisifs.

⁸¹ Dans *L'étrangeté du texte*, C. Lévesque cite M. Blanchot à propos de cet *inconnu*, de cet impossible à formuler situé « au-delà de tout sujet et de tout objet », pensée de l'inconnue « non dialectique », pensée de l'autre qui « cherche à sortir de l'unité et de la *totalité* afin de penser selon une autre mesure qui n'est plus ordonnée à la clarté de ce qui approprie... N'est-ce pas se vouer à la limite, à l'impossible, même, où *tente de s'exprimer cela seulement qui ne peut l'être, ce qui se murmure dans l'absence de la parole, dans la dissémination des blancs sur la page, l'abîme même, le neutre même* », Paris, Union Générale d'Éditions, 10/18, 1978, p. 104-105.

Voulant saisir l'État canadien, le mouvement naturel pourra être de commencer par le plus concret, soit en prenant comme support, par exemple, une branche concrète de ses appareils, tel le système scolaire québécois. Or, sans avoir fondé en théorie, dans son appréhension comme ensemble, l'objet de l'État canadien (comme combinaison-synthèse contradictoire), on ne peut saisir chacun de ses supports ou objets particuliers que dans ses dimensions *apparentes*⁸², données par sa séparation des autres institutions locales, extra-régionales de même que fédérales⁸³. Sans avoir pris en considération le fait que l'État canadien tel qu'il est n'est pas fait de parties⁸⁴ et que, de plus, chaque objet particulier est un mode distinct d'existence de *quelque chose qui le déborde* et lui donne un sens, on est amené à se représenter le réel d'une manière métaphysique, par l'opération de séparations idéelles.

Certes l'État comme rapport de force, a une référence abstraite, globalisante⁸⁵, dépourvue de la résonnance et de la richesse de chacun de ses aspects concrets. Mais sans cette référence au *processus d'ensemble* qui relie entre eux les rapports et lieux séparés de pouvoir, chaque cas concret est comme n'importe quel fruit tombé de n'importe quel arbre. C'est ainsi que l'analyse et les idéologies de la pratique politique, dans le cas d'un régime décentralisé, foisonnent d'ambiguïtés ou d'illusions.

On trouve comme illustrations de ces ambiguïtés des théories et stratégies du changement bien connues. L'État n'étant, pour ces conceptions, rien d'autre qu'une chaîne de lieux séparés de pouvoir, chaque institution étatique ou publique y est considérée comme bastion autonome à transformer, sinon à conquérir. Ainsi, le socialisme serait la conquête volontaire en série, une par une, pour ne pas dire l'une après l'autre, de ces institutions séparées, en tant que prétendus segments additifs de l'État. Cette formulation est absolument fidèle à ce qu'elle sous-tend : elle est en effet une conquête⁸⁶ de *certaines* des institutions étatiques et pas davantage. Si ces conquêtes sont nécessaires et importantes en nombre, elles ne sont pas suffisantes.

⁸² Se rappelant Yves Bonnefoy pour qui « toute évidence est une énigme » (*Celui qui ne peut se servir des mots*, Montpellier, Éd. Fata Morgana, 1975) ; et, plus près de la théorie politique, J. P. Cot et J. P. Mounier, op. cit., t. 1, p. 27-41. Enfin, on peut souligner à nouveau que l'objet *régional local*, tel les fameuses « municipalités régionales de comté » demande donc particulièrement à être rattaché au concept plus général d'État. Voir à ce propos dans *La décentralisation, pour quoi faire ?*, op. cit., p. 55-75.

⁸³ Se référer à nouveau à Cot et Mounier, op. cit., t. 1, p. 41-51.

⁸⁴ À nouveau, Cot et Mounier : « on ne peut jamais expliquer le tout par les parties, la structure par l'addition de ses éléments », op. cit., p. 37.

⁸⁵ Cette référence globalisante, procédé de synthèse et de condensation du réel, saisi méthodologiquement à l'aide d'une représentation abstraite, n'est pas à confondre avec l'« idée » d'État (Hegel) ni avec la représentation hobbesienne de l'État comme l'Un (Le viathan), personne morale.

⁸⁶ Un exécutif syndical, un conseil d'administration, une usine, un conseil municipal, etc.

Inversement, la transformation de l'État ne se satisfait pas, tel que le veut la conception léniniste, du contrôle coercitif de l'Appareil d'État par une classe qui se saisirait du pouvoir d'État, comme si l'État, réduit à un appareil « spécial », pouvait être conquis et transformé par en haut, ... comme si l'État était cet appareil avec un grand A, et seulement cet appareil.

Si l'État désigne la multiplicité des rapports de pouvoir *légitimes fusionnés en un seul rapport* faisant autorité et cohésion, et traversant des lieux décentrés de pouvoir, la transformation de l'État ne peut être qu'une lente et progressive transformation *du dedans* par la mutation transversale élargie de tous les rapports de pouvoir légitime. On est loin d'une conception cumulative et sérielle du changement. La conception soutenue ici est plutôt celle d'un changement se réalisant à travers des périodes de mutations culturelles de très longue durée. Ici le volontarisme, la persuasion et la propagande à court terme ont peu à faire. Ce qui ne veut pas dire que toute éthique en vue du changement soit exclue de ce propos. Mais toute action doit être pensée comme partie intégrante des mutations de l'ensemble des rapports sociaux du côté de la société civile ainsi que des rapports de pouvoir à la fois *dans* l'État et *hors* du champ de l'État. D'ailleurs, le fait de *penser* le pouvoir *hors du champ de l'État* fait partie de ces mutations.

1.3 Repenser la société

[Retour à la table des matières](#)

Liés à ce qui précède, un certain nombre de concepts sont employés ici de manière privilégiée. Ils fonctionnent à partir de la cohérence que veulent leur donner des représentations du *mouvement* (par opposition au découpage statique des faits), de *l'ouverture* (par opposition aux figures de la totalité et du système), du *sens* (par opposition aux significations tirées de l'apparence et de la conscience du sujet). Ces concepts se regroupent selon leur caractère général ou selon leur pertinence spécifique quant à l'objet que l'on décide d'analyser. Il n'est pas possible ici d'élaborer comme on le souhaiterait sur les raisons d'ordre philosophique qui présideront aux choix de ces concepts. Cependant, nous croyons nécessaire de situer les principaux concepts qui seront utilisés.

1.3.1 Concepts et terminologie appropriés

La notion sous-jacente à l'ensemble des propositions organisant l'analyse est tout d'abord celle de *processus* : elle consiste à saisir les *éléments* en relation, en *mouvement*, en déplacement, au cours de transformations. Dans la mesure où, dans l'ordre de ce qui vit, tout est processus, il sera impossible d'objectiver le réel en s'arrêtant à l'opération sommaire qui consiste à en isoler les manifestations. De la même manière, *la séparation de l'État et de la société est un processus*. L'État et la société désignent aussi des processus.

Les processus ne peuvent être autrement que *relationnels*. S'ils désignent des mouvements, des transformations, ils existent à partir du moment même où des éléments divers se rencontrent, se croisent, se séparent, etc. Relations multiples et processus sont interdépendants et l'État lui-même désigne un ensemble de relations. Une région est également un faisceau de relations et de processus particuliers.

Quand il s'agit de la société, du social, les relations retenues sont à caractère social. Ce qui fait le caractère *social d'une relation*, c'est son habileté à mettre en cause les dimensions collectives de la vie. L'individualisme, par exemple, est une forme de relation sociale qui concerne le retour de l'individu à lui-même (pris au sens de catégorie), sur ses intérêts particuliers *par rapport*, en *relation* avec ceux de la collectivité. La société elle-même est un ensemble de relations à caractère

social, c'est-à-dire mettant en œuvre des enjeux concernant les collectivités interreliées. Pour qu'il y ait relation, il doit y avoir, certes, identité et distance entre les éléments, mais ceux-ci n'existent pas isolément, sinon de façon abstraite. C'est pourquoi, conceptuellement, le réel ou la société ne peut se confondre avec la totalité. Le réel devrait être appréhendé comme ensemble de relations mettant en cause des éléments interreliés à travers des processus, des mouvements constants. Le concept de *rapport social* est au cœur de cette représentation de la société. Toute relation à caractère social, i.e. mettant en cause une ou des dimensions de l'activité humaine (au sens weberien du terme), est un *rapport social*. Ainsi les rapports sociaux sont liés à toutes les différenciations sociales, qu'elles soient nationales, économiques, religieuses, sexuelles, régionales etc. La société désigne donc l'articulation des processus mettant en cause les rapports sociaux à caractère ethnique, sexuel, régional etc. L'ensemble de ces rapports désigne également des processus à caractère de conflits, d'oppositions, de contradictions. Le degré d'incompatibilité entre les multiples rapports sociaux qui traversent les acteurs et les interpellent est variable. Chaque État-Nation effectue un processus de synthèse et s'appuie sur les consensus qui harmonisent ces multiples rapports conflictuels. La notion de « *rapport* » est tout à fait indispensable dans son *caractère abstrait* pour se représenter la dynamique mouvante du réel.

L'usage du mot *société* peut, de plus, être double. D'un côté, la société désigne un ensemble unifié de processus qui traversent et moulent les *rapports sociaux* en leur donnant une cohésion propre. On peut donc employer indifféremment société et rapports sociaux et, pour saisir la société, il sera nécessaire souvent de spécifier le caractère particulier des rapports qui l'animent. Ainsi, pour désigner certains processus sociaux, le concept de rapport salarial est fréquemment utilisé dans la mesure où, pendant la période des réformes keynésiennes débutant dans les années trente, le rapport salarial est central et sa reproduction commande des interventions étatiques qui traversent toute la société. Ces interventions provenant de l'appareil d'État aménagent une ré-organisation des divers rapports qui se fusionnent pour donner l'État. C'est alors que la frontière qui sépare la société et l'État change, se déplace, dans la mesure où l'État est désormais concerné par la gestion, la régulation des conditions du rapport salarial. C'est à partir de ce moment qu'on peut dire que la séparation entre l'État et la société de la phase libérale est moins appuyée et que *certaines rapports sociaux dominés sont incorporés dans l'État*. De là les formes de néo-corporatisme et de social-démocratie bien connues.

Le terme de *société* peut encore être employé d'une autre manière. On vient de présenter sa définition en rapport avec la problématique du couple État/société. Mais la société désigne encore ces ensembles sociaux qui ne peuvent être saisis autrement qu'à travers les représentations et l'imaginaire des acteurs qui la constituent. La société du point de vue d'elle-même, si l'on peut dire, est telle que pour ceux qui se la représentent. La société n'est pas indépendante, dissociable, de son existence imaginaire, car la société n'est ni une masse donnée d'individus ni seulement un ensemble de rapports qui détermineraient de façon causale, structurelle, des représentations, des idéologies, des pratiques. La société est

d'abord pour commencer *conscience de société*, formation imaginaire, processus multiples de représentations, existence et conscience de cette existence tout à la fois. Société et classes sociales, on le voit bien, et pour des raisons méthodologiques évidentes, ne sont pas identiques. La société n'est pas l'addition de toutes les classes sociales. *La société est représentation d'elle-même à travers des processus complexes*, contraires, réels et imaginaires, qui peuvent être des *processus de fractionnement*. Inversement, une classe sociale désigne un acteur social et politique particulier. Dans la conscience des sujets, la représentation en sujet de classe n'est pas fatale tandis qu'aucune société ne peut exister sans que ses membres s'en fassent *une quelconque* représentation. Tous les acteurs sociaux d'une société donnée ont une quelconque représentation de cette société. Ces représentations constituent en un point de fusion cette société. Les rapports sociaux multiples qui la fractionnent répondent de processus constitutifs liés à ces représentations.

C'est pourquoi, la connaissance des bornes d'une société n'est jamais donnée à l'avance. Il n'est que descriptif de parler *a priori* de société québécoise, par exemple. Notre propos est de se demander *comment se constituent dans le cadre canadien, les bornes de la ou des sociétés*. Bornes à l'échelle de l'ensemble ou fragmentation interne ? Représentations internes, segmentées, mouvance des représentations ? À cette dernière question, on ne peut répondre qu'en tenant compte du contexte social, historique, politique, étatique, soit structurel. C'est pourquoi on abordera la société *doublement* : à travers une interrogation sur les formes et modalités de son rapport à l'État (incorporation de certains rapports sociaux etc.). Puis, à travers le contexte à l'intérieur duquel se dessinent les représentations de la société. Sur ce dernier point, il est bien clair que la saisie possible de la société du point de vue des représentations de ces acteurs est hypothétique. Ce travail ne peut prétendre à davantage qu'à en suggérer les pourtours.

Le concept suivant utilisé ici fait référence à l'idée de structure. Il est important de souligner que la notion de structure qui traverse tout l'appareil conceptuel de la science politique allant des premiers fonctionnalistes jusqu'à Parsons comprend plusieurs acceptions. En effet, voulant élaborer une théorie du changement social, Talcott Parsons, avec le structuro-fonctionnalisme, a retenu de la notion de structure une représentation empirico-positiviste. Dans notre analyse, la structure n'est pas le constat d'une organisation mécanique et/ou hiérarchique des faits sociaux. La structure désigne une tendance à caractère constant mais dont la cohérence ne se dégage en aucune manière des relations manifestes révélées par l'observation des faits et le discours des acteurs. Cette tendance est la cohérence des processus réels en oeuvre au-delà des significations que tendent à leur donner leurs auteurs. Toute structure est la cohérence interne d'un processus dans son caractère tendanciel constant, i.e. tendant à se répéter sur une longue période de temps. La structure n'est ni essence ni substance et n'a pas d'existence *a priori*. L'analyse et la recherche permettent de dégager une organisation interne et cohérente de certains faits que l'on appellera tendance structurelle. Son caractère tendanciel vient du fait qu'elle peut se réaliser comme elle peut ne plus

correspondre au caractère des éléments réunis par de nouveaux processus et ainsi disparaître. Là tendance au caractère constant des éléments interreliés dans une structure est le propre de sa cohérence. Le caractère unifiant la structure fait face, bien entendu, à des caractères dé-structurants, i.e. à des tendances à l'éclatement, commandées par la diversité des rapports mis en cause et appelant une autre cohérence. Une structure est le caractère d'unité latente d'un phénomène social sous-tendant un certain nombre de ses manifestations dans des conditions déterminées. Ou pourra parler d'une tendance structurelle à l'éclatement pour désigner la permanence-persistance relative d'éléments stables donnant paradoxalement une figure éclatée. Une tendance structurelle à l'éclatement⁸⁷ dit que l'éclatement est ici une tendance inhérente à la structure, fait partie de son unité sans se réaliser absolument, demeure un caractère de la structure. La structure ne désigne pas une hiérarchie mais une cohérence.

Cependant, si la structure est non manifeste, elle fait tout autant partie du réel. Si elle indique l'unité de certaines *tendances* traversant le réel, la structure se repère à travers des faits qui la réalisent. La réalisation vient marquer la distance entre le caractère abstrait de la méthode et le passage au niveau des manifestations, des significations, plutôt données comme capacité de la structure à se manifester. Tendances structurelles d'un côté et processus de réalisation structurelle sont associés. Certains *concepts* dans leur intelligence spécifique, propre à un cas donné, *réalisent*, mettent en œuvre les tendances structurelles repérées.

Quant aux termes qui désignent *l'État*, on rappellera, enfin, qu'ils distinguent une différence entre *l'État* lui-même, rapport d'ensemble, et *l'appareil d'État*. L'appareil d'État est employé pour désigner indifféremment le gouvernement, les ministères et agences publiques de toutes sortes. Le *pouvoir d'État* désigne l'occupation par une classe politique des leviers de contrôle fédéral et provinciaux de l'appareil d'État, majorité parlementaire, intérêts alliés, coalition, haute bureaucratie, etc. Quant à l'État, il désigne toujours, selon nous, un *processus de synthèse* de tous les rapports de domination politique légitimes consacrés par les diverses instances législatives et judiciaires de l'appareil d'État. Dans l'analyse, une intervention appelée « étatique », par exemple, renvoie à l'appareil d'État, au gouvernement. Ces conséquences peuvent être que l'État lui-même en soit transformé à travers la distance qui le sépare de la société. C'est en réfléchissant à cette distance entre société et État qu'il est possible, seul, de formuler l'espace d'un imaginaire du pouvoir à caractère extra-étatique.

Ensuite, le concept de *région*, emprunté à notre problématique du rapport État/société, réalise d'une manière propre, dans le cas canadien, la cohérence structurelle de l'ensemble des processus interreliés en faisant appel à la spécificité établie, le fédéralisme, et à la particularité de la société, la segmentation culturelle, ethnique, locale, etc.

⁸⁷ Voir G. Bourque, A. Legaré, *Le Québec, la question nationale*, op. cit., p. 93 et sq..

La *forme de régime*, elle, à caractère fédéral, désigne un degré élevé de séparation, décentration des pouvoirs d'État⁸⁸. Cette forme de régime réalise la cohérence propre de l'État au Canada, cohérence réalisée, donc, à travers un degré élevé de séparation des pouvoirs.

La décentration du pouvoir d'État se greffe ici à une société segmentée. La segmentation de la société, au Canada, est le produit d'un vaste ensemble de processus sociaux et politiques à caractère historique. Une *société segmentée* est une société dans laquelle les rapports sociaux s'organisent par segments, soit ici par régions politiques, à travers de multiples processus à la fois unificateurs et opposés. Au Canada, *la question des nations segmente la société*. Ce processus crée les conditions d'unification de certains rapports sociaux par rapport à d'autres. Ainsi, la question nationale permet aux rapports sociaux à caractère national, au Québec, de prendre un caractère de *force sociale* par la cohérence que leur donnent leurs relations aux rapports structurels de pouvoir. Une force sociale est donc un rapport social à caractère dominant qui *réalise* de façon unifiée la cohérence de ses tendances structurelles. Ainsi, les intérêts politiques québécois à caractère national et indépendantiste ont-ils pu se former en force sociale à un moment donné et dans certaines conditions⁸⁹.

L'ensemble de ces concepts amalgamés réfère à une même problématique. Leur objet est en fait la *cohérence des processus* définissant, *selon les moments, les rapports entre l'État et la société* au Canada. Cette cohérence permet de désigner *la forme de l'État*, c'est-à-dire le principal trait caractérisant le rapport de l'État à la société⁹⁰. La « *forme de l'État* » c'est avant tout la compréhension des conditions par rapport auxquelles se déroulent les rapports et l'imaginaire du pouvoir tant à caractère étatique, pouvoir d'État et pouvoir dans l'État, qu'à caractère extra-étatique, pouvoir non médiatisé par l'Appareil légitime d'État, pouvoir potentiellement subversif, etc.

On s'intéresse donc au double aspect du pouvoir, le pouvoir dans ses conditions de réalisation, et dans ses possibilités imaginaires. Pour saisir *l'imaginaire et le réel du pouvoir*, la cohérence (l'incohérence) qui s'établit entre l'État et la société

⁸⁸ A. Legaré, « Région, nations et État dans la formation de nouveaux pouvoirs », *La gauche, le pouvoir et le socialisme* op. cit., 1982.

⁸⁹ André Cadotte parle d'une force sociale nécessaire à la formation de l'État canadien, en ces termes : « Les indices pouvant contribuer à la constitution d'une force sociale changent selon la conjoncture... d'abord il s'agit de repérer, à travers la centralisation du projet politique légitimé, les indices concrets contribuant à assurer une transformation des rapports sociaux qui poserait la rupture avec la métropole comme condition essentielle à la réalisation de ce projet ; dans un second temps, il faut repérer, à travers la centralisation de ce projet politique les éléments qui ont posé les diverses conditions nécessaires à la réalisation de l'État sous ses multiples facettes » (op. cit. p. 13-14).

⁹⁰ Voir plus haut.

est le point de départ ⁹¹. Cette cohérence se révèle par tranches, par moments, par phases. Chaque longue période, dominée par un même caractère, est une phase. Chaque phase correspond à ce qu'on appelle une forme distincte de l'État ou du rapport de l'État à la société. La forme d'État révèle les conditions de fait (le réel) du pouvoir. Le réel du pouvoir fonctionne aussi par rapport à *l'imaginaire* et inversement. L'un appelle l'autre. C'est le pourtour de l'un qui dépeint l'espace de l'autre. Nous sommes d'accord avec l'idée que certains problèmes réels « ne se constituent comme *ces problèmes-ci...* qu'en fonction d'un imaginaire central de l'époque ou de la société considérée » ⁹².

1.3.2 La filiation critique

[Retour à la table des matières](#)

Il convient de proposer, enfin, ce qui représente le *fil conducteur* des recherches antérieures que nous avons menées sur ces problèmes. Quoiqu'éloigné à de multiples égards d'une série de postulats préalables qui sont ici abandonnés ⁹³ ce travail rejoint pourtant quelques-unes des dimensions de ces recherches antérieures. *Deux angles* s'y repèrent qui ont orienté la problématique finalement élaborée ici. Le *premier* de ceux-ci est la prise en considération du *droit constitutionnel* en tant qu'*élément sociologique* dans le rapport entre l'État et la société : le fédéralisme a été considéré ⁹⁴ comme constitutif du champ social. Le *deuxième* angle concerne l'analyse des régions en tant qu'espace étatique d'un côté et espace social de l'autre, dans le cadre d'une vision de l'État comme ensemble politique traversé (et aussi constitué) par la forme de régime. Les aspects sociaux (en l'occurrence les provinces) et juridico-étatiques sont les deux faces de cette représentation du rapport entre la société et l'État. L'État est représenté comme

⁹¹ Sur les distinctions théoriques entre le réel, le symbolique et l'imaginaire, voir par exemple, la présentation méthodologique de C. Castoriadis, *L'Institution imaginaire de la société*, op. cit., 159-232.

⁹² C. Castoriadis, op. cit., p. 107

⁹³ On pense en particulier au postulat de la centralité des classes sociales, découpées par des frontières étanches et repérées à travers une sorte de porte-voix que seraient leurs luttes. Cette conception naïve, parmi d'autres, est ici abandonnée parce que trop rigide et réductrice pour expliquer seule la complexité des rapports sociaux. Sans contester que les classes existent et que certains de leurs intérêts économiques et politiques sont irréductibles, cet éclairage est simplificateur pour rendre compte des rapports entre l'État et la société. Sur ce thème les articles de E. Laclau et C. Mouffe dans *La gauche, le pouvoir, le socialisme*, formulent quelques idées préalables à une nouvelle théorisation des procès d'hégémonisation, plus amplement développée dans « Socialisme, démocratie et mouvements sociaux » et dans « Socialisme et transformation des logiques hégémoniques » op. cit., p. 147-157, 331-339.

⁹⁴ Voir à ce propos l'article d'A. Legaré « Propositions pour l'analyse des transformations constitutionnelles » paru dans *Conjoncture politique au Québec*, op. cit. : sont ensuite parus, dans une problématique voisine, de G. Bourque et J. Duchastel, « *Socialisme et indépendance* », Montréal, Boréal Express, 1980, ainsi que de G. Boismenu, *Le duplessisme, politique économique et rapports de pouvoir, 1944-1960*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1981.

ensemble diversifié et unifié par le régime de forme fédérale. D'un côté, on aura l'incidence *sociale* et politique du fédéralisme comme facteur d'organisation du pouvoir dans le rapport entre la société et l'État, puis, de l'autre côté, la formation en régions, constitutives de l'État et d'une société segmentée. Le fédéralisme, dans son aspect social, a un double effet : il cimente cette société segmentée ainsi que les rapports à l'État. Les implications de cette problématique seront explicitées plus loin.

S'il apparaît utile de situer ces orientations, c'est d'abord qu'elles arrachent au temps leur signification. C'est en 1977 que s'ébauchait l'amorce de cette interrogation sur le rôle du fédéralisme dans les rapports sociaux⁹⁵. Époque qui nous a valu d'être à contre-courant d'un mouvement historique fort alors de certitudes. Notre approche des faits sociaux, impliquant une critique sociale du Parti québécois, face à la ferveur nationaliste, faisait figure d'apostasie. Au-delà d'une conceptualisation du social que nous trouvons réductrice, s'ébauchait dans nos analyses une représentation du rapport entre le Québec et l'ensemble canadien dont on retrouve, plus élaborée ici, la cohérence. Nous abordions en 1978 le rôle constitutif du fédéralisme et de la région dans les rapports sociaux par le biais de l'analyse de l'élite indépendantiste du Parti québécois⁹⁶. L'intimité et la particularité du lien entre la question nationale et la question régionale dans le rapport à l'État n'étaient pas soulignées quoique l'étude entrevoyait le rôle propre que jouait, dans la formation des pouvoirs dans l'État, la forme de régime. Contrairement à la conception juriste du droit constitutionnel qui confond le sens et l'orientation donnée aux revendications en prenant l'un pour l'autre, (selon la trajectoire des partis, par exemple), le juridique nous semble *plus insidieusement amalgamé à la structuration de la société en régions politiques*. Ce point de vue pose d'emblée un rapport de nature non juridique entre l'État et le fédéralisme : « la crise du fédéralisme canadien c'est, au Canada, la forme particulière de la crise de l'État⁹⁷ ». Par la suite, l'analyse des rapports politiques entre le Québec et le Canada est éclairée par les questions nationale et régionale⁹⁸. Ces deux axes, importance sociale de la forme de régime et formation de l'État-synthèse en régions, se trouvaient formulés plus tard ainsi : « le fédéralisme confère à l'État canadien une structure éclatée liée à un mouvement de différenciation des formes de l'État entre les régions/provinces, puis entre le centre et les régions. Cette tendance est en fait constamment reproduite par la figure même de l'unité de l'État canadien »⁹⁹. Amené à approfondir les relations entre la société et l'État au Québec et au Canada, on voit réapparaître sous forme plus explicite le fil conducteur formulé précédemment : les rapports de pouvoir, au Canada et au

⁹⁵ En particulier dans *Les classes sociales au Québec*, Montréal, P.U.Q., 1977.

⁹⁶ « Les classes sociales et le gouvernement du Parti Québécois », *Revue Canadienne de Sociologie et d'Anthropologie*, no 15.2, 1978 p. 218-227. (Ce titre est dû à une mauvaise traduction de l'éditeur). (A.L.).

⁹⁷ *Les classes sociales au Québec*, op. cit., p. 193.

⁹⁸ Ces positions, formulées en collaboration avec Gilles Bourque, apparaissent en particulier dans *Le Québec, la question Nationale*, op. cit., p. 220.

⁹⁹ Dans « Région, nations et État dans la formation de nouveaux pouvoirs » dans *La gauche, le pouvoir, le socialisme*, op. cit., 1982.

Québec sont traversés, au cours des diverses périodes de leur histoire, par une synthèse entre deux termes opposés : la différenciation et l'unification des régions en tant que support de la société et de l'État. La rencontre entre ces deux termes, c'est-à-dire la manière propre à chaque période d'opérer ce double mouvement de différenciation et d'unification des provinces/régions dans l'État, donne à cet État des formes diverses, qui sont, à chaque fois, des modalités différentes de réunir, de lier, de séparer la société et l'État et qui engendrent, en même temps, des rapports spéciaux de pouvoir. La société, d'un côté, ressort donc comme ce qui est structuré, segmenté en régions, et l'État, de l'autre, comme ce qui est unifié et diversifié à travers le fédéralisme. Dans les deux cas, la région est le support de rapports de pouvoir contraires ¹⁰⁰.

C'est ainsi que l'analyse exposée tout au long de la partie suivante du présent texte constitue une exploration et une élaboration quasi achevée de ces prémisses ¹⁰¹. En d'autres mots, l'étude concrète d'indices historiques (en l'occurrence, quelques politiques sociales liées au rapport salarial) permet de reconstituer les formes récentes (depuis 1930) du rapport État/société au Canada et au Québec, et de mettre en relief le rôle constitutif du fédéralisme comme support de la *segmentation de la société* (toutes classes comprises) et comme *unificateur de l'État* ¹⁰². L'actuelle réflexion se situe de manière acharnée dans la lignée de ces deux axes, poids des régionalismes et du fédéralisme comme *double face des rapports de pouvoir* entre la société et l'État.

De nombreux chercheurs se sont intéressés de près au rôle de la question régionale et au fédéralisme dans la formation des rapports sociaux. Le fédéralisme représente en effet un aspect important dans l'étude des conflits d'intérêt entre les paliers de gouvernement au Canada ¹⁰³. La prise en considération des liens entre

¹⁰⁰ On considère ici que le fédéralisme donne à la différenciation en *provinces le primat*, dans les rapports de pouvoir à caractère étatique, sur les municipalités. Cela n'empêche pas la sous-région à caractère municipal d'être également et d'autant plus le support de rapports de pouvoir dont le caractère contradictoire n'est que plus marqué, op. cit., p. 88-99.

¹⁰¹ C'est la mise au clair de ces propositions par le concret – différenciation par périodes des formes de l'État entre régions et centre – qu'effectue l'étude de Nicole Morf « Fédéralisme et État keynésien au Canada – Essai sur le rapport entre la forme de régime et la forme de l'État », département de science politique Université du Québec à Montréal, avril 1982, 263 p. dont l'analyse qui suit représente une synthèse.

¹⁰² Ces prémisses théoriques semblent trouver leur vérité dans une lecture récente de la vie politique québécoise. L'orientation du Parti Québécois vers un fédéralisme renouvelé, par exemple, exprimait cette tendance double, contenue dans la structure même de l'État canadien. L'opposition indépendantiste constitue une polarisation plus accentuée de ce mouvement. La société québécoise, dans sa *fragmentation interne*, semble pencher vers l'expression d'une tendance à l'intégration dans l'État à travers le fédéralisme.

¹⁰³ La contribution de D. Brunelle dans *L'État solide, Sociologie du fédéralisme au Canada et au Québec*, Éd. Select, 1982, porte tout particulièrement sur l'accomplissement des fonctions économiques du capital par l'État, conçu en tant que série d'appareils provinciaux et fédéraux (pour Brunelle, l'État renvoie surtout aux appareils de décision économiques). Dans ce cas, le propos est de chercher la logique économique de l'ensemble. Comme le disait également Brunelle dans *La désillusion tranquille*, en 1978, les rapports entre le fédéral et les provinces doivent surtout s'attacher « à une complémentarité politique fondée sur une complémentarité

l'économie canadienne et le fédéralisme est sans nul doute un élément nécessaire, quoiqu'insuffisant, pour l'analyse du pouvoir dans la formation étatique.

C'est chez L. Jalbert que l'on trouve de façon développée le poids politique de la région dans l'État, tout d'abord à travers une longue étude consacrée aux tiers-partis en 1978¹⁰⁴. Cet auteur fournit une contribution théorique importante dans l'évolution de la problématique générale de la question régionale au Canada¹⁰⁵. D'autres approches lui sont complémentaires et le fait qu'elles s'inscrivent dans une dimension critique¹⁰⁶ en représente la qualité essentielle¹⁰⁷ : le fédéralisme est non seulement un enjeu de l'échiquier électoral, c'est aussi ce *jeu d'ombre et de lumière* qui recouvre la double face des rapports de pouvoir entre l'État et la société.

économique entre les ressources de chacune des provinces et les secteurs de transformation correspondant à l'économie canado-américaine » (p. 14). Cette préoccupation centrant l'analyse du pouvoir sur les fonctions économiques y est à nouveau formulée ainsi : « qu'en est-il tout particulièrement des transformations intervenues dans la fonction économique des gouvernements et comment pouvons-nous les appréhender puis les théoriser dans le contexte politique canadien » (p. 51). Cette question constitue certes une interrogation non négligeable pour l'analyse du pouvoir au Canada. Mais elle repose ici sur une conception instrumentale de l'État puis des rapports plus généraux entre l'économie et l'État. – Les travaux de P. Fournier sur les fonctions économiques de l'État sont présents dans ces débats. Cependant, la définition de l'État qui est couverte par ces textes conçoit l'État dans son empiricité la plus immédiate, i.e. comme série d'institutions à fonctions diverses. C'est sur ce point particulier que divergent nos analyses qui aboutissent à des représentations différentes du pouvoir. Pour l'une, le pouvoir se réduit à un moyen, à un instrument, à des ressources, alors qu'ici le pouvoir est un *rapport* structuré et articulé au juridique, à l'étatique, d'un côté et à la société de l'autre.

¹⁰⁴ L. Jalbert, *Régionalisme et crises politiques : une analyse des tiers-partis au Canada et au Québec*, thèse de troisième cycle, Université de Paris VIII, 1978.

¹⁰⁵ Voir ensuite, L. Jalbert, « Régionalisme et crise de l'État », dans *Sociologie et société*, vol. XII, no 2 octobre 1980, et « La question régionale comme enjeu politique » dans G. Boismenu et al., *Espace régional et nation. Pour un nouveau débat sur le Québec*, Montréal, Boréal Express, 1983.

¹⁰⁶ L'ouvrage *Espace régional et Nation*, Montréal, Boréal Express, 1983 a représenté une pièce intéressante dans ce débat et la présentation de D. Salée y constitue un texte de synthèse fort pertinent à propos de la problématique régionale élaborée au Québec en rapport avec la pensée critique.

¹⁰⁷ L'analyse de l'État faisant ressortir le poids de la région au Québec au « détriment » de la question nationale a d'ailleurs soulevé des débats animés, dont ont témoigné par exemple, les articles de G. Lefebvre et de G. Bourque dans *Conjoncture politique au Québec*, no 5, printemps 1984, pp. 155-161 et pp. 161-167.

PARTIE 2 : Le rapport État/Société au Canada 1930-1980

[Retour à la table des matières](#)

L'analyse que nous avons effectuée arrive donc à un découpage du rapport de l'État à la société au Canada en différentes phases et en différentes formes. Ces périodes, de durée variable, ont pu être retracées à partir des années trente. Dans la période qui a précédé, la réalisation accomplie de l'État est trop incertaine pour qu'il soit possible de désigner, de cerner le problème dans un État qui, selon nous, est en formation.

La recherche globale, dont le présent texte fait état, a d'abord porté sur toute la période allant de 1840 jusqu'à nos jours. La très longue étude d'André Cadotte ¹⁰⁸, effectuée dans le cadre de cette recherche, constitue un travail important sur le sujet et faute de ne pouvoir lui consacrer une partie entière de cet ouvrage, on en rappellera les principales thèses.

André Cadotte, en effet, dépeint et analyse les conditions sociales, économiques et politiques de gestation de l'État canadien, depuis ses origines jusqu'à sa formation accomplie. Il reconstruit la périodisation de la formation de l'État au Canada à travers les étapes suivantes :

¹⁰⁸ A. Cadotte, *Préalables pour une analyse du procès de formation de l'État au Canada*, département de science politique, UQAM, 1982, 236 p. ; nous tenons à mentionner que cette étude a servi à développer un volet important de la présente problématique.

- 1840 à 1896, *période transitoire* recouvrant le passage du statut de colonie à celui de formation sociale autonome ;

- 1896 à 1930, période d'élaboration de la forme achevée de l'État canadien.

L'étude de Nicole Morf approfondit pour la période de 1930 à 1980 quelques aspects du rapport État/société et construit la périodisation suivante :

- 1930 à 1960, *forme libérale* de l'État dans son rapport à la société ;

- 1960 à 1980, *forme interventionniste keynésienne* de l'État, au Canada.

2.1 Le processus de formation de l'état canadien : préalables historiques

[Retour à la table des matières](#)

On verra d'abord ce qu'impliquent pour les rapports de pouvoir au Canada les deux périodes préalables à la formation accomplie de l'État. – Notons pour débiter que cette périodisation escamote l'année 1867, consécration de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Son nom l'indique, cet Acte sanctionne de façon constitutionnelle le caractère intégré du Canada et de la Grande-Bretagne. Le caractère juridique de l'indépendance accordée par Londres au Canada ne suffit pas, selon Cadotte (et nous partageons ici son interprétation), pour parler, en 1867, d'État canadien au plein sens du terme.

L'originalité de cette thèse, et sa pertinence, est de fonder le caractère *achevé* de l'État sur son rapport historique à l'ensemble des rapports sociaux, i.e. en l'occurrence, à l'ensemble d'une société passant d'une forme coloniale à l'indépendance. C'est là une manière de proposer que l'État s'institue dans un rapport constant à la société, et jamais de façon indépendante comme l'approche juridique le représente : par une accumulation sérielle d'institutions sanctionnées par la Constitution. Plusieurs thèses existent au sujet de la formation de l'État au Canada et nous suivrons André Cadotte dans son analyse de ces thèses.

« Rappelons d'abord, écrit-il, que le procès de formation d'un État revêt une allure spécifique due à sa propre histoire et au projet politique porté par sa bourgeoisie. Ce processus revêt un caractère spécifique et autonome dans la mesure où il réussit à se constituer dans un rapport d'interdépendance avec l'espace international. Néanmoins, la spécificité d'un État est la marque des

rapports sociaux spécifiques à cet État comme par exemple, le fait que le pouvoir d'État y est assumé par une force politique relativement indépendante. En cela, l'État prend un caractère autonome et spécifique au niveau politique. L'AANB, une loi anglaise, pose par contre des limites importantes à la souveraineté du Canada. En fait, le Canada est indépendant à l'intérieur des limites de son territoire dans la mesure où cette souveraineté n'affecte pas la Grande-Bretagne. Le gouvernement « responsable » de 1848 en fournit un exemple : sur la scène internationale, le Canada n'a pas de personnalité juridique. L'« indépendance » de 1867 maintient en quelque sorte le statu quo de 1848... »

« On peut se demander à quel niveau se situe alors l'autonomie de l'État canadien en tant que projet d'une force sociale autonome ? Sur quoi fonder cette indépendance ? et dans quelle mesure l'analyse de la période subséquente à 1867 éclaire-t-elle la nature de l'AANB ? En explorant les ambiguïtés posées par le projet confédératif, on est amené à pousser l'analyse du procès déformation de l'État canadien au-delà de 1867. Car le pacte confédératif de 1867 n'apparaît pas comme un point de rupture dans la périodisation mais comme un élément constitutif du processus plus long de formation de l'État. Ainsi, doivent être prises en considération les transformations politiques et économiques internes aux colonies pour la période qui précède la Confédération et les transformations politiques en Grande-Bretagne, parallèlement aux modifications politiques dans les rapports métropole-colonies. Car, la structure juridico-politique ne fonde pas l'État et les rapports sociaux, elle en est un aspect. Or le contexte politique et économique canadien de la période 1867-1896 fait du Canada une entité politique dépendante de la métropole britannique. À cet égard, l'exercice du pouvoir politique est assumé par une fraction de la bourgeoisie locale (celle qui est à l'origine du projet confédératif) en tant et autant qu'elle est partie intégrante du pouvoir britannique ».

À nos yeux, cette analyse avance une proposition importante. En effet, Cadotte démontre, pour étayer le fait que 1867 ne correspond pas encore à la réalisation d'un État au plein sens du terme, que les intérêts politiques locaux qui assurent la direction du projet constitutionnel ne constituent pas un bloc au pouvoir proprement canadien mais font partie intégrante des intérêts politiques britanniques. Ce dernier point fait du Canada, à cette époque-là, une colonie et non une formation sociale autonome. Laissons Cadotte s'expliquer sur ce point...

2.1.1. L'AANB et les rapports politiques

[Retour à la table des matières](#)

« La confédération n'est pas le produit des rapports locaux constitués en force autonome désireuse de mettre un terme à l'ordre colonial, mais le résultat de transformations de fond dans les rapports de force entre les intérêts britanniques par l'accession à l'hégémonie des intérêts industriels britanniques à expression coloniale au Canada. Ces transformations politiques dans la métropole allaient modifier considérablement les relations métropole/colonies par la remise en cause des liens commerciaux qui étaient jusque-là le fondement économique de l'existence des colonies. En fonction des nouveaux intérêts industriels britanniques, les liens commerciaux allaient être subordonnés à l'exportation de capitaux. Il était alors important, compte tenu de ces nouvelles conditions politiques imposées aux colonies, de permettre à ces dernières ou du moins aux éléments coloniaux les plus importants de se consolider sur le plan politique afin d'être en mesure d'imposer les conditions politiques qui, à terme, favoriseraient les investissements britanniques.

« Perçu sous cet angle, le projet confédératif de 1867 prend une double signification. Dans un premier temps, à l'aube de sa phase impérialiste, la bourgeoisie britannique a tout intérêt à maintenir des relations étroites avec les divers éléments de son empire colonial pour en faire des espaces favorables aux investissements britanniques. Pour que cet objectif se réalise, il fallait rationaliser l'administration des colonies qui ne possédaient pas encore le potentiel économique suffisant. Du point de vue des intérêts britanniques, l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique favorise précisément les intérêts industriels et on s'en inspirera pour réaliser l'union des colonies d'Australie.

« Dans un second temps, l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique apparaît, d'un point de vue interne, comme l'administration de la grande bourgeoisie de Montréal sur l'ensemble des colonies. Or, s'il ne fait aucun doute que la bourgeoisie de Montréal est dominante économiquement, il en va autrement de ses capacités politiques à assurer une hégémonie. L'analyse de la période subséquente démontre de plus que le projet politique élaboré en 1867 ne représente pas de rupture avec l'ordre colonial. Avec l'AANB, le projet allait bénéficier essentiellement aux promoteurs de Montréal et de Toronto et aux investisseurs britanniques. Il s'agissait tout au plus d'une « opération de finance publique ». En effet, il fallait rentabiliser l'opération en centralisant les capacités financières de l'ensemble des colonies. Si, à bien des égards, l'aspect juridique de ce projet laisse penser à la réalisation de l'État canadien (c'est d'ailleurs une première étape importante), plusieurs autres conditions étaient encore à réunir.

« Par exemple, on ne peut prétendre que le chemin de fer vers l'Ouest devait être la base de l'unification du marché canadien, comme c'était le cas en Angleterre, en Italie, en Allemagne, en France ou aux États-Unis. Les chemins de fer ne précèdent pas l'industrie, comme le dit très justement Hobsbawn ¹⁰⁹ .

« Dans l'histoire du capitalisme, le développement des voies de communication (entre autres, les chemins de fer) ne crée par un marché, mais actualise un marché potentiel en soumettant aux normes capitalistes un espace social déjà constitué ¹¹⁰ . Le projet canadien apparaît, dans ce contexte, passablement étonnant. Ainsi, s'il y a un marché à actualiser, à s'approprier, c'est bien celui du Québec et de l'Ontario, marchés passablement sous-exploités. C'est ce qui fait dire à Alfred Dubuc que le coût engendré par la construction du chemin de fer vers l'Ouest constitue un gaspillage énorme en termes de développement social ¹¹¹ .

« En somme, dans les trois premières décennies qui ont suivi 1867, si certaines conditions nécessaires à la réalisation de l'État sont présentes, unification du territoire, forme de gouvernement, elles ne suffisent pas à la réalisation de l'État.

2.1.2 La réalisation effective de l'État (1896-1929)

[Retour à la table des matières](#)

« Dans les trois premières décennies du vingtième siècle, la situation économique et politique change du tout au tout. D'abord l'autonomisation du pouvoir politique au Canada est principalement animée par le développement des espaces politiques provinciaux et par leur poids politique sans cesse croissant. Dans un deuxième temps, on assiste à une transformation radicale des rapports sociaux par l'accélération du processus d'industrialisation.

« La période qui s'ouvre avec la fin de la grande crise de 1873 est marquée par un désengagement croissant de la métropole envers sa colonie canadienne, et des ententes bilatérales entre la Grande-Bretagne et le Canada permettent au Canada de négocier librement les traités commerciaux internationaux. L'autonomie croissante du pouvoir politique canadien sera formalisée en 1931 par le Traité de Westminster.

¹⁰⁹ John Hobsbawn, *Histoire économique et sociale de la Grande-Bretagne*, tome 2, Seuil, Paris, 1977.

¹¹⁰ Ibid., pp. 100-108.

¹¹¹ A. Dubuc, *Socialisme* 66, p. 12.

« Parallèlement, le poids politique des appareils d'État provinciaux tendra de plus en plus à peser dans l'exercice du « pouvoir d'État ». Les administrations provinciales du Québec et de l'Ontario seront conduites à occuper un espace politique central dans l'exercice du pouvoir d'État.

« Le caractère autonome des politiques provinciales allait donner une configuration particulière au pouvoir politique canadien. Les conditions politiques établies par les gouvernements provinciaux ne se font pas dans le cadre d'une politique générale élaborée par le gouvernement central, ni en fonction du marché « national » canadien, mais sur une base politique relativement autonome, souvent liée au marché américain. Les principales fonctions politiques rattachées au processus d'industrialisation sont prises en charge par les appareils provinciaux, telles les fonctions rattachées à l'urbanisation, à la formation de la main-d'œuvre, aux relations de travail ¹¹², etc.

« En somme, les principaux points marquants de la période 1896-1929 sont l'autonomisation du pouvoir politique canadien, une des conditions essentielles à la réalisation de l'État, et la transformation de fond du processus politique, par l'apparition de certaines administrations provinciales comme lieux réels d'exercice du pouvoir politique. La conjonction de ces deux Phénomènes (l'autonomie politique et l'apparition de nouveaux lieux d'exercice du pouvoir) permet de situer la réalisation de l'État canadien au cours de cette période.

« Cette analyse s'oppose aux approches empirico-positivistes de l'histoire politique du Canada ¹¹³. Essentiellement, ces analyses posent les transformations politiques qui ont cours dans l'histoire canadienne comme le produit de la rencontre de deux dimensions principales de l'histoire politique. Il s'agit, d'une part, de la forme juridico-politique du gouvernement, plus précisément du partage des pouvoirs tel qu'établi en 1867, et, d'autre part, du développement de variables socio-économiques commandant de nouvelles fonctions à l'État.

« Ce type d'analyse à caractère juriste conclut que c'est le cadre constitutionnel, à savoir le partage juridique des pouvoirs, qui, sous le coup du développement de l'économie, va revaloriser le rôle politique des provinces. Ainsi, le caractère juridique du partage des pouvoirs fournit seul la définition du pouvoir politique, ignorant par le fait même les rapports sociaux structurant ce partage des pouvoirs ainsi que les transformations du pouvoir politique.

¹¹² Voir plus loin comment les mesures de même nature liées à la période keynésienne sont également réalisées par les appareils provinciaux.

¹¹³ Voir entre autres les analyses de M. Lamontagne, *op. cit.*, de M. Croisat, *op. cit.*, etc.

« La période 1896-1929 a donc été, de fait, la période où l'État canadien s'est réalisé comme entité politique autonome, et pendant laquelle les conditions nécessaires à sa réalisation, jusqu'alors incomplètes, ont été progressivement réunies. Pendant la période 1867-1896, l'espace politique canadien fonctionnait sur un modèle centralisé à caractère quasi-unitaire. Or, pour la période de 1896 à 1929, une des principales manifestations des transformations politiques en cours est le passage d'une forme d'organisation du pouvoir à caractère unitaire à une forme de régime véritablement décentralisée ou fédérale. Ces modifications de fond résultent d'un processus d'autonomisation du pouvoir politique à l'égard de la métropole qui résulte de la convergence d'un double mouvement :

- d'abord de la constitution d'intérêts spécifiques, d'où résulte une indépendance politique croissante de l'appareil politique fédéral ;

- et ensuite, de l'émancipation politique des intérêts régionaux qui vient modifier totalement la physionomie politique du Canada. Cette émancipation politique régionale s'est réalisée par une décentralisation effective dans l'exercice du pouvoir politique. La participation de ces intérêts à l'exercice du pouvoir politique s'est matérialisée, de façon relativement autonome, dans le cadre des appareils politiques provinciaux.

« Ce sont là les fondements sociaux de la forme de régime fédérale. Du même coup, on trouve aussi un des traits marquants de la spécificité du pouvoir politique canadien.

« Les principales caractéristiques du pouvoir politique au Canada pour la période de 1867-1896 nous amènent à conclure que la réalité étatique canadienne n'est pas encore matérialisée au sens où l'espace politique et économique canadien ne constitue pas la spécificité politique autonome qui caractérise un État. Une spécificité politique ne peut être réalisée que par une force sociale autonome. À cet égard, l'exercice du pouvoir politique, pour cette période, est essentiellement lié au pouvoir politique britannique. Si, en 1867, certaines conditions de la réalisation de l'État étaient présentes, entre autres la forme de gouvernement, c'est-à-dire le cadre juridico-politique, d'autres non moins essentielles étaient à réunir. Il faudra attendre que les conditions permettent d'appréhender l'espace politique canadien comme une entité politique autonome, c'est-à-dire en tant qu'État produit d'intérêts constitués en force sociale autonome ».

Pour A. Cadotte, après 1896 la forme fédérale de régime est le facteur constitutif à la fois de l'organisation des rapports sociaux, de la société d'un côté, et de l'organisation de l'État de l'autre. Le texte qui suit s'interroge sur la place de pouvoir de chacun dans l'État, vis-à-vis de l'État et hors de l'État.

2.2 Les transformations du libéralisme et le passage au keynésianisme

[Retour à la table des matières](#)

L'examen concret de l'État canadien auquel nous allons maintenant nous attacher a pour objectif précis d'éclaircir *la dynamique qui s'instaure entre l'État et le fédéralisme pendant la période keynésienne*. Cette dynamique mettra mieux en lumière le rapport entre l'État et la société.

L'État canadien, structuré de façon concrète par son régime fédéral, va adopter la forme keynésienne à travers des modalités particulières. Ce sont ces modalités, en œuvrant à une nouvelle relation entre la *société segmentée* et l'État, qui retiendront notre attention dans les développements qui suivent. Ceci nous permettra d'illustrer pourquoi il est, à notre avis, insuffisant de comprendre le régime fédéral comme une simple enveloppe de l'État – qui lui conférerait uniquement une coloration particulière – ou encore comme un simple produit, comme une résultante historique des rapports sociaux ¹¹⁴. Le fédéralisme est au cœur de l'État, il constitue un élément *actif* de la structuration des rapports sociaux présents entre la société et l'État.

Nous voulons donc examiner cette action constitutive du fédéralisme dans le cas de la forme d'État keynésienne. Avant de nous attaquer directement à l'analyse de cette relation qui unit le fédéralisme et le keynésianisme, il est indispensable de s'arrêter à la question suivante : à partir de quand peut-on considérer que la forme keynésienne s'est étendue de façon généralisée à l'ensemble des espaces de pouvoir étatique de l'État au Canada ?

¹¹⁴ Cette conception du fédéralisme est encore présente dans la plupart des analyses qui s'efforcent pourtant de « dialectiser » la lecture de l'État canadien à la lumière des rapports sociaux. Voir par exemple les thèses développées par A. Dubuc, « Les fondements historiques de la crise des sociétés canadienne et québécoise » in *Le capitalisme au Québec*, sous la direction de P. Fournier, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1978, pp. 51-78 ; D. Brunelle, *L'État solide, Sociologie du fédéralisme au Canada et au Québec*, Montréal, Éditions Sélect 1982 ; J. Mascotto et P. Y. Soucy, *Sociologie politique de la question nationale*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1979 ; R. Denis, *Lutte de classes et question nationale au Québec, 1948-1968*, Montréal, Presses socialistes internationales 1979, etc. Il faut souligner par contre la revitalisation de la réflexion sur ce thème par la publication de *Espace régional et nation, Pour un nouveau débat sur le Québec*, op. cit. dont la diversité des problématiques en est un indice. Dans le même sens, du côté canadien-anglais, on retiendra l'introduction de l'ouvrage de J. Richard et L. Pratt, *Prairie Capitalism*, Toronto, McClelland and Stewart, 1979 etc., et tant d'autres, plus récentes encore.

C'est, selon nous, à partir des années *soixante* seulement qu'il convient de situer l'avènement du keynésianisme au Canada. Cette périodisation peut surprendre. Elle est loin d'être orthodoxe ; on impute traditionnellement le passage vers le keynésianisme aux politiques anti-crise qui ont suivi la grande dépression des années trente. Il est en effet possible de repérer une série de transformations de l'État bien antérieures aux années soixante et qui pourraient s'assimiler à des percées du keynésianisme. À notre avis, ces changements qui affectent les politiques étatiques avant les années soixante sont trop ambigus, contradictoires et fragiles pour conclure à une mutation de la forme d'État. Les décennies quarante et cinquante correspondent beaucoup mieux, quant à nous, à une période de *transition*, pendant laquelle le mouvement de réorganisation de l'État ne s'assimile pas encore à ce bouleversement *structurel et qualitatif* que désigne l'État keynésien et qui sera effectif au Canada à partir des années soixante seulement.

Bouleversement « structurel et qualitatif »... En effet, il est nécessaire de le rappeler, ce n'est pas « par le haut » ou de l'intérieur, selon une logique et une dynamique autonomes, que l'État se restructure, passe d'une forme à une autre, modifie la nature ou l'étendue de son intervention, et donc de son rapport à la société. De telles transformations, qui font basculer l'État d'une forme vers une autre, sont impulsées au cœur de la dynamique des rapports sociaux, au niveau donc des rapports concrets entre les ensembles sociaux qui traversent l'État.

La mise en place de l'État keynésien marque une rupture fondamentale dans le type de liens qui se nouent entre l'État et la société, tout particulièrement dans le rapport salarial. Sans reprendre les fondements historiques généraux qui impulsent ces transformations (amplification des conflits ouvriers liée à l'extension généralisée d'entreprise, de type monopoliste, mise en œuvre de moyens renouvelés de lutte contre la baisse des profits dans les entreprises, etc.), disons pour le moment qu'un certain nombre de facteurs contraignent les gouvernements (places fortes de l'État) à intervenir directement dans les rapports entre le salariat et le patronat, à définir désormais certaines des conditions, non seulement économiques mais aussi politiques, auxquelles sera soumis le travail salarié. C'est en ce sens qu'on caractérise l'État keynésien par une présence étatique au cœur du rapport salarial ¹¹⁵.

Cette présence de l'État dans l'établissement du rapport salarial se réalise concrètement à travers des formes d'expression fort diversifiées. Les gouvernements se dotent de politiques d'emploi et de politiques fiscales inédites pour maîtriser les cycles économiques et éviter la réédition du blocage de l'activité économique qui fut connu dans les années trente ; la reconnaissance juridique et politique des droits collectifs des travailleurs s'élargit considérablement ; de vastes systèmes de sécurité sociale sont mis en place pour pallier aux « ratés » de la

¹¹⁵ Pour un exposé complet et nuancé de ce processus, voir Christine Buci-Glucksmann et Göran Therborn. *Le défi social-démocrate*, Paris, Maspero, 1981 ; en particulier pp. 115-137.

croissance ; l'État se fait planificateur, mais aussi gestionnaire et entrepreneur, « partenaire socio-économique », etc.

2.2.1 Des indices contradictoires

[Retour à la table des matières](#)

Plusieurs de ces expressions tangibles d'une transformation de l'interventionnisme étatique sont repérables au Canada dès les années trente. Mais, comme on va le voir, elles sont continuellement relativisées par d'autres mesures, parfois abandonnées au bout de quelques années, souvent limitées au strict niveau du discours et des intentions. Il est donc légitime et nécessaire de s'interroger sur la profondeur de ces transformations : procèdent-elles véritablement d'un changement dans les divisions qui structurent la société et d'une inévitable réorganisation des rapports sociaux par rapport à l'État, ou relèvent-elles plutôt d'ajustements circonstanciels et quelque peu aléatoires de la politique économique gouvernementale ? Cette dernière hypothèse est tout à fait défendable et pourrait s'expliquer fort simplement par le *pouvoir d'attraction* exercé par les performances économiques et sociales des politiques rooseveltiennes aux États-Unis, d'inspiration résolument keynésiennes.

Quelles sont-elles ces politiques gouvernementales qui pourraient laisser croire à un virage de l'État canadien vers le keynésianisme avant les années soixante ? On peut évoquer tout d'abord les mesures instituées au niveau fédéral par le gouvernement Bennett, au milieu des années trente, pour enrayer la dynamique de crise : tentative de relance de l'économie par le financement étatique de vastes programmes de travaux publics, imposition de conditions salariales et de conditions de travail minimales, législations diverses visant à réduire le chômage et à garantir des formes d'assurance contre celui-ci, etc. ¹¹⁶.

C'est également une philosophie d'inspiration keynésienne qui transparaît dans le rapport de la Commission royale chargée de faire des recommandations sur les modifications constitutionnelles nécessaires à un meilleur fonctionnement de l'État canadien. Cette commission, la Commission Rowell-Sirois (1937-1940), se préoccupe surtout d'évaluer comment mettre en place une gestion keynésienne dans le cadre du fédéralisme, et donc d'imaginer comment adapter le fédéralisme

¹¹⁶ Sur l'analyse du gouvernement conservateur de Bennett (1930-35) (qui a abouti, au terme de quatre années de laissez-faire total, à la proclamation tout à fait surprenante d'un « New Deal » canadien en 1935), on peut se rapporter, pour la chronologie historique, à l'ouvrage de Michel Pelletier et Yves Vaillancourt : *Les politiques sociales et les travailleurs*, Cahier II : Les années trente, Montréal, 1974, ainsi qu'à l'analyse politique originale présentée par Alvin Finkel : « Origins of the Welfare State in Canada » in *The Canadian State : Political Economy and Political Power*, Leo Panitch (Ed.), Toronto, University of Toronto Press, 1977, pp. 344-365. Ce « New-Deal » restera toutefois un projet mort-né car le parti libéral de King renversera le gouvernement Bennett l'année suivante et le programme de réformes sera mis sur les tablettes. Ce ne sera que vers la fin de la décennie qu'à nouveau le gouvernement montra des velléités de réformes économiques et politiques qui seront toutefois interrompues par la guerre.

aux exigences de ce qu'elle qualifie d'« État moderne ». Ainsi, le leitmotiv qui ressort des recommandations des Commissaires est l'établissement d'une politique financière d'envergure nationale, qui passe selon eux par la rationalisation des différentes politiques étatiques et par la reconnaissance de leur caractère intégré : politique fiscale, politique sociale, politique de l'emploi, politique sanitaire, etc.¹¹⁷. On semble donc prôner l'adoption des principes keynésiens.

La période de guerre également est souvent comprise comme un bond en avant dans l'édification d'une politique économique keynésienne : on invoque à ce chapitre le budget de 1939 qui fut considéré comme résolument keynésien¹¹⁸, la mise sur pied du système limité d'assurance-chômage en 1940, la publication du rapport Marsh qui préconisait un programme étendu de sécurité sociale¹¹⁹, l'établissement des allocations familiales en 1944, etc. Vers la fin de la guerre, deux documents officiels, le *Rapport du comité sur la reconstruction*, en 1944, et le *Livre blanc sur le travail et le revenu* présenté au Parlement en 1945, semblent sanctionner l'adhésion des gouvernements aux principes keynésiens. L'objectif proclamé par la politique gouvernementale est désormais la stabilité économique et le plein emploi¹²⁰. Pour ce faire, l'État s'appuiera sur la politique fiscale et sur un programme de travaux publics à grande échelle. Par ailleurs, la sécurité sociale y est explicitement considérée comme un instrument direct de la politique fiscale et de la politique économique en général. Enfin, pour faire face aux éventuelles crises de l'économie, l'État entend instaurer une pratique de budgets cycliques¹²¹.

Ces différents éléments témoignent assurément d'un changement de perspective dans le discours et parfois dans la pratique liés à l'État canadien. Mais il serait prématuré de conclure pour autant que l'État de forme keynésienne et interventionniste s'est instauré à cette époque. Il faut minimalement examiner ce qu'il advient de ce supposé virage dans les développements d'après-guerre. En plusieurs matières, on constate que les mesures d'après-guerre sont en retrait par rapport aux positions prises durant la guerre.

¹¹⁷ Cf. S. Bates, *Histoire financière des gouvernements canadiens*, étude préparée pour la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, 1939 ; Commission Rowell-Sirois, *Rapport de la commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces* (3 vol.), Ottawa, s.l., s.d.

¹¹⁸ Cf. F. A. Angers, *La centralisation et les relations fédérales provinciales*, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Annexe II, Québec, 1956.

¹¹⁹ L. C. Marsh, *Rapport sur la sécurité sociale au Canada*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1941.

¹²⁰ Pour un résumé assez détaillé de cette politique, voir le *Rapport de la commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, (Commission Tremblay), province de Québec, 1956, en particulier les pp. 265-267.

¹²¹ Contrairement aux politiques gouvernementales libérales dans lesquelles le budget n'est conçu que comme moyen de contrôle ponctuel et « rétroactif » des dépenses publiques, dans la perspective keynésienne, le budget devient un véritable instrument de planification et d'intervention économiques à long terme, intégré aux grandes politiques économiques cycliques des gouvernements. Voir par exemple, pour un résumé concis, M. A. Chandler et W. M. Chandler, *Public Policy and Provincial Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979, pp. 124-128.

Au niveau de la politique budgétaire et fiscale du gouvernement fédéral, de nets retours en arrière sont repérables. À l'égard de deux aspects centraux de la politique financière keynésienne, à savoir la conception du budget et le rôle des impôts directs, les analystes de la Commission Tremblay enregistreront, dix ans après la guerre, « un changement d'attitude vers des vues moins radicalement keynésiennes » : ainsi, par exemple, le budget de 1955 du gouvernement fédéral pose des limites beaucoup plus fermes à l'égard de l'intervention économique de l'État et du rôle de la fiscalité¹²². Ce ne sera en fait qu'à partir des recommandations de la Commission Glassco, en 1963 (Commission royale sur l'organisation gouvernementale), qu'on pourra repérer une transformation de fond dans la conception du budget et que le gouvernement fédéral comprendra *la politique budgétaire comme un élément central de la gestion et de la planification économique* plutôt que comme un simple instrument de contrôle restrictif des dépenses gouvernementales¹²³. Dans le même sens, en matière de stimulation de la demande effective, c'est-à-dire au niveau d'une politique de soutien au revenu, destinée à favoriser la consommation de masse, la portée redistributive de la fiscalité canadienne fut à peu près nulle jusqu'aux années soixante. C'est en tout cas la conclusion du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté :

Si, pendant la grande dépression économique il a semblé se dessiner une tendance vers une répartition équitable [...], les études effectuées par la Commission sur la fiscalité (1966) révèlent cependant que les effets de la structure fiscale actuelle sur le profil de la répartition des revenus ont été depuis lors très négligeables¹²⁴.

* * *

Les politiques sociales d'après-guerre apparaissent ainsi hésitantes et paradoxales. Hésitantes en regard de la lenteur et des reculs de leur mise en application ; paradoxales du point de vue de leur *intégration* véritable dans une politique économique keynésienne.

Le développement des politiques sociales du stade keynésien correspond à la prise en charge par les institutions publiques de l'entretien des travailleurs. À travers des prestations « en nature » (les équipements collectifs : médical, scolaire, récréatif, etc.) et surtout des prestations financières (sous forme d'allocations et d'assurances), les principaux aspects de la reproduction de la force de travail sont *socialisés*, i.e. qu'ils sont assumés et pris en charge au *niveau de la société* et non plus seulement au niveau de l'individu. Mais ce qui constitue le propre de l'État keynésien, c'est que cette *socialisation* se fait par l'État, devient *étatique*, et surtout que cette reproduction socialisée de la population se constitue comme noyau

¹²² Sur tout cet aspect, voir le Rapport de la Commission Tremblay, op. cit., vol. II, pp. 306-312.

¹²³ M. A. Chandler et W. H. Chandler, *Public Policy and Provincial Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1979, p. 125.

¹²⁴ La pauvreté au Canada, Rapport du comité spécial du Sénat sur la pauvreté, Ottawa 1971, pp. 48-49.

central de la *politique économique* de l'État, comme un élément moteur de la régulation étatique du rapport salarial, ainsi que l'a très justement développé Suzanne de Brunhoff ¹²⁵

En effet, le développement d'un État qui se donne à voir comme « État du Bien-Être » ou comme « État-Providence », selon les formulations libérales, est avant tout l'expression d'un nouveau rapport de l'État aux classes sociales, d'une réorganisation de l'État par rapport aux conflits sociaux et économiques engendrés par l'insécurité matérielle et l'exploitation « sauvage » de la classe ouvrière qui prévalaient jusque-là.

L'État, à travers le keynésianisme, impose un rapport salarial qui vise à garantir la discipline des travailleurs et l'accumulation de capital, en établissant divers mécanismes de solidarité forcée ou de protection mutuelle obligatoire des travailleurs, mécanismes gérés et codifiés par l'État (cf. les impôts, les assurances obligatoires, etc.). Du côté patronal, des règles concernant les modalités d'exploitation de la force de travail (cf. le développement du droit du travail) et imposant une participation minimale des employeurs à l'entretien des travailleurs sont désormais établies et directement garanties par l'État. Ainsi, une large part du salaire versé aux travailleurs en vue de leur entretien échappe dès lors à la négociation directe et individuelle entre le travailleur et l'employeur pour être réglementée directement par le gouvernement : cette restructuration prend nom et figure de « politiques sociales ». On comprend donc le gigantesque outil économique et politique que l'État se façonne ainsi pour jouer tant sur la consommation que sur la résistance des travailleurs face aux conditions d'exploitation.

Assiste-t-on à un tel saut qualitatif dans les années d'après-guerre ? Le développement d'institutions liées à la reproduction de la force de travail doit-il alors se lire comme un élément d'une réorganisation du rapport salarial autour de l'État, à travers une incorporation relative des ensembles salariés dans l'État canadien ?

Certains développements dans l'après-guerre semblent appuyer cette dernière hypothèse. Quelques mesures inédites, telles la sécurité de la vieillesse (1951), l'assistance-chômage (1956) et l'assurance-hospitalisation (1957) poursuivent les réformes du temps de guerre et se superposent aux formes traditionnelles d'assistance directe aux « indigents ». Certaines catégories sociales démunies passent ainsi d'une prise en charge privée, « charitable », à une prise en charge publique et socialisée à travers l'État.

Mais en examinant de façon *globale* les deux secteurs dans lesquels des mesures à saveur keynésienne sont inaugurées – c'est-à-dire les domaines de la santé et de la sécurité sociale – on constate que le mouvement de transformation qualitative n'est pas très évident.

¹²⁵ Cf. Suzanne de Brunhoff, *État et capital. Recherches sur la politique économique*, Grenoble, Maspero/PUG, 1980.

2.2.2 La socialisation étatique de la santé

[Retour à la table des matières](#)

Au chapitre de la santé, l'implication étatique au cours de l'après-guerre fut très en-deça des recommandations du Rapport Heagerty déposé pendant la guerre, qui préconisait la mise sur pied d'un large système d'assurance-santé¹²⁶. Il est intéressant de noter que le gouvernement fédéral s'intéresse à l'idée de l'assurance-santé surtout en vue de la marchander contre la centralisation du régime fiscal et pour s'appropriier les impôts provinciaux. Le gouvernement ne se rallia pas vraiment au contenu du Rapport et aligna son initiative éventuelle en la matière sur le résultat des conférences fédérale-provinciales de la Reconstruction. La charge financière qu'impliquerait un programme d'assurance ne pouvait être assumée, arguait-il, que par le biais d'une centralisation générale et illimitée des impôts provinciaux. Ceci indique clairement, d'après David Wolfe, que la gestion publique de la santé ne faisait pas encore partie d'une conception keynésienne de la socialisation étatique de l'entretien des salariés.

L'hésitation du gouvernement fédéral à suivre les recommandations visant à établir l'assurance-santé malgré le haut niveau d'appui dont elles jouissaient dans divers rapports gouvernementaux, dans la conclusion du Comité sur la sécurité sociale de la Chambre des Communes et dans des organismes privés telle l'Association médicale canadienne, révèle les limites de son engagement dans un examen approfondi du système de sécurité sociale. Les mesures adoptées, comme les allocations familiales, furent celles qui étaient vues comme politiquement indispensables et économiquement abordables. L'assurance-santé, en fait, tombait hors de cette catégorie¹²⁷.

Certains gouvernements provinciaux sont pourtant allés assez loin dans l'établissement de diverses formes d'assurance-santé : on pense particulièrement à la Saskatchewan qui, lors du premier mandat du gouvernement CCF entre 1944 et 1948, va allouer plus de 13 % de son budget au chapitre de la santé (contre 1,4 % précédemment) pour établir un programme complet d'assurance-hospitalisation¹²⁸ dont s'inspireront par la suite la Colombie-Britannique, l'Alberta et Terre-Neuve.

Le rapport à la santé demeure cependant de caractère libéral. Car il faudra attendre plus de dix ans, soit jusqu'en 1957, pour que le gouvernement fédéral prenne l'initiative d'implanter au niveau national, dans l'ensemble des provinces canadiennes, un programme d'assurance-santé ; de plus ce programme est alors

¹²⁶ Canada, *Report of the Advisory Committee on Health Insurance*, (Heagerty Report), Ottawa, 1943.

¹²⁷ David Wolfe, *The Delicate Balance : The Changing Role of the State in Canada*, Ph. D. Thesis, University of Toronto, 1980, p. 361 (traduction libre)

¹²⁸ W. M. Chandler et M. A. Chandler, « Policy Trends » in *The Provincial Political System*, D. J. Bellamy and D. C. Rowat (Eds.), Toronto, Methuen, 1976, p. 241.

limité à la seule assurance-hospitalisation. Ce délai et le fait que le programme d'assurance-maladie (recommandé dès la guerre) soit mis sur les tablettes jusqu'aux années soixante sont des éléments qu'on ne peut ignorer. Ils indiquent une résistance très claire à la socialisation de la santé de la part du gouvernement fédéral. Par ailleurs, ces deux facteurs révèlent que pour la très grande majorité de la population canadienne, jusqu'aux années soixante, la santé est encore déterminée par une relation individuelle et privée aux médecins et aux institutions médicales, le corps médical ne faisant l'objet – sauf dans des cas d'exceptions mineures – d'aucune réglementation ni d'aucune forme de contrôle étatiques, et les coûts de la santé relevant d'une responsabilité essentiellement privée. Il s'agit là d'un rapport étatique de caractère typiquement libéral. Du point de vue de l'État, il est clair que la santé jusqu'aux années soixante n'est pas constituée en objet de politique économique et en moyen de régulation sociale conformément à une vision keynésienne.

À la fin des années cinquante, le virage vers une intégration de la santé dans la politique économique de l'État s'amorce avec la généralisation de l'assurance-hospitalisation par le programme fédéral «HIDS» (Hospital Insurance and Diagnostic Services). Mais c'est la Commission Hall sur les services de santé (1961-1964) qui ouvre la voie à une véritable socialisation étatique des soins médicaux. La lecture du rapport Hall est édifiante. Elle témoigne d'un très net changement dans la perception de la santé ; ainsi on y lit que « les dépenses en matière de santé sont des *placements* dans nos ressources humaines, placements prometteurs de grands bénéfices dans la mesure où elles empêchent ou écourtent les périodes de maladie, réduisant le degré d'invalidité, retardant la mort, et contribuant à la productivité des citoyens »¹²⁹. L'implication financière des gouvernements est maintenant clairement comprise comme une nécessité économique et comme un investissement productif.

Cette fois-ci, le gouvernement fédéral suivra à la lettre les recommandations du Rapport Hall et deviendra ce « gouvernement éclairé (qui) ne peut oublier que la capacité des citoyens dépend pour être productive de leur santé et de leur vigueur tout autant que de leur niveau d'instruction »¹³⁰. Certains gouvernements provinciaux redoutent pourtant cet éclairage... et partagent les réticences des institutions médicales soucieuses de préserver leur autonomie privée. L'Ontario en particulier fait part de son désaccord avec cette nouvelle « philosophie » de la santé publique¹³¹. Le système d'assurance-maladie n'en est pas moins imposé à l'ensemble des législatures provinciales à travers *Medicare* en 1965-66 : l'ensemble de la population canadienne sera désormais inscrite dans un nouveau rapport à la santé, érigée en service public au même titre que l'éducation. La santé est maintenant comprise comme un *droit universel*, et pour ce faire il convient de

¹²⁹ Commission royale d'enquête sur les services de santé (Hall), *Rapport*, vol. I, imprimeur de la Reine, Ottawa, 1964, pp. 6-7.

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ Cf. G. R. Weller, « Health care and medical policy in Ontario » in *Issues in Canadian Public Policy*, G. B. Doern and V. S. Wilson (Eds.), Toronto, MacMillan 1974, pp. 85-114.

libéraliser *l'accès* aux services de santé, donc d'abolir les barrières liées au revenu par le biais d'une assurance obligatoire pour toute personne employée ou employeuse. Cette assurance sert de base pour la socialisation des soins : à travers le financement étatique des services médicaux, la santé relève désormais d'une responsabilité *publique* et *collective*. On assiste donc, à partir de la Commission Hall, à l'intégration de la *santé* dans le système de la sécurité sociale, à travers sa formation comme *objet de la politique économique générale de l'État* et, par là-même, comme élément du nouveau rapport salarial et du nouveau rapport entre la société et l'État.

2.2.3 Assistance et assurance sociales : vers l'intégration

[Retour à la table des matières](#)

Si on examine maintenant l'ensemble du secteur de la sécurité sociale dans l'après-guerre, la tendance est globalement la même que celle identifiée dans le champ de la santé : le mouvement de « keynésianisation » est encore hésitant, peu cohérent, marqué de contre-tendances. On pourrait même parler de reculs par rapport au tournant qui semblait s'amorcer durant la guerre avec le Rapport Marsh ainsi qu'avec des mesures comme le plan limité d'assurance-chômage établi en 1940. Si le ton et la nature des recommandations du Rapport Marsh suggèrent que l'ampleur des conflits sociaux pousse à cette époque vers une restructuration profonde des politiques étatiques visant directement les couches sociales moins favorisées, les quinze années d'après-guerre obligent à nuancer cette interprétation.

L'appareil étatique semble loin d'être *contraint* à transformer qualitativement la nature de ses interventions et à accéder à certaines revendications salariales adressées à l'État. Le gouvernement semble plutôt contraint de faire marche arrière devant la réaction hostile du patronat face aux mesures sociales. Les années d'après-guerre sont ainsi marquées par une série de programmes d'assistance directe à l'industrie, comme le souligne Alvin Finkell¹³². Les mesures sociales semblent conçues avant tout comme un *moyen ponctuel* de ramener la paix sociale et d'assurer la docilité des classes travailleuses lorsque les conflits ouvriers menacent le profit des employeurs. En effet, « les oscillations entre l'usage de la répression et l'usage des programmes sociaux pour diminuer les conflits de classe indiquent à quel point ceux-ci n'étaient considérés qu'en termes tactiques »¹³³. Nous faisons nôtre cette interprétation de Finkel : les concessions faites aux classes défavorisées durant cette période d'après-guerre ne témoignent absolument pas d'une mutation de l'interventionnisme d'État, mais plutôt d'une *manœuvre conjoncturelle*, à portée fort provisoire et limitée.

¹³² Alvin Finkel, op. cit., p. 361.

¹³³ Idem., p. 358.

Il nous faut revenir ici sur la signification de la *sécurité sociale* pour l'État keynésien. La manifestation la plus apparente de cet interventionnisme est le développement des différents systèmes d'assurance-sociale obligatoire. Comme nous le mentionnions plus haut, du point de vue de la politique économique keynésienne, ces dispositifs d'assurances obligatoires et d'allocations universelles permettent à l'État de contrôler et d'intervenir sur le niveau de consommation de la population, à travers la socialisation de l'entretien des travailleurs et sa régulation désormais étatique. C'est pourquoi on associe traditionnellement la mise sur pied des vastes programmes *d'assurance universelle* à l'établissement de l'État keynésien. Cependant, cette association directe est un peu simplificatrice. Il faut se garder de séparer de façon rigide ces deux équations : assistance et État libéral d'une part, assurance et État keynésien d'autre part. En effet, l'assistance sociale est loin de disparaître avec l'extinction de la forme libérale, comme nous le verrons plus loin, de même que les premières formes d'assurance sont souvent solidement implantées bien avant l'émergence du keynésianisme ¹³⁴.

Ce qui caractérise en propre la forme keynésienne est avant tout *l'intégration de ces deux formes* de soutien au revenu de la population, intégration qui se réalise à travers leur incorporation dans la politique étatique de la main-d'œuvre, ou plus précisément dans la gestion de la force de travail. *L'assurance* et *l'assistance* visent en effet deux couches différentes de la population : l'assurance concerne plus directement la main-d'œuvre active, insérée dans le marché du travail, tandis que l'assistance est destinée avant tout aux couches sociales qui, pour toutes sortes de motifs (chômage prolongé, invalidité, charge d'enfants, etc.) se trouvent exclues du marché du travail. Ces couches forment ce qu'il est convenu d'appeler « l'armée de réserve ». La politique économique keynésienne est structurée autour d'une *régulation globale* de l'emploi et de la consommation ; ces deux couches (force de travail active et armée de réserve) sont donc l'une et l'autre insérées dans la politique économique keynésienne, qui vise précisément à contrôler et à déterminer le rapport *entre* ces deux catégories, à jouer sur les conditions du passage de l'une à l'autre, etc.

En ce sens, la caractéristique des politiques sociales de l'État keynésien consiste fondamentalement dans *l'intégration* des différents champs d'intervention sociale de l'État au sein de la politique économique, et non dans la simple émergence-addition de mesures d'assurance – soi-disant opposées aux mesures d'assistance, associées quant à elles à l'État libéral.

Sinon, comment pourrait-on expliquer que la décennie des années soixante soit marquée non seulement par un développement sans précédent de la sécurité sociale, mais tout autant par une intervention étatique de plus en plus systématique

¹³⁴ On peut mentionner par exemple l'assurance contre les accidents de travail instaurée par le gouvernement fédéral au début du siècle. De façon plus générale, de Brunhoff rend compte aussi de ce phénomène dans *État et Capital*, op. cit., chapitre 1.

dans le champ de l'assistance ¹³⁵. Ce qui semble beaucoup plus révélateur comme indice de la dominance keynésienne est la *fin de l'autonomie respective de l'assistance et de l'assurance* et la flexibilité croissante de leurs frontières sous le poids de l'intervention étatique. Car, comme l'indique Suzanne de Brunhoff, la gestion étatique de la force de travail « exclut toujours à la fois le principe de charité et celui d'égalité. Assistance ou sécurité sociale, elle limite ou déplace le risque prolétarien, l'insécurité de la force de travail comme marchandise, mais elle ne peut jamais supprimer ce risque » ¹³⁶. C'est donc en termes *d'intégration de l'assistance et de l'assurance* que nous chercherons et fonderons pour le Canada la *rupture* qu'instaure le keynésianisme.

Dans cette perspective, on peut remarquer qu'au Canada le processus d'intégration des deux champs d'intervention commence véritablement vers la fin des années cinquante. Les mesures de sécurité sociale mises sur pied antérieurement (assurance-chômage limitée, sécurité de la vieillesse et allocations familiales) s'étaient développées de façon autonome et étaient séparées des programmes d'assistance. À l'inverse, les modifications apportées au régime des allocations de chômage en 1956-57 consacrent l'abandon de la distinction entre « aptes » et « inaptes » au travail ¹³⁷ et en 1966, seul comptera désormais le critère du besoin ¹³⁸ : le mouvement d'intégration entre assistance et assurance est clairement amorcé. Les limites entre ces deux types d'intervention étatique à l'égard des chômeurs deviennent alors de plus en plus ténues avec l'approfondissement du processus d'intégration qui culmine au tournant des années soixante-dix. Ainsi, à travers la généralisation relative de l'assurance-chômage, en 1971, diverses couches de chômeurs qui relevaient traditionnellement de l'assistance étatique sont désormais incorporées au *système d'assurance*. La loi prévoit en effet une « phase initiale » financée par les cotisations employeurs-employés (principe de l'assurance) tandis que deux phases de « prolongation » (après l'épuisement des ressources issues du fonds d'assurance) sont financées directement par l'État, en fonction du taux de chômage national, puis régional. Il y a donc une confusion assez inédite entre les deux principes :

En d'autres mots, sous le couvert de l'assurance-chômage, l'État fédéral vient de mettre en place un mécanisme d'assistance sociale [...] Ce caractère « d'assistance sociale » du nouveau régime est encore accentué par suite de l'admissibilité aux prestations des femmes enceintes ou encore des travailleurs qui sont malades pendant la durée de leur chômage ; techniquement, ces

¹³⁵ Ainsi, le « Régime d'assistance publique du Canada » établi en 1966, loin de se cantonner aux anciennes catégories sociales traditionnellement couvertes, s'ouvre également à de nouveaux champs potentiels d'assistance, tels les personnes aptes au travail, par exemple. Cf. sur ce point, W. H. Chandler et M. A. Chandler, « Polity Trends », op. cit., p. 246.

¹³⁶ S. de Brunhoff, op. cit., p. 15.

¹³⁷ M. Pelletier et Y. Vaillancourt, op. cit., cahier IV : Les années soixante, p. 239.

¹³⁸ Idem.

personnes ne sont pas des chômeurs puisqu'elles ne sont pas disponibles pour un travail ¹³⁹.

Dans un autre cas, celui du soutien aux *personnes âgées*, on remarque le même mouvement d'intégration. Pendant les années cinquante deux régimes distincts sont établis : en 1952 l'assistance-vieillesse pour les personnes âgées de 65 à 69 ans complète les prestations de sécurité-vieillesse établies en 1951 pour les personnes âgées de 70 ans et plus. Lorsque le gouvernement, en 1969, abaisse l'âge d'admissibilité au programme de sécurité-vieillesse universel à 65 ans, les deux dimensions sont dès lors totalement intégrées.

C'est également ce processus d'intégration que les changements formels apportés par la mise sur pied du Régime d'Assistance Publique du Canada viennent sanctionner en 1966. Là aussi, on évacue la distinction traditionnelle entre « aptes » et « inaptes » au travail, en ne conservant que le seul critère du besoin, quelle qu'en soit la cause. À travers ces mesures diverses on peut donc repérer l'indice d'une politique étatique de la main-d'œuvre au sens keynésien, c'est-à-dire conçue non pas comme stricte gestion de la main-d'œuvre active mais avant tout comme *gestion du rapport entre les actifs et les sans-travail*, par le biais de « la constitution d'un sous-prolétariat assisté qui pèse de façon indirecte sur la valeur de la force de travail salariée » ¹⁴⁰. Cet impératif fonde la nécessité de l'intégration entre l'assistance et l'assurance sociales, de même qu'il provoque une réduction relative des frontières qui les séparent.

Le développement de programmes tels Perspective Jeunesse ou les Projets d'initiative locale, etc. illustre on ne peut mieux cette flexibilité des frontières liée au processus d'intégration ; il s'agit en effet de mesures relevant tout à la fois de l'assistance à la jeunesse et d'une logique de gestion de la main d'œuvre. De même, l'exemple du programme de « Revenu minimum garanti » recommandé à la suite du Rapport Croll sur la pauvreté présente un autre cas de figure : il concerne directement les travailleurs, mais plutôt sur un mode d'assistance.

On voit que par rapport à la dichotomie traditionnelle qui prévalait encore dans les années cinquante entre les travailleurs assurés et les non-travailleurs assistés, les termes ont totalement changé dans le cours des années soixante : on garantit désormais aux salariés le droit à l'assistance publique... C'est là une rupture introduite par le keynésianisme dans le champ de la sécurité sociale canadienne durant les années soixante et une des formes de changements dans les rapports entre les couches salariées et l'État.

* * *

¹³⁹ *Idem.*, p. 297

¹⁴⁰ S. de Brunhoff, *op. cit.*, p. 20.

Dans ce secteur comme dans celui de la santé, le rapport des citoyens à l'État s'est ainsi considérablement transformé. Durant les années trente et pendant la période d'après-guerre, l'État restait encore relativement absent de la vie quotidienne et politique. Tel d'un oncle fortuné, on pouvait espérer ses largesses en cas de « coup dur », mais sans certitude d'aucune sorte. Dans le cours des années soixante, le transfuge s'opère. La zizanie menace l'ordre familial – l'organisation sociale vacille – l'État est contraint de laisser tomber le secours de l'oncle capricieux et inconstant, pour se proclamer tuteur responsable et fiable. L'assurance d'une protection sera désormais acquise, en échange d'un droit de regard et d'intervention de l'État-tuteur sur le budget, les rythmes et les habitudes de vie des citoyens. L'oncle libéral s'est mué en tuteur keynésien.

C'est le scénario qui se dégage de l'examen des rapports politiques entre les ensembles sociaux et l'État dans le domaine de la santé et dans celui de la sécurité sociale. Dans ces deux sphères, qui assurent pour une large part la *reproduction sociale* du travail, la mutation au niveau de la nature de l'implication étatique s'est opérée *seulement* à partir *des* années soixante, malgré les quelques soubresauts sans lendemain que l'on avait observés durant la crise et vers la fin de la guerre.

Mais cela ne saurait suffire pour conclure quant à la désignation de l'État keynésien. Il faut encore examiner ce qu'on pourrait appeler le « centre névralgique » où se cristallise le rapport keynésien entre l'État et les divers ensembles sociaux : la sphère du travail qui est celle du rapport entre travailleurs et employeurs, autrement dit champ du rapport salarial, dans lequel le rapport entre l'État et la société est contraint d'entrer au stade keynésien. Car, nous ne le répéterons jamais assez, l'État keynésien ne désigne pas tant un changement dans les institutions étatiques ou dans l'intervention économique de l'État, mais bien une mutation dans le rapport entre l'État et les différents segments de la société (et particulièrement la classe ouvrière ou, de façon extensive, les classes salariées). Car l'État keynésien construit un nouveau type de consensus social.

Bien loin de se réduire à son seul modèle de développement structurel (État/économie), l'État keynésien est indissolublement un organisateur d'hégémonie (État/masse) lié à une transformation considérable des modes mêmes de domination et de luttes. À un État dominant par la seule désorganisation des masses, leur atomisation dans la société civile, il a définitivement substitué une domination par l'organisation des masses, en acceptant leur présence plus ou moins directe, plus ou moins « corporatiste » dans l'État ¹⁴¹.

Cette *organisation* des classes travailleuses, qui passe par leur *incorporation relative au cœur de la dynamique étatique*, se lit à travers deux axes principaux : à travers, d'une part, ce que nous venons d'examiner, soit la socialisation étatique de la reproduction et, le déplacement de la légitimité de l'État vers l'image d'un « État

¹⁴¹ Ch. Buci-Glucksmann et G. Therborn, *op. cit.*, p. 130.

du bien-être », et, d'autre part, à travers la reconnaissance du pouvoir syndical et contractuel de la classe ouvrière, autrement dit la reconnaissance active de la classe ouvrière comme sujet politique collectif ¹⁴².

C'est ce qui fondamentalement caractérise le « New Deal » keynésien, dont Roosevelt aux États-Unis reste l'incarnation la plus percutante, mais qui fut le fait, à des degrés divers, de l'ensemble des démocraties occidentales.

Le « deal » passé avec une partie de la classe ouvrière plaçait au premier plan deux des conditions historiques « révolutionnaires » du futur État keynésien : une nouvelle législation de la fabrique et un nouveau mode de contractualisation de la classe ouvrière qui se traduit par une reconnaissance toute nouvelle des syndicats et du droit aux négociations collectives ¹⁴³.

L'examen de la *réglementation étatique du travail* constitue, dans cette perspective, un indice privilégié et nécessaire pour fonder de façon juste la périodisation de l'État canadien et confirmer les hypothèses tirées précédemment de l'étude des politiques étatiques concernant la reproduction de la force de travail. À travers l'examen de l'évolution historique au Canada de la reconnaissance syndicale et de l'implication de l'État dans l'établissement d'un nouveau mode de contractualisation, nous serons amenées à conclure que cet aspect central de la forme keynésienne ne devient constitutif de l'État canadien – sur une base relativement permanente et structurelle – que *dans le cours des années soixante*. Tout au long de la période précédente (de la grande crise jusqu'à cette époque), le mouvement de réorganisation du rapport salarial autour d'une présence centrale de l'État reste un phénomène très inégal et chaotique et en tout cas, non dominant. C'est ce que nous allons maintenant regarder concrètement.

¹⁴² *Idem.*, pp. 130-133.

¹⁴³ *Idem.*, pp. 121-122.

2.3 Le keynésianisme et l'incorporation salariale dans l'État au Canada

[Retour à la table des matières](#)

Trois grandes phases historiques marquent l'évolution de la législation canadienne du travail : la première s'étend jusqu'à la deuxième guerre mondiale, la deuxième couvre l'après-guerre jusqu'aux années soixante, et la période contemporaine en constitue la troisième. Ces trois phases, que nous présenterons rapidement, sont balisées par deux périodes au cours desquelles le contenu de la législation du travail est profondément redéfini : tout d'abord la *période de guerre*, qui voit l'adoption d'une série de nouvelles dispositions concernant les aspects légaux des rapports de travail, et par ailleurs le *milieu des années soixante*, quand fut instituée une vaste commission gouvernementale sur les relations de travail. Cette enquête, connue sous le nom de Commission Woods, débouche sur l'énoncé formel des nouveaux paramètres qui régiront désormais le rôle de l'État dans l'encadrement des organisations ouvrières et dans le règlement des conflits de travail.

Quelques vingt ans séparent ces deux périodes importantes de restructuration de la législation canadienne. Le problème, abruptement posé, est dès lors de savoir à laquelle de ces périodes il convient de rapporter la constitution de l'État keynésien. Autrement dit, il s'agit d'identifier le moment où la modification des rapports entre le salariat et le capital commande une mutation vers la forme keynésienne, le moment où *la reconnaissance des ensembles salariés comme su et politique se trouve intégrée dans le noyau dur de l'État*. Le propos de cette partie n'est donc pas la constitution des salariés en ensemble politiquement unifié, mais bien leur intégration dans/par l'État à travers la *reconnaissance étatique* du sujet politique « salariés ».

Il est incontestable qu'on peut repérer, dès la *période de guerre*, des signes probants de l'amorce d'un processus de constitution de la classe ouvrière canadienne en sujet politique, des indices d'une *transformation des rapports de force au sein de l'ensemble des rapports sociaux au Canada*. Par contre, au niveau de l'État – du point de vue de la forme qui y domine – il faut attendre jusqu'aux années soixante pour qu'une véritable rupture apparaisse et qu'on puisse parler d'une mutation structurelle du rapport de l'État à la société ou, en ce qui concerne l'exemple qu'on traite ici, du mode sur lequel se réalise la présence étatique dans le

rapport salarial. Toute la période qui précède, au cours de laquelle certains éléments de transformation sont tout de même présents à ce niveau, relève à notre avis d'une *phase transitoire*, pendant laquelle la forme keynésienne émerge, se dessine, mais ne peut certes pas être comprise comme la forme accomplie de l'État. Ces modifications ponctuelles repérables au niveau de l'État sont encore « périphériques » et n'affectent pas centralement le type de structuration des rapports sociaux *dans* l'État.

À l'inverse, les transformations qui traversent l'État dans le cours des *années soixante bouleversent de façon globale* les termes dans lesquels se posent les rapports sociaux vis-à-vis de l'État. C'est lors de cette décennie qu'on assiste à la réalisation effective de l'État keynésien au Canada et qu'il est possible d'affirmer que la reconnaissance des travailleurs comme sujet politique est intégrée dans l'ensemble des rapports constituant l'État.

* * *

Avant de pousser plus loin cette analyse concrète, il reste à déterminer comment « lire » ces transformations du rapport entre l'État et les salariés à travers un indice concret tel le développement de la législation du travail soit, plus globalement, à travers l'évolution de la réglementation étatique du travail.

Il faut formuler encore une remarque : pour situer la rupture keynésienne, il ne s'agit pas de situer le moment où l'État « commence » à intervenir dans la réglementation du travail, car cette présence étatique est observable bien avant l'émergence de l'État keynésien. En effet, les gouvernements des États capitalistes ont été contraints d'intervenir dès les premières vagues massives d'industrialisation, au moment même où émergent les organisations ouvrières et les premiers conflits industriels. L'approfondissement des rapports capitalistes lors de la phase d'industrialisation se déroule sous le signe d'une concurrence telle entre les capitalistes individuels que la reproduction physique de la force de travail industrielle s'en trouve à terme menacée. L'État est donc intervenu de prime abord à travers un certain nombre de lois dites « protectrices » de la force ouvrière.

Ce premier moment de l'intervention étatique s'est concentré autour de trois axes principaux. D'une part l'appui étatique a imposé certaines restrictions à une exploitation physique trop poussée de la main d'œuvre et a réglementé les termes légaux du « contrat de louage » : durée maximum quotidienne, période de repos obligatoire, normes de sécurité, etc. D'autre part, la réglementation cherche à assurer une protection minimale au vendeur de la force de travail : droit de toucher son salaire pour un travail rendu, droit à des indemnités patronales en cas d'accident, etc. Enfin, le législatif a légiféré également sur quelques aspects plus collectifs de la reproduction sociale ; les restrictions concernant l'embauche des femmes et des enfants en usine illustrent tout à fait ce troisième axe de l'intervention étatique dans les relations de travail.

Au stade dominé par le libéralisme, les gouvernements interviennent surtout pour discipliner l'exploitation physique du travailleur ce qui provoque, c'est indéniable, des retombées bénéfiques pour la classe ouvrière, arrachées parfois de longue lutte. C'est cette forme d'intervention qui caractérise alors la présence étatique dans le champ du travail : la réglementation des conditions *matérielles*, des « normes » de l'exploitation ouvrière. Cette caractérisation se vérifie aisément dans le cas canadien, malgré le relatif retard du Canada dans l'adoption des législations protectrices : c'est surtout à partir du début du XX^e siècle que ce mouvement s'amorce réellement ¹⁴⁴. À la veille de la deuxième guerre mondiale, les pièces-maîtresses et les lignes directrices au chapitre des normes de travail sont posées, et aucune transformation majeure ne modifie le fond ou le sens de la réglementation étatique en cette matière jusqu'à nos jours ¹⁴⁵.

Ceci ne règle pas notre problème. Comment cerner et identifier la période de mutation keynésienne au niveau de l'État canadien ? Il va falloir pour ce faire examiner un autre domaine de l'intervention étatique dans le champ du travail.

L'intervention directe de la législation étatique dans les conditions de travail peut se subdiviser en deux grands champs de réglementation : les conditions *matérielles* de travail d'une part et les conditions *sociales* de ce rapport d'autre part. Ceci recouvre en gros la distinction opérée dans la terminologie industrielle courante entre les « normes du travail » et les « relations de travail », c'est-à-dire entre les modalités qui doivent régir la conclusion d'un contrat de travail d'un côté (les relations de travail) et de l'autre côté, certains aspects des conditions dans lesquelles ce contrat s'exerce (normes de travail).

L'analyse des normes de travail, nous venons d'en voir les raisons, n'est pas très éclairante pour les fins de cette analyse. Par contre, le deuxième champ identifié, à savoir *l'intervention étatique dans les relations du travail*, apparaît beaucoup plus intéressant. Il met en scène presque directement les rapports triangulaires entre l'État, le capital et la classe ouvrière, et permet de saisir l'émergence d'un nouveau mode de contractualisation lié à la forme keynésienne ¹⁴⁶, qui exprime *l'incorporation relative du salariat ouvrier* dans la problématique de l'État. L'examen de l'évolution des interventions étatiques au Canada en matière de rapports de travail constitue dans cette perspective une voie privilégiée pour cerner les transformations entre l'État et le rapport salarial, et donc pour fonder notre périodisation de l'État canadien.

¹⁴⁴ Cf. Canada, Ministère du travail, division de la législation, *A historical outline of the principal Dominion and provincial labour laws*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1945.

¹⁴⁵ Cf. Canada, Ministère du travail, *Les normes du travail au Canada*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services du Canada, 1977-1978.

¹⁴⁶ Cf. Ch. Buci-Glucksmann et G. Therborn, *op. cit.*, pp. 115-137.

2.3.1 La réglementation libérale

[Retour à la table des matières](#)

Jusqu'à la toute fin du XIX^e siècle, les rapports de travail au Canada sont régis avant tout au niveau fédéral, à travers les « Masters and Servants Acts ». Ces lois ne constituent qu'une réglementation fort timide des relations de travail : elles obligent l'employeur à payer le salaire dû à l'employé, et obligent le salarié à respecter les termes de son contrat de louage. Non seulement la grève, mais même la simple association de travailleurs font alors l'objet de poursuites criminelles pour « conspiration illégale » contre la liberté économique.

La « Loi sur les associations ouvrières » de 1872 reconnaît le principe du droit d'association. Mais une série d'amendements contradictoires viennent octroyer puis retirer certains droits aux syndicats. Ce n'est en fait qu'en 1900 que la légalité syndicale est définitivement acquise et que certaines brèches sont ouvertes vers le droit de grève et de piquetage. Mais, comme le soulignent Gagnon, Le Bel et Verge, il s'agit encore de mesures ponctuelles : « c'est en quelque sorte une succession de dispositions d'exception, d'attitudes réticentes des juges et de pressions du mouvement ouvrier pour l'obtention de nouvelles exceptions qui a finalement établi la liberté des syndicats ouvriers, celle de la grève et du piquetage pacifique » ¹⁴⁷.

En 1900, l'Acte de conciliation instaure une commission de conciliation qui, sur demande des parties, peut se prononcer sur les différends industriels. Si le droit individuel à se syndiquer est reconnu, le principe de la grève est encore tout à fait banni. L'Acte vise en effet explicitement à régler les conflits de travail *avant* le recours à la grève. En fait, le lien étatique dans la gestion des rapports de travail va se structurer essentiellement autour des mesures visant à éviter le recours à la grève, malgré la reconnaissance du droit à la syndicalisation. Ainsi, dans la foulée de l'Acte de 1900, les dispositions législatives ultérieures vont devenir de plus en plus directives et contraignantes. Par exemple, dans l'Acte d'arbitrage des chemins de fer de 1903, le Ministre du travail se donne la possibilité d'instituer lui-même une commission de conciliation (donc même sans demande ou accord des parties), et en cas d'échec, il peut nommer des arbitres dont le jugement est rendu public. Ceci constitue évidemment une pression réelle contre l'action syndicale.

En 1907, la « Loi des enquêtes sur les différends industriels » sanctionne la première intervention large, non ponctuelle, de l'État et codifie le recours à la grève et au lock-out. La loi stipule que dans toutes les entreprises liées à un service public de même que dans les entreprises minières, de transport ou de

¹⁴⁷ R. Gagnon, L. Le Bel, et P. Verge, *Droit du travail en vigueur au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1971, p. 78.

communication, « il y aura conciliation et enquête obligatoire dans chaque cas et toute grève est interdite avant et pendant les travaux d'un conseil de conciliation et d'enquête »¹⁴⁸. Cette loi, qui balise les relations de travail jusqu'à la deuxième guerre mondiale, est édifiante à plusieurs titres. D'abord elle pose pour la première fois la *nécessité* non plus accidentelle mais *permanente* d'une médiation étatique des conflits. Par ailleurs, elle reconnaît la possibilité d'une négociation *collective*, ce qui représente un précédent. Toutefois, elle en limite considérablement la portée réelle. En effet, le principe de la négociation collective n'est reconnu que pour un nombre restreint de secteurs, il est encadré de façon très rigide par l'intervention médiatrice gouvernementale et surtout, aucune disposition ne prévoit de sanctions contre les employeurs se livrant à des pratiques discriminatoires envers les employés syndiqués ou tentant de contrevenir au droit d'association. Dans un tel contexte, le droit à la syndicalisation et à la négociation collective risque fort bien de rester lettre morte, ou du moins de progresser fort lentement. C'est ce qui se passa effectivement : « pendant toute cette période, la Loi des enquêtes sur les différends industriels n'adopte aucune position favorable à l'égard de la négociation collective, et son bureau, jusqu'en 1940, ne reçoit aucune instruction législative concernant les pratiques discriminatoires »¹⁴⁹.

Il faudra attendre plus de trente ans pour qu'un nouveau pas soit franchi et pour que le gouvernement fédéral s'engage, tel que les organisations ouvrières le réclamaient à grands cris, à adopter une législation condamnant les pratiques discriminatoires envers les syndiqués. Le principe, comme tel, est accepté en 1937 ; l'adoption en est différée pendant deux ans sous couvert d'illégalité constitutionnelle, et finalement, en 1939, la Loi Woodsworth – du nom du leader du CCF au Parlement – est enfin votée¹⁵⁰. Le fait que le Parlement ait dû s'incliner devant les revendications répétées du CCF n'est pas anodin. Cela indique l'émergence d'un rapport de force relativement favorable à la classe ouvrière. Mais il faut témoigner de prudence dans l'interprétation d'une telle législation et ne pas conclure trop vite à une mutation vers l'État keynésien.

Certes, la Loi Woodsworth, en faisant passer le droit d'association d'un droit formel à un droit réel, est un événement majeur dans l'histoire du droit du travail au Canada et représente une conquête ouvrière d'importance. Cela ne fait aucun doute. Par contre, l'adoption de cette loi ne peut en elle-même modifier fondamentalement notre appréciation de l'implication étatique du gouvernement fédéral avant la deuxième guerre mondiale : jusqu'à la guerre, on se trouve clairement dans une *conception* (et une pratique) *libérale classique* en matière de rapports de travail. La médiation étatique commence certes à être posée comme un principe inévitable ; de même le droit d'association et certaines formes de négociations collectives (fortement réglementées et d'étendue restreinte) sont

¹⁴⁸ M. L. Beaulieu, *Les conflits de droit dans les rapports collectifs de travail*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1955, p. 83.

¹⁴⁹ H. A. Logan, *State Intervention and Assistance in Collective Bargaining*, The Canadian Experience – 1943-1954, Toronto, University of Toronto Press, 1956, p. 9.

¹⁵⁰

reconnues comme un mal nécessaire ; mais comme le soulignait plus haut Logan, tous ces éléments sont encore pensés avant tout comme un *moyen d'éviter les grèves* dans les secteurs où la syndicalisation est devenue irréversible et où des conflits importants sont redoutés. La grève n'est tolérée qu'après de très longues périodes de conciliation obligatoire, avec un encadrement strict et des pressions considérables contre les syndicats, occasionnées par l'enquête publique obligatoire.

Au niveau des législations provinciales du travail, vers la fin des années trente, les salariés obtiennent dans plusieurs cas l'adoption de lois condamnant la discrimination anti-syndicale et promouvant la négociation collective ¹⁵¹. Mais là encore, comme au niveau de la législation fédérale, aucune disposition juridique ne prévoit de sanctions contre les pratiques discriminatoires des employeurs ni contre la non-reconnaissance des syndicats mis en place ¹⁵². Aussi, pendant plusieurs années, ces lois provinciales inspirées à la lettre de la loi Wagner américaine restent sans incidence réelle sur les rapports de travail et leur portée se cantonne au strict niveau juridique, sans réussir à modifier les rapports politiques entre les acteurs sociaux concernés.

L'avancée réelle du droit du travail au Canada avant la deuxième guerre mondiale ne peut cependant être interprétée comme un signe évident d'émergence de l'État keynésien. La reconnaissance du droit individuel et même collectif à la syndicalisation ne représente pas en elle-même un élément qui puisse fonder le passage à l'État keynésien. La majorité des pays capitalistes ont été contraints d'accorder ce droit dès les premiers grands mouvements de grève industrielle au début du siècle, parfois même à la fin du XIXe. La reconnaissance du droit d'association, tout comme la réglementation étatique des normes du travail, sont des dispositions qui relèvent aussi bien d'un État libéral que de l'État keynésien. C'est beaucoup plus l'obtention du droit à la négociation collective libre et du droit de grève qui témoignent de la reconnaissance de la place effective du salariat comme rapport politique dans l'État accompagnée de l'établissement d'un nouveau mode de contractualisation codifié et régi de façon étatique.

¹⁵¹ Cf. E. Lorensten, E. Woolner, "Fifty years of Labour Legislation in Canada", in *Readings in Canadian Labour Economics*, A. E. Kovacs (Ed.), Toronto, McGraw-Hill Ryerson Company of Canada, 1961, pp. 136 et ss.

¹⁵² H. A. Logan, *op. cit.*, p. 10.

2.3.2 Vers la reconnaissance syndicale ?

[Retour à la table des matières](#)

Le temps de guerre allait-il fournir l'impulsion susceptible de concrétiser ces éléments latents de la présence politique ouvrière et syndicale, allait-il permettre d'actualiser ces processus qui pendant les années trente se profilent sans jamais s'affirmer réellement ? La guerre va-t-elle provoquer cette restructuration profonde de la place de l'État dans le rapport salarial liée au keynésianisme ? L'hypothèse mérite qu'on l'examine pour deux raisons.

Tout d'abord, pendant la période de guerre, la responsabilité de la politique du travail est, pour la première fois de l'histoire canadienne, centralisée dans les mains d'une seule autorité : au niveau fédéral. Cette conjoncture fournissait au mouvement ouvrier canadien son unité toujours difficilement réalisée, en raison *entre autres* de la multiplicité des interlocuteurs étatiques. Comme on va le voir, la guerre sera effectivement le théâtre de mobilisations ouvrières sans précédent, tant au niveau politique que syndical. Au cours de cette période, la classe ouvrière tend à s'affirmer comme sujet politique collectif en formulant ses exigences quant aux grandes politiques gouvernementales et en prenant les moyens nécessaires pour se faire entendre. La guerre fournit donc à première vue un contexte susceptible d'infléchir le rapport de force en sa faveur et de générer des transformations profondes au niveau de la gestion du nouveau rapport entre l'État et les salariés, *un rapport salarial étatisé*¹⁵³ et, plus largement, dans le rapport entre l'État et la société.

D'autre part, c'est vers la fin de la guerre que le gouvernement fédéral promulgue un arrêté en conseil (PC 1003) qui restera le fondement du système canadien des relations de travail au moins jusqu'aux années soixante. Cette pièce législative de 1944 s'oriente sans nuance cette fois dans le sens de la Loi Wagner américaine, en affirmant la *nécessité* tant de la *négociation collective* que de la *syndicalisation ouvrière*.

Partant, faut-il y voir un tournant radical et profond comme celui qui a caractérisé l'attitude gouvernementale aux États-Unis sous Roosevelt pendant les années trente ? Cette législation est-elle l'indice d'une mutation du mode d'intervention de l'État dans les rapports sociaux ? En réponse à cette question nous émettrons quelques réserves, car ce présumé virage du temps de guerre est extrêmement *contradictoire*.

¹⁵³ Ne pourrait-on pas parler de rapport étatico-salarial ?

Si on compare la loi de 1944 avec la Loi Wagner américaine, il apparaît que la loi canadienne est beaucoup plus répressive envers les syndicats, malgré l'obtention de nouveaux droits par les organisations ouvrières. La loi Wagner codifie la reconnaissance par le gouvernement central américain du caractère non seulement inévitable mais nécessaire – afin, entre autres, de canaliser le mécontentement ouvrier et d'assurer la « paix industrielle » – d'une syndicalisation large, d'une procédure de négociation collective et du recours à la grève comme arme légitime de négociation. Le *New Deal* rooseveltien, dont la Loi Wagner représente une des pièces-maîtresses, assurait une certaine protection des droits des travailleurs contre les abus éventuels de l'employeur. Nous n'entrerons pas dans le débat sur la « véritable nature » de ce type de législation : conquêtes ouvrières, dispositifs d'encadrement et de législation du mouvement ouvrier, mécanismes de récupération des luttes, bonnes ou mauvaises, etc... les lois du travail correspondent à toutes ces réalités et en même temps à aucune. L'intérêt, pour notre analyse, est plutôt de faire ressortir la différence de contenu entre la loi keynésienne américaine et la loi de 1944 au Canada.

Contrairement à la relative protection des droits syndicaux contenue dans la loi rooseveltienne, au Canada, les préoccupations du législateur visent avant tout les abus des syndicats. À titre d'exemple, il faut mentionner d'une part les dispositions garantissant aux employeurs le droit d'association et surtout, l'éventail des restrictions imposées à l'action syndicale : interdiction d'encourager les ralentissements de travail, interdiction de recruter sur le lieu et/ou sur le temps de travail sans l'accord formel de l'employeur, interdiction du recours à la grève pendant toute la phase de négociation et de conciliation obligatoire de même que pendant le temps d'application d'une convention collective ¹⁵⁴.

Ainsi, la loi de 1944 n'adhère au principe de la négociation collective des travailleurs que pour l'enfermer dans un cadre tellement restrictif qu'elle en perd pratiquement son sens ; de plus, aucune disposition ne vise à favoriser son élargissement ni son intégration réelle aux relations de travail. Par ailleurs, le recours à la grève comme arme de négociation syndicale n'est absolument pas reconnu ni admis, même au strict plan des principes. Le commissaire Woods, qui dans les années soixante est chargé d'une vaste enquête sur l'état des relations de travail au Canada, souligne à ce chapitre le caractère très limité des changements apportés par la loi de 1944 et sa distance marquée par rapport à la loi américaine : « Nous avons la loi initiale américaine qui mettait l'accent sur la mise en place de la structure de la négociation collective [...]. Et nous avons aussi la partie canadienne qui visait à retarder les grèves », alors que pour sa part, la loi Wagner « supposait que la grève, c'était quelque chose de normal, que la grève c'était le catalyseur qui rapprocherait les parties » ¹⁵⁵.

¹⁵⁴ H. A. Logan, *op. cit.*, p. 26-28.

¹⁵⁵ M. D. Woods, « L'évolution de la politique syndicale au Canada », in *L'orientation de la politique du travail au Canada*, XXVe congrès annuel, Centre des relations industrielles de l'Université McGill, mars 1977, p. 4.

Pour comprendre pourquoi cette loi de 1944, qui visait essentiellement à contenir l'expansion syndicale, retient quand même certains aspects de la loi américaine, il faut se rapporter à notre avis à la conjoncture politique spécifique qui donne naissance à cette loi, c'est-à-dire au contexte de la guerre.

Le gouvernement fédéral, deux mois après le déclenchement du conflit, et en vertu de ses pouvoirs d'urgence, centralise sous son autorité presque tout le champ des relations de travail, à travers l'extension de la loi de 1907 à l'ensemble des industries liées à la guerre. Les deux premières années d'autorité fédérale (1940-41) sont alors marquées par un approfondissement sensible du rôle coercitif de l'État en matière de relations industrielles. Bien qu'une déclaration de principe semble affirmer le droit à la syndicalisation et à la négociation collective (PC 2685), encore une fois, l'absence de mesures coercitives envers les employeurs récalcitrants confine cet arrêté en conseil à des vœux pieux ¹⁵⁶.

Deux autres dispositions législatives viennent confirmer le peu d'empressement du gouvernement à imposer la syndicalisation aux industries, à l'exemple des États-Unis. Tout d'abord, le gouvernement impose une politique salariale très stricte (PC 7440) à l'intérieur de laquelle doivent se dérouler les négociations patronales-syndicales. Aucun salarié ne peut dépasser son plus haut niveau de salaire atteint entre 1926 et 1939, et celui-ci restera identique pour la durée de la guerre. Le gouvernement par ailleurs fixe lui-même le montant des « bonus au coût de la vie » octroyés en prime au salarié pour compenser une baisse éventuelle de son pouvoir d'achat. C'est là un premier *accroc très sérieux* au principe des négociations collectives libres proclamé au début de la guerre.

Le gouvernement vide de son sens également le deuxième principe fondamental d'une reconnaissance « keynésienne » de la classe ouvrière, à savoir le droit de grève. À partir de septembre 1941, toute grève est déclarée illégale tant et aussi longtemps qu'un vote de grève tenu à l'instigation du Ministère du Travail (!) n'a pas montré que la majorité des travailleurs *concernés* (et non pas une majorité des travailleurs présents lors du vote ... !) est en faveur du recours à la grève. Et ceci, bien sûr, se déroule seulement une fois que le rapport de conciliation a été déposé ¹⁵⁷. Si on ajoute à ces procédures le poids idéologique et politique du discours sur l'effort de guerre, le sacrifice à la patrie, etc., il faut conclure qu'en pratique c'est la possibilité même d'une grève légale qui est remise en cause par le gouvernement fédéral.

Les conséquences de cette politique coercitive ne se firent pas attendre et produisirent l'effet inverse à l'objectif visé. La syndicalisation connaît un « boom » sans précédent. On assiste à une vague record de grèves ouvrières, certaines prenant une ampleur nationale comme ce fut le cas de la grève de l'acier. Parallèlement, sur le plan politique, les organisations syndicales se radicalisent

¹⁵⁶ *Idem.*, p. 11.

¹⁵⁷ M.A. Logan, *op. cit.*, p. 13.

rapidement et se rapprochent du CCF, parfois même officiellement comme ce fut le cas pour le Canadian Congress of Labour. Pour le pouvoir politique en place, la menace prend des proportions dangereuses. Un sondage Gallup mené à cette époque indique que le CCF, au pouvoir en Saskatchewan, très puissant en Ontario et en Colombie-Britannique, recueille, au niveau national, plus de votes que chacun des deux grands partis nationaux : 29 % des voix contre 28 % pour chacun des deux autres ¹⁵⁸.

Au niveau patronal et gouvernemental, l'unité ne résiste pas à cette crise sociale qui se développe autour des relations de travail. Une vaste enquête publique est lancée en 1943 pour statuer sur les politiques gouvernementales en matière de relations de travail. Elle laisse voir la déroute qui règne quant à la politique à suivre : à la suite des audiences publiques, deux rapports contradictoires sont remis au gouvernement ¹⁵⁹. Le rapport majoritaire prône la neutralisation syndicale, c'est-à-dire la poursuite de la politique gouvernementale en vigueur, voire même son renforcement, tandis que le rapport minoritaire opte pour des compromis et pour l'édification de lois protectrices à l'endroit des syndicats en désavouant clairement la politique en cours. Même au niveau très restreint des ministres du travail, le consensus n'est plus possible. La conférence fédérale-provinciale tenue en 1943 met en évidence l'effritement des appuis provinciaux à la politique nationale du travail et le manque de crédibilité des projets du gouvernement central.

2.3.3 La loi de 1944

[Retour à la table des matières](#)

Voilà donc la toile de fond sur laquelle est adoptée la loi de 1944 : désaccord dans les instances dirigeantes et même au sein des couches au pouvoir, crise politique latente et développement d'une crise sociale sans précédent. Ces différents indices de rupture du consensus social au Canada étaient sans conteste partiellement attribuables aux politiques gouvernementales antérieures. C'est donc dans un climat d'urgence politique que le présumé virage de l'État canadien s'institue. Le gouvernement se devait de riposter rapidement au désordre social généré par le mouvement de grève et aux menaces politiques liées à l'effritement de sa légitimité et surtout à la montée spectaculaire du CCF dans les classes travailleuses.

Cette riposte, c'est la loi de 1944. Et c'est une riposte totalement réussie. L'adoption de la loi a un effet de désamorçage immédiat. L'année 1944 voit le nombre de grèves chuter de moitié : on avait enregistré en 1943 quelques 412 grèves qui avaient coûté plus d'un million de « jours-homme », alors qu'en 1944 on

¹⁵⁸ David Wolfe, *op. cit.*, p. 275-276.

¹⁵⁹ Sur ce point, voir H. A. Logan, *op. cit.*, pp. 15-20.

ne compte plus que 199 grèves et moins de 500 000 jours-homme perdus ¹⁶⁰. Pour la première fois depuis le début de la guerre, la croissance syndicale enregistre un léger recul alors qu'elle était en montée fulgurante depuis cinq ans. Enfin, le mouvement d'expansion du CCF, lié à l'appui des organisations syndicales, se trouve brutalement arrêté : les syndicats accordent leur soutien au gouvernement libéral de King ¹⁶¹.

Les politiques fédérales de travail semblent retrouver leur légitimité également auprès des gouvernements provinciaux : les provinces à partir de là appliquent majoritairement la loi de 1944 aux industries provinciales non couvertes par la loi fédérale, accréditant ainsi formellement le contenu de cette législation ¹⁶². On peut en conclure que la contestation des politiques nationales du travail par les gouvernements provinciaux s'alimentait avant tout à leur volonté de résorber le désordre social et de faire refluer le mouvement de grève. Ce n'est pas au conservatisme des lois du travail canadiennes que les provinces s'attaquaient, mais bien à leur inefficacité. En effet, aucune législature provinciale ne juge bon d'aller plus loin en la matière que le gouvernement central, malgré la marge de manœuvre législative retrouvée au terme de la guerre.

Que pouvons-nous alors avancer comme interprétation de cette loi de 1944 du point de vue du rapport de l'État à la société et du point de vue de la périodisation de la forme de l'État ? À notre avis, l'aspect libéral plutôt que keynésien est nettement dominant.

Cela se vérifie encore au niveau du contenu même de la loi, malgré ses colorations « progressistes » pseudo-keynésiennes. Derrière certains signes apparents d'une percée des principes keynésiens et d'une reconnaissance de la classe ouvrière comme sujet dans l'État, signes qu'on pourrait déduire de l'acceptation du principe de négociations collectives libres, se dessine en fait une pratique effective très conservatrice. Non seulement les négociations collectives n'ont de « libres » que le nom, mais surtout, ce n'est pas en tant que telle que la négociation collective est acceptée. Elle est comprise avant tout comme une arme des employeurs et de l'État contre l'usage du droit de grève. Sur ce point absolument central qu'est le droit de grève, la loi de 1944 ne va finalement pas vraiment plus loin que les dispositions d'avant-guerre.

On pourrait nous opposer que le contexte exceptionnel suscité par la guerre aurait interdit momentanément une avancée en ce sens et retardé de façon accidentelle l'exercice d'un droit de grève par ailleurs reconnu... Mais l'argument ne tient pas. En effet, les développements de l'immédiat après-guerre, à travers la « Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail » de 1948, sont très révélateurs. Comprise comme stricte adaptation

¹⁶⁰ M. C. Urquart, K. A. H. Buckley, *Historical Statistics of Canada*, Toronto, MacMillan Company of Canada Limited, 1975, cf. les tableaux D-427 et D-430, p. 107.

¹⁶¹ David Wolfe, *op. cit.*, p. 283

¹⁶² H. A. Logan, p. 30.

constitutionnelle de la Loi de 1944 (qui avait été promulguée en fonction des pouvoirs d'urgence du gouvernement fédéral), la loi de 1948 adopte, sur le plan du contenu, les mêmes contours généraux. Si elle renforce certains aspects coercitifs en faveur de la reconnaissance syndicale, elle accentue par contre les restrictions relatives au temps de grève. De surcroît, le gouvernement peut maintenant retirer l'accréditation à un syndicat ¹⁶³. Globalement, l'objectif ultime de la législation canadienne reste clair : à travers la relative promotion de la négociation collective et l'intervention étatique de plus en plus prononcée dans le processus de conciliation, on vise avant tout à *minimiser le recours à la grève* et à *encadrer* celle-ci dans un ensemble très strict de normes légales.

C'est pourquoi, en raison de cette situation politique exceptionnelle dans laquelle fut adoptée la loi de 1944, et à la lumière également de son effet immédiat de désamorçage des tensions et des développements d'après guerre, nous soutenons qu'il faut la saisir comme une *mesure avant tout conjoncturelle, voire même électorale*, et non pas comme un indice d'une transformation structurelle au niveau de l'État, d'une rupture dans les liens entre l'État et le rapport salarial. Cela ne signifie pas que le temps de guerre ne constitue pas une période privilégiée pour la classe ouvrière canadienne : l'ampleur des mobilisations syndicales, de même que l'amorce d'une radicalisation politique des organisations ouvrières en témoignent. Pendant la guerre prend naissance un véritable mouvement ouvrier au Canada. Mais il faut croire que ce mouvement n'est pas encore assez fort pour imposer sa pleine reconnaissance sociale qu'exprimera, entre autres, l'avènement du keynésianisme au niveau de l'État. L'État à la fin de la guerre ne fait que s'ajuster en surface et ponctuellement au développement des revendications ouvrières ; il est certes obligé d'accorder certaines concessions aux salariés et aux syndicats, mais sans que le mouvement ne débouche encore sur cette véritable restructuration du rapport entre la société et l'État.

Les raisons de cet échec du mouvement ouvrier canadien à imposer des transformations de fond sont probablement à chercher dans les conditions historiques spécifiques de sa constitution (tel son caractère éclaté donné par la question nationale québécoise, par le dédoublement fédéral-provincial des institutions étatiques, par son implantation nécessairement très inégale dans un pays où l'industrie se concentre sur une partie infime du territoire, etc.) mais aussi dans les effets contradictoires d'une conjoncture de guerre sur un mouvement ouvrier en phase de constitution, dans les stratégies et mots d'ordre adoptés par les directions syndicales et politiques, et dans une série d'autres facteurs. Mais comme nous le mentionnions plus haut, ce type de réflexion et d'analyse relève d'une histoire de la constitution de la classe ouvrière en sujet politique, alors que le propos ici est autre. En tentant de formuler la périodisation de l'État dans son passage au keynésianisme, c'est la recherche des *effets sur l'État ou l'inscription au cœur de l'État du salariat* qui nous guident. Et de ce point de vue, l'examen des lois de 1944 et de 1948 indique qu'à l'issue de la guerre, l'État canadien était

¹⁶³ *Idem.*, p. 31.

encore en mesure de faire l'économie d'une réelle reconnaissance du salariat comme ensemble politique en son sein. Les changements qui se profilent dans la structuration des rapports politiques entre les ensembles sociaux n'ont pas encore fondamentalement atteint l'État.

2.3.4 Le virage des années soixante

[Retour à la table des matières](#)

C'est au cours des années soixante, au terme d'une seconde vague d'agitation ouvrière et syndicale, que se met en place sous l'égide étatique le nouveau mode de contrat entre le salariat et l'État, dès lors les syndicats et l'appareil étatique occupent une place et un espace centraux dans la constitution du rapport salarial.

À partir du milieu des années soixante, une brusque remontée des conflits ouvriers et des grèves met en évidence l'incapacité du système des relations de travail établi à la fin de la guerre à maintenir la « paix sociale ». L'échec de ce système apparaît clairement à travers le vaste mouvement de grèves illégales. Ainsi, en Ontario, par exemple, en 1966, 26 % des grèves sont déclenchées en cours de conventions collectives, donc réputées illégales¹⁶⁴. À ce chiffre s'ajoutent les grèves d'accréditation pour imposer la reconnaissance syndicale dans certaines entreprises non encore syndiquées. La double fonction d'encadrement et d'intégration de l'action ouvrière qui incombe à l'État semble donc nettement compromise par la structure juridique désuète mise en place dans l'après-guerre. Un des aspects les plus marquants de l'obsolescence du système est l'exclusion de fait des employés du secteur public de la structure syndicale traditionnelle. Ce n'est qu'au cours des années soixante que ces employés obtiennent le droit à la négociation collective puis le droit de grève, arraché à la suite de nombreuses grèves illégales. À partir du milieu des années soixante, le temps de production perdu en grève subit un saut qualitatif majeur, passant d'une moyenne de 0,13 % du temps ouvrable estimatif pour 1955-65 à une moyenne de 0,36 % pour les dix années suivantes, comme le montre le tableau 1 en annexe.

Le mouvement ouvrier, quelque vingt ans plus tard, s'insurge contre le système mis en place à la fin de la guerre, un système qui impose un cadre extrêmement restrictif, tant à l'accréditation qu'au pouvoir de négociation et à l'exercice du droit de grève. Ce système est encore fortement empreint d'une conception libérale des « relations industrielles ». Cette conception est activement remise en cause au cours des années soixante sous l'impulsion du mouvement ouvrier et ceci débouche sur le nouveau rôle désormais dévolu à l'appareil d'État, rôle de médiateur actif et effectif des conflits. Une déclaration du sous-ministre fédéral du travail, Eberlee, expose très clairement les lieux où de tels changements s'imposent.

Jusqu'à la fin des années soixante, la grève était utilisée en dernier recours, et était loin de faire partie intégrante, comme maintenant, du processus des négociations collectives. Les ententes demeuraient modestes, mais le salaire

¹⁶⁴ Canada, Conseil privé, *Les relations de travail au Canada*, Rapport de l'équipe spécialisée en relations de travail, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 145.

réel progressait régulièrement. Le travail de syndicalisation se heurtait à des difficultés, les syndicats n'ont pas joué un rôle de premier plan dans notre société à moins et avant qu'il n'y ait de la violence sur les piquets de grève ou une interruption d'un service public important ¹⁶⁵.

Eberlee désigne bien la désuétude et l'incapacité de ce système de relations de travail à se poser comme crédible à cause de l'échec du droit du travail dans sa fonction de régulation de l'action ouvrière. D'où la nécessité profonde de réformes pour restaurer la « paix sociale » : le gouvernement aura un rôle moteur à jouer et devra prendre l'initiative pour instaurer un système de relations de travail « adéquates », qui doit désormais passer par une reconnaissance réelle de la négociation collective et du droit de grève. Du point de vue étatique, ce tournant est radical.

Où se situait le gouvernement dans ce tableau ? Eh bien, il se consacrait à préserver la paix industrielle. Son rôle restait essentiellement passif, sauf quand un conflit surgissait, et il demeurait essentiellement neutre [...] et contribuait très peu à la création ou à la poursuite, d'une relation de négociations collectives [...]. Au cours des années soixante [...] l'État a commencé à *abandonner son attitude neutre ou négative* [...] à l'égard de la syndicalisation ¹⁶⁶.

Il est nécessaire, indique le sous-ministre, de passer d'une attitude « neutre ou négative » à une nouvelle conception des rapports de travail. C'est un constat de l'incapacité à maintenir plus avant le mouvement ouvrier dans la marginalité. Devant le développement croissant des formes d'organisation et de lutte autonomes (les grèves illégales en particulier), il devient indispensable pour l'autorité politique de se doter de nouveaux moyens de *domestication de l'action ouvrière* et de contrôle des organisations syndicales. La nouvelle forme d'encadrement passe inévitablement par une *reconnaissance réelle* du mouvement syndical. C'est la réorganisation d'un *nouveau « contrat social » dans l'État*, qui se pose dès lors comme le garant de l'existence sociale – cautionnée juridiquement – des syndicats, tout en déterminant sur un mode de plus en plus rigide, contrôlé, encadré, ce que seront désormais le cadre et le contenu de l'action syndicale. C'est ce type de transformations que cristallise ce que nous appelons le nouveau mode de contractualisation *dans l'État*. *L'État recouvre désormais le rapport salarial* car c'est *en son sein* que doivent maintenant s'élaborer les normes et limites (variables bien sûr selon les rapports de force) de l'existence et de l'action syndicales et ouvrières.

La convocation d'une vaste enquête publique en 1966 présidée par M. D. Woods, marque un tournant majeur dans ce sens. La préoccupation de la Commission est claire : le cadre juridico-politique des rapports de travail s'est révélé incapable de contenir plus avant l'action ouvrière dans les limites de la légalité, d'une légalité conciliable avec les besoins du patronat. Les situations

¹⁶⁵ T. Eberlee, « Pourquoi le gouvernement fédéral veut-il traverser la voie ? » in Centre des relations industrielles de l'Université McGill, 25^e congrès annuel, mars 1977, p. 10.

¹⁶⁶ . *Idem.*, p. 11.

fréquentes d'affrontement direct entre employeurs et employés, la violence qui se développe dans les conflits de travail, les grèves illégales, les injonctions répétées, indiquent que l'action syndicale échappe de plus en plus au contrôle étatique et s'émancipe du cadre qui avait été fixé. C'est ce problème que désigne le Rapport de l'équipe spécialisée de la Commission Woods.

[...] la situation a ancré les dirigeants syndicaux, à tous les niveaux, dans le sentiment que la loi, dans ses dispositions de fond et de procédure, et l'administration de la justice favorisaient les intérêts patronaux. La société en général pourrait subir un tort irréparable si un tel sentiment devait se muer en certitude ¹⁶⁷.

Le « tort irréparable » qui menace la cohésion sociale est le développement de ces formes d'action ouvrière autonomes, échappant à la normalisation et au contrôle étatiques, qui émergent depuis quelques années, devant l'évidence de plus en plus transparente du caractère pro-patronal du dispositif légal et institutionnel des relations de travail. C'est cette marque de classe qu'il s'agit de faire disparaître en premier lieu. Ainsi, comme le recommande le rapport Woods, il faut que les lois soient « administrées et sanctionnées de façon équitable » – c'est-à-dire moins ostensiblement en faveur du patronat – « si l'on veut éviter que le mépris de la loi ne dégénère en un mépris général de l'ordre » ¹⁶⁸. Et les commissaires se disent devenus « compréhensifs » face à ce qu'ils appellent l'impatience des travailleurs... ; celle-ci est pour eux relativement justifiée, le système canadien des relations de travail étant trop rigide et trop limité. La syndicalisation et le droit à la négociation collective touchent en effet *moins de la moitié de la main-d'œuvre non agricole* et beaucoup de salariés sont frappés d'exclusion injustifiée ¹⁶⁹, en particulier dans les secteurs public et para-public.

Le Rapport Woods souligne par ailleurs la « bonne volonté » des grandes entreprises et impute presque explicitement la dégradation du climat de travail à la résistance des autres secteurs du patronat, ceux qui en raison de la taille modeste de leurs entreprises se sentent menacés par la syndicalisation.

Nous sommes convaincus qu'il s'agit là d'opinions profondément réfléchies qui font voir que le patronat comprend que le capitalisme moderne ne pourrait survivre sans négociation collective libre et sans syndicalisme indépendant. Ce qui vaut pour ces grandes organisations, cependant, ne s'applique pas nécessairement à toutes leurs entreprises affiliées, et encore moins à celles qui ne le sont pas et aux employeurs isolés ¹⁷⁰.

On trouve donc à l'œuvre dans la position gouvernementale, à travers la nécessité proclamée de repenser le système canadien des relations de travail pour

¹⁶⁷ Canada, Conseil privé, *Les relations de travail au Canada*, op. cit., p. 146.

¹⁶⁸ *Idem.*, p. 147.

¹⁶⁹ *Idem.*, p. 95.

¹⁷⁰ *Idem.*, p. 101. C'est nous qui soulignons.

l'adapter aux exigences de la « société moderne », la nécessaire mise au pas de certains secteurs patronaux qui, par leur résistance, bloquent le développement d'un système adéquat des relations de travail incorporé à l'État et menacent à terme sa capacité de maintenir le consensus social et d'assurer une domination sociale et politique conséquente.

Outre cette nécessité d'une intervention étatique de plus en plus centrale dans le rapport salarial, on assiste également à un déplacement des formes de l'intervention étatique, et de ses finalités. En effet, à la fonction d'encadrement et de contrôle de l'action ouvrière se trouve intimement liée celle de fournir et de garantir la disponibilité d'une force de travail « adéquate ». Avec la période récente de concentration monopoliste, les paramètres de cette « adéquation » se transforment. Il ne s'agit plus seulement de produire une force de travail docile et bien encadrée, mais également une force de travail de plus en plus mobile, spécialisée, formée, etc. Le rôle central actuel de l'État dans le rapport salarial doit donc s'articuler à l'espace des relations de travail, bien sûr, mais plus encore à l'élaboration d'une *politique de la main d'œuvre* (essentiellement dans les aspects de formation et mobilité) telle que définie sans détour par l'économiste André Raynauld :

Les politiques de la main d'œuvre consistent dans l'ensemble en des mesures qui visent à supprimer des pénuries particulières ou localisées de travailleurs [...]. L'objet des politiques de main-d'œuvre est de trouver sur place, d'importer ou de fabriquer (par l'instruction ou l'apprentissage) les travailleurs dont on a besoin ¹⁷¹.

Il est impossible dans le cadre de cette étude d'entrer plus avant dans l'analyse de la politique canadienne de la main-d'œuvre car celle-ci couvre un champ beaucoup trop vaste. Néanmoins, il faut quand même souligner certaines caractéristiques édifiantes de ce volet de l'intervention *étatique dans le rapport salarial*. Le premier élément est son caractère récent : au fédéral, par exemple, le Ministère de la main-d'œuvre et immigration fut créé en 1966 seulement, et à partir de là on lui attribua des fonctions spécifiques, « autonomisées » par rapport à celles du Ministère du travail qui, elles, semblent relever beaucoup plus des décennies précédentes, et de la forme libérale.

Avant les années 1960, les programmes fédéraux dont l'objectif spécifique aurait été l'amélioration de l'allocation et de la qualité de l'offre de travail étaient à la fois rares et limités dans leur portée. Les interventions des autorités fédérales et provinciales sur le marché du travail se sont confinées à légiférer sur les relations industrielles et les normes de travail, même si, au cours des années 50, nous voyions apparaître quelques ententes fédérales-

¹⁷¹ André Raynauld, « Les objectifs d'une politique de la main-d'œuvre », in *Une politique globale de la main-d'œuvre*, XXI^e Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, P.U.L., Québec, 1966, p. 13. On pourra lire à ce sujet l'analyse du juriste I. Bernier, « Le concept d'union économique dans la constitution canadienne : de l'intégration commerciale à l'intégration des facteurs de production », in *Cahiers de droit*, no 20, 1979, pp. 177-227

provinciales qui prévoyaient une certaine aide à la formation professionnelle. Dans le domaine de la main-d'œuvre, les seuls programmes fédéraux importants étaient ceux de l'assurance-chômage et du Service national de placement ¹⁷².

Les années soixante représentent par ailleurs une rupture au niveau de l'intervention étatique dans la formation de la force de travail, deuxième grand volet de la politique étatique de la main-d'œuvre.

L'accroissement rapide des dépenses consacrées à l'éducation a coïncidé avec la multiplication non moins prononcée des programmes de formation à frais partagés entre les gouvernements fédéral et provinciaux en vertu de la loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (AFTP) de 1960 ¹⁷³.

Le milieu des années soixante présente également une augmentation considérable des dépenses allouées au chapitre de la formation. Par ailleurs, cette époque voit également survenir des changements *qualitatifs* dans le contenu des politiques de formation, mais également dans leur intégration croissante à la politique économique.

La politique récente (celle d'après 1966) diffère de la politique poursuivie auparavant sous trois aspects majeurs : elle est destinée exclusivement aux adultes ; elle est beaucoup plus générale, et le gouvernement fédéral joue un rôle prédominant dans sa programmation ¹⁷⁴.

Dans une période de chômage élevé, lorsque la demande de travail qualifié est faible et lorsque la formation à des métiers spécifiques devient, partant, aléatoire, le processus de formation professionnelle pourrait bien n'avoir d'autre fonction que celle d'absorber simplement les chômeurs ¹⁷⁵.

Ainsi, en ce qui concerne le resserrement intégré des liens entre l'appareil d'État et le rapport salarial, les différents exemples examinés tendent à confirmer l'identification de la période des années soixante comme phase de transformation accélérée des interventions : on assiste en fait à l'émergence d'une « *politique économique* » *au sens fort*, telle que définie comme suit pour l'État keynésien :

Le champ étendu de ce qui devient « la politique économique » n'est pas réductible aux modalités de l'intervention étatique sur le salaire direct, il faut un ensemble de changements concernant les relations de l'État aux diverses

¹⁷² Conseil économique du Canada, *L'État et les prises de décision*, application aux politiques de développement des ressources humaines, 8e Exposé annuel, septembre 1971, p. 110.

¹⁷³ *Idem.*, p. 110.

¹⁷⁴ *Idem.*, p. 110.

¹⁷⁵ *Idem.*, p. 125.

couches sociales et comportant des réformes de l'appareil monétaire et financier, de l'administration, de l'idéologie.¹⁷⁶

C'est bien cette *intégration* des différentes interventions étatiques – économiques, mais aussi « sociales », et politico-juridiques – dans la logique de la politique économique keynésienne qu'on a repérée comme processus dominant l'État canadien au cours des années soixante. Ce processus s'est cristallisé aussi bien au niveau de la reproduction de la force de travail (la santé comme investissement productif ; l'intégration de l'assistance et de l'assurance sociales dans la gestion centralisée de la force de travail) qu'au niveau du rapport salarial réorganisé autour de l'État : dominance progressive des impératifs de « mobilité » et de « formation » de la force de travail, parallèlement à une accélération incontestable des dispositifs d'intégration/encadrement des couches salariées par l'investissement du champ des « relations de travail ».

* * *

Dans cette première partie de l'analyse, et comme préalable méthodologique à l'examen du rapport entre le fédéralisme et l'État keynésien, nous avons proposé une périodisation générale de l'État canadien dans son passage de la forme libérale à la forme keynésienne. En insistant sur la nécessité de comprendre l'émergence d'une nouvelle forme d'État comme étant organiquement *liée à des transformations dans l'organisation de la société*, et non à des transformations internes à l'appareil d'État ou aux seuls intérêts qui le contrôlent, nous avons cherché à identifier le moment où l'État canadien « bascule » pleinement dans la forme keynésienne.

La première conclusion générale qui se dégage est *l'étendue considérable* (au Canada) *de la période de transition* vers le keynésianisme. À partir d'une investigation concrète centrée prioritairement sur les ruptures qui redéfinissent l'intégration dans l'État du rapport salarial, nous avons caractérisé toute la période qui s'étend depuis la Commission Rowell-Sirois jusqu'aux années soixante de phase *transitoire*. Cette période, analysée au niveau des trois indices retenus pour cerner les liens entre l'État et le rapport salarial, n'a pas semblé présenter les signes d'une *dominance* de la forme d'État keynésienne sur le plan *structurel*, c'est-à-dire au niveau des paramètres généraux de la présence étatique dans les rapports de classe, et des rapports sociaux tels qu'ils se matérialisent concrètement dans l'État. Pendant toute cette période en effet, le mouvement de transformation qui marque l'État canadien est, d'une part, très inégal selon les différents appareils d'État, et d'autre part, il reste *hésitant, contradictoire* et potentiellement *réversible*, comme on l'a vu dans l'évolution des législations du travail.

Au cours des années soixante au contraire, on assiste à une véritable vague de fond qui précipite le mouvement d'incorporation de l'État canadien et des rapports sociaux et bouleverse l'État dans ses aspects fondamentaux. Ainsi, on a vu

¹⁷⁶ S. de Brunhoff, *op. cit.*, p. 56

l'esssentiel des interventions sociales de l'État se reformuler en termes de politique économique à travers laquelle prend forme un nouveau type d'hégémonie. De même, l'intégration du salariat dans l'État participe également d'un type de consensus social propre à la forme keynésienne qui passe par l'incorporation relative – et subordonnée – des salariés dans l'État. C'est pourquoi nous avons identifié *les années soixante* comme étant la période au cours de laquelle le passage à la forme keynésienne, c'est-à-dire la *rupture qualitative dans le rapport de l'État à la société* est achevée au Canada. Les années soixante – étendues jusqu'à la crise économique occidentale des années soixante-dix – constituent la phase historique que nous retiendrons pour analyser maintenant la dynamique entre le *régime fédéral* et l'État keynésien, à laquelle nous nous attacherons dans la partie qui suit.

2.4 Le rôle du fédéralisme et la structuration de l'État

[Retour à la table des matières](#)

On fait face ici à un premier problème : comment, à *quel niveau d'analyse* convient-il de poser la relation entre la forme de régime fédéral et la forme d'État keynésienne ? La tentation première serait de positionner ces deux termes dans une relation contradictoire, voire antagonique. Tout spécialement lorsqu'elle est vue du Québec, l'histoire du régime fédéral semble se réduire à d'incessants conflits entre les deux paliers de l'État pour s'emparer des divers secteurs d'intervention étatique. L'ampleur des luttes constitutionnelles autour de ces « zones grises » que constituent les nouveaux champs de juridiction non prévus ni attribués par la Constitution – et qui bien souvent recoupent les nouvelles « fonctions » de l'État keynésien – impose presque l'image de différents États ou segments d'État en lutte pour s'approprier les privilèges et attributs du keynésianisme.

Cette vision des choses est également sous-jacente – bien que de façon beaucoup plus sophistiquée – dans l'analyse politique classique du fédéralisme canadien. La grande majorité de la littérature constitutionnelle s'élabore autour de la question de la centralisation de l'État canadien. « Trop centralisateur », « pas assez centralisé pour être cohérent », les avis varient beaucoup... mais toujours sur une même échelle : celle du degré de centralisation des compétences ou des pouvoirs de l'État.

Cette quasi-unanimité de perspective et de méthode invite à se situer. Pour notre part, nous mettons en doute la capacité d'une telle analyse à cerner *le rapport* qui s'instaure *entre le régime fédéral et l'État au stade keynésien*. Nous nous expliquons donc brièvement sur ce point – ce qui nous amène à faire encore une fois un petit détour historique par la phase transitoire –, après quoi nous pourrions présenter de façon directe en quels termes il nous semble pertinent d'entreprendre l'analyse de cette relation entre fédéralisme et keynésianisme.

2.4.1 Les limites de l'analyse en termes de centralisation

[Retour à la table des matières](#)

La place du fédéralisme dans l'histoire politique canadienne est classiquement abordée à partir d'un mouvement de balancier entre les phases de centralisation et les phases de décentralisation des pouvoirs de l'État. L'histoire de l'État canadien est effectivement marquée par ces cycles du fédéralisme, le palier provincial et le palier fédéral parvenant tout à tour à occuper la première place sur la scène du pouvoir ¹⁷⁷.

Vers la *fin* des années cinquante, c'est-à-dire à l'époque où l'État keynésien s'implante au Canada, une période de luttes constitutionnelles intenses se substitue à la relative accalmie qui avait marqué les relations fédérales-provinciales dans l'après-guerre. Prenant naissance au Québec, la contestation des prérogatives fédérales s'étend progressivement à plusieurs autres provinces. Pendant toutes les années soixante, le champ constitutionnel semble imprégner, voire déterminer, l'ensemble des rapports politiques canadiens ; et toute la décennie sera marquée par l'échec répété des efforts mis en oeuvre pour forger un consensus national minimum, quant à l'organisation concrète et au fonctionnement souhaitable du fédéralisme canadien.

Cela signifie-t-il que l'État keynésien se met en place au Canada à travers une incontournable crise constitutionnelle, ou du moins au prix d'une inévitable réorganisation, au profit du centre, des attributions respectives des deux paliers de gouvernement ? Et partant, est-ce en ces termes, c'est-à-dire autour d'une analyse du mouvement de *centralisation*, qu'il convient de circonscrire la dynamique à l'œuvre entre *l'organisation fédérale du pouvoir dans l'État* et la *forme keynésienne* de l'État ?

¹⁷⁷ Bien que cette approche représente une grille assez classique de la littérature consacrée au fédéralisme (voir par exemple Carl Friedrich, *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Bruxelles, Institut belge de sciences politiques, 1968), l'analyse du fédéralisme en termes de « cycles » a été développée surtout au Québec, dans la volonté de contrer la tentative centralisatrice du gouvernement fédéral (voir par exemple J. Y. Morin, « Les relations fédérales-provinciales » in *Le système politique du Canada*, sous la direction de Louis Sabourin, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1968), tandis que les auteurs canadiens-anglais se préoccupaient davantage des conditions aptes à créer un État national cohérent et intégré d'un océan à l'autre (voir entre autres sur ce point E. R. Black et A. C. Cairns, « Le fédéralisme canadien : une nouvelle perspective », in *Le système politique du Canada*, op. cit., p. 51 et A. C. Cairns, « The Study of the Provinces : a Review Article » in *B. C. Studies*, no 14, 1972, p. 73-82).

La perspective est attrayante, à première vue. Il serait logique en effet d'attribuer à la phase keynésienne – qui inaugure un niveau inédit d'interventionnisme étatique – un degré minimum indispensable de concentration des pouvoirs au *centre*. Le fédéralisme, en ce qu'il suppose un certain morcellement de l'appareil d'État et du pouvoir d'État, pourrait-il alors se révéler une forme de régime inadéquate et même contradictoire avec l'avènement d'un État keynésien ? Si on admet avec Stevenson que « le Canada constitue une exception à la tendance générale vers la centralisation et l'érosion du pouvoir local dans les pays capitalistes avancés, incluant ceux qui sont formellement fédéralistes »¹⁷⁸ on peut légitimement s'interroger : le fédéralisme canadien *a-t-il fonctionné comme facteur d'inertie* dans le passage de l'État libéral à l'État keynésien ? L'autonomie dont jouissent les appareils provinciaux au Canada, comparativement à d'autres fédérations, serait-elle responsable de la lenteur avec laquelle l'État canadien intègre la forme keynésienne pendant les années quarante et cinquante ? Et la montée des conflits constitutionnels au cours des années soixante témoignerait-elle des résistances provinciales à une offensive, tardive mais brutale, du gouvernement fédéral, acculé à centraliser les pouvoirs pour ne pas différer plus encore la pleine réalisation de la forme keynésienne au Canada ?

L'analyse qui vient d'être esquissée, et qui est implicitement présente dans la majorité des études sur l'État et sur le fédéralisme canadiens¹⁷⁹ pose un *lien de causalité direct* entre la forme keynésienne et la centralisation des pouvoirs dans l'État. L'interprétation est séduisante ; mais elle est démentie par certains aspects de l'histoire concrète de l'État canadien. En effet, évaluée dans sa globalité, la période pendant laquelle l'État keynésien commence puis parvient à s'imposer ne présente pas les indices d'un renforcement de la centralisation au profit du gouvernement fédéral, bien au contraire. Depuis la grande crise des années trente, l'évolution des relations fédérales-provinciales indique plus une *compression* qu'une *extension de la capacité d'intervention fédérale, du point de vue du pouvoir de légiférer* (codifié par le partage constitutionnel des juridictions) *et du point de vue du pouvoir de dépenser* (négocié à travers les accords fiscaux entre les deux paliers)¹⁸⁰.

¹⁷⁸ G. Stevenson, « Federalism and the Political economy of the Canadian State », in *The Canadian State/Political Economy and Political Power*, L. Panitch Ed., Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 71 (traduction libre). Dans le même sens, on pourra encore consulter l'étude comparative des fédéralismes canadien, américain, suisse et allemand réalisée par E. Orban, *La dynamique de la centralisation : un processus irréversible ?*, Montréal, Québec/Amérique, 1984.

¹⁷⁹ Le premier exposé systématique de cette vision du développement de l'État canadien remonte à la Conférence Rowell-Sirois qui influence plusieurs analystes du fédéralisme : voir par exemple, M. Lamontagne, *Le fédéralisme canadien*, op. cit. ; on pourra aussi consulter E. Orban, *La dynamique et la centralisation dans l'État fédéral*, op. cit. et en particulier le troisième chapitre de son ouvrage : « Le néo-capitalisme : facteur d'accélération de la centralisation politique ».

¹⁸⁰ Ces deux « pouvoirs » de l'État doivent absolument être pris en considération *de façon connexe* si on tente d'évaluer le lieu où est détenu le contrôle réel sur un secteur donné, car ces deux modalités d'intervention de l'État peuvent parfois s'annuler ou se contredire, comme l'a montré à maintes reprises l'histoire constitutionnelle canadienne.

La guerre : une centralisation d'exception

Durant la période de guerre, le système étatique canadien n'a *de fédéraliste que le nom* : dans les faits le pouvoir s'exerce comme au sein d'un *régime unitaire*. En vertu de ses pouvoirs d'urgence, le gouvernement central est en droit de faire passer toutes les *législations* qui lui semblent nécessaires, même dans les sphères de juridiction que la Constitution attribue exclusivement aux autorités provinciales.

D'autre part, sur le plan des *arrangements fiscaux*, le gouvernement fédéral parvient, durant la guerre, à imposer un régime unifié et centralisé. Malgré de très vives résistances, les provinces se trouvent complètement marginalisées du point de vue de leur capacité d'intervention financière. Dans l'entre-deux guerres, toutes les provinces introduisent ainsi un impôt au niveau provincial pour tenter de compenser l'insuffisance de plus en plus criante des subsides fédéraux nécessaires pour financer leurs activités croissantes. En 1940, les neufs provinces de la Confédération perçoivent des impôts sur le revenu des corporations, et sept d'entre elles font de même pour les revenus des particuliers ¹⁸¹. Le fédéral, de son côté, continue d'occuper ces mêmes champs d'imposition. Cette situation irrite l'administration fédérale depuis des années. Plusieurs plaident en faveur d'une centralisation des impôts. La Commission Rowell-Sirois, chargée de statuer sur le type d'organisation que le fédéralisme tend à promouvoir, fait de l'établissement d'une politique fiscale, unifiée et centralisée, un de ses plus puissants leitmotiv. Les commissaires sont clairs : ils proposent la prise en charge de tous les impôts au niveau fédéral et la suppression des subsides statutaires aux provinces, reconnus insuffisants et archaïques. En contrepartie, le fédéral prendrait à sa charge le fardeau des dettes des administrations provinciales, très éprouvées financièrement par la crise ; d'autre part, le gouvernement central s'engagerait à établir un système de « subventions nationales compensatoires », subsides inconditionnels du fédéral aux provinces, destinées à uniformiser les services publics d'une province à l'autre, malgré des assiettes fiscales très inégales et sans avoir à alourdir les impôts dans ces provinces ¹⁸².

Quelques administrations, littéralement ruinées, se seraient départies de leurs responsabilités financières avec soulagement, même au prix d'une perte totale d'autonomie. Mais les provinces dont la situation financière était moins éprouvée signifient leur désaccord radical avec l'abandon de leurs prérogatives fiscales, en particulier l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. L'ajournement de la conférence fédérale-provinciale de janvier 1941 indique l'impossibilité d'obtenir

¹⁸¹ M. A. Chandler et W. H. Chandler, *Public Policy and Provincial Politics*, op. cit., p. 155.

¹⁸² Voir à ce sujet A. M. Moore, J. A. Perry et D. I. Beach, *Le financement de la fédération canadienne. Le premier siècle*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, no 43, 1966, pp. 10-15 ainsi que D. V. Smiley, *Canada in question : Federalism in the seventies*, Toronto, McGrawHill, Ryerson, 1976, p. 117.

un consensus autour du régime fiscal centralisé défendu par le ministère fédéral des finances.

Mais quelques mois plus tard, le Ministre des Finances revient à la charge à travers le budget : il annonce que désormais, le gouvernement fédéral imposera au plus haut niveau tolérable les deux champs d'imposition, en faisant *comme si les impôts provinciaux n'existaient pas*. Les provinces qui refuseraient de se retirer de ces champs de taxation, se trouveraient ainsi à pénaliser leur population de façon tout à fait indue, et les priveraient de surcroît des paiements compensatoires fédéraux ¹⁸³. En outre, il ne pouvait être question pour les provinces de se retrancher dans des champs de taxation indirecte, afin de préserver leur autonomie fiscale sans sur-imposer les contribuables ; dans son discours du budget, le ministre annonce que sans accord fiscal, c'est-à-dire sans centralisation fiscale, « le gouvernement fédéral ne serait pas en mesure de compenser les provinces pour toute perte de revenu résultant des mesures du temps de guerre, tel que le rationnement de l'essence, qui diminuerait le produit de la taxe sur l'essence » ¹⁸⁴.

La menace est claire : c'est l'étranglement financier des provinces les plus récalcitrantes. À l'heure actuelle, on s'indignerait, on dirait, que c'est prendre la population en otage... Mais à l'époque, les arguments de la guerre aidant, et les mesures étant présentées comme provisoires, le gouvernement fédéral parvint aisément à ses fins. En quelques mois, toutes les provinces signent : ce fut l'avènement de force d'un système fiscal totalement centralisé, les Accords de Location d'Impôt de 1941-1942. Ainsi, *pendant les années de guerre, l'État canadien a fonctionné dans le cadre d'un régime quasiment unitaire* ; le gouvernement fédéral détenait un pouvoir fiscal exclusif et un pouvoir législatif discrétionnaire.

L'après-guerre : le pouvoir du centre est nuancé

Le fédéral tente de maintenir intacte, aux lendemains de la guerre, cette organisation centralisée du pouvoir ; cela fait l'objet des grandes conférences fédérales-provinciales de l'après-guerre ¹⁸⁵.

Sur le plan du pouvoir fiscal, il est clair que la centralisation forcée du temps de guerre ne peut se maintenir intégralement ; le gouvernement fédéral s'est déjà heurté au refus des provinces en 1941. L'introduction autoritaire d'un régime fiscal centralisé n'était certainement pas le meilleur moyen de forger un consensus pan-national, ni d'assurer des bases permanentes au régime mis en place. Le gouvernement fédéral tente pourtant, lors de la conférence sur la reconstruction, de rendre permanents ces « accords » provisoires du temps de guerre, mais il se heurte aux oppositions provinciales. Le Québec s'est maintenant joint aux autres provinces dissidentes. Et c'est à nouveau par la menace de la surimposition que le

¹⁸³ D. Wolfe, *The Delicate Balance : the Changing Role of the State in Canada*, Ph.D. Thesis, University of Toronto, 1980, p. 338.

¹⁸⁴ A. M. Moore et al., *op. cit.*, p. 16.

¹⁸⁵ Pour la chronologie qui suit, cf. A. M. Moore et al., *idem.*, pp. 28-35.

fédéral fait rentrer dans le rang la plupart des provinces, tout en tempérant la réédition de son coup de force, en concédant en même temps quelques nouvelles clauses financières alléchantes. Seuls l'Ontario et le Québec résistent à la reconduction des Accords de Location d'Impôt auxquels les autres provinces souscrivent en 1947. Les deux provinces sont contraintes d'imposer à un taux supérieur les revenus des corporations opérant dans leur province ; elles laissent toutefois vacant le champ de l'impôt personnel.

De nouvelles propositions financières du gouvernement fédéral viennent à bout des résistances ontariennes ; en 1952, l'Ontario intègre à son tour le système de location d'impôt. Le Québec, pour sa part, évolue dans la voie inverse. En 1954, Duplessis décrète que le Québec occupera désormais lui aussi le champ de l'impôt sur le revenu personnel.

Certaines *brèches* sont donc ouvertes dans le système fiscal centralisé mis en place durant la guerre. Mais la résistance provinciale, hormis en ce qui concerne le Québec, demeure ponctuelle, temporaire et désorganisée. À l'aube des années cinquante, le fédéral a les coudées franches pour établir, sur une base maintenant permanente, une politique fiscale unifiée et centralisée.

La passivité des provinces face aux prétentions fédérales ne se limite pas à l'abandon de leur pouvoir fiscal. Le gouvernement fédéral ne rencontre guère plus d'opposition pour maintenir son autorité sur certains champs de juridiction attribués aux provinces, selon l'Acte constitutionnel, mais qui avaient été appropriés par le fédéral à la faveur de la guerre. Après l'assistance-chômage, deux autres amendements constitutionnels viennent sanctionner la responsabilité exclusive du gouvernement fédéral dans les domaines de l'assurance-santé, puis des pensions de vieillesse. De même, les provinces laissent le gouvernement central subvenir financièrement aux universités, et s'immiscer par le fait même dans le champ de l'éducation ¹⁸⁶.

Dans les rares cas où se cristallisent des conflits constitutionnels entre le fédéral et les provinces (attribuables en particulier aux résistances du Québec et de l'Ontario), le gouvernement central est systématiquement favorisé par les tribunaux (le Comité judiciaire d'abord, puis la Cour suprême à partir de 1949) ¹⁸⁷. Grâce à une résistance provinciale très molle et à un arbitrage judiciaire résolument centralisateur, le gouvernement fédéral parvient, jusqu'à la fin des années cinquante, à conserver presque intégralement sa capacité d'intervention acquise au détriment des provinces pendant la guerre.

À la lumière de ces constatations, soutenir que l'implantation de l'État keynésien au Canada aurait été différée jusqu'aux années soixante en raison d'un manque de latitude du gouvernement fédéral qui l'aurait empêché d'organiser

¹⁸⁶ M. Lamontagne, *Le fédéralisme canadien*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1954, p. 88.

¹⁸⁷ Sur ce point, voir G. Rémillard, *Le fédéralisme canadien*, Montréal, Québec/Amérique, 1979, pp. 168-169 et 172-173.

centralement une politique keynésienne se révèle être une *vue de l'esprit* bien plus qu'une analyse des tendances historiques réelles. Pendant toute cette période transitoire, le *palier central* jouissait d'une *capacité d'intervention tant fiscale que législative considérable*, telle en fait qu'il n'en avait plus connue depuis le siècle dernier, et de surcroît sans que les provinces ne manifestent les moindres velléités sérieuses de concurrence ou d'autonomie.

Un autre facteur interdit de soutenir que les appareils provinciaux auraient constitué des sortes de « poches de résistance libérale » en ayant freiné l'implantation de la forme keynésienne au sein de l'État canadien : c'est en effet au niveau des régions, *dans les appareils provinciaux, que se sont cristallisés les premiers indices, et les plus radicaux, d'une mutation vers la forme keynésienne*.

Un premier exemple très frappant est le cas du « Little New Deal » du premier ministre Patullo en Colombie-Britannique, initié en 1933 (cas exceptionnel pour cette période). Le programme du « Work and Wages » mis de l'avant était d'inspiration résolument rooseveltienne, et le premier volet des réformes créait des précédents importants dans la législation canadienne : salaire minimum, maximum d'heures de travail, établissement d'un conseil économique et d'un comité chargé d'introduire l'assurance-santé, etc.¹⁸⁸. L'ampleur des réformes entreprises par un gouvernement très endetté contraste fortement avec le caractère ponctuel et très peu systématique des mesures instituées à la même époque par le gouvernement fédéral (cf. la section précédente). Lorsque le programme se trouve menacé en raison de l'état déplorable des finances publiques de la province, le gouvernement fédéral, bien loin d'apporter son soutien, refuse d'accéder aux demandes d'emprunt du gouvernement Patullo et signe du fait même *l'arrêt de ce projet* alors extrêmement avant-gardiste en termes keynésiens¹⁸⁹.

Dans le même sens, *les premières dispositions étatiques* qui témoignent d'une reconnaissance réelle du principe de la négociation collective et de la légitimité du syndicalisme émergent d'abord *au niveau des provinces*, et ce, *durant la guerre*, c'est-à-dire dans une conjoncture où le gouvernement fédéral disposait pourtant d'une quasi-exclusivité des pouvoirs. L'Ontario et la Colombie-Britannique adoptent ainsi en 1943 des dispositions largement inspirées de la Loi Wagner aux États-Unis (tout en assurant des structures administratives aptes à faire respecter ces dispositions) et ces deux expériences provinciales se révèlent beaucoup plus efficaces que les tentatives fédérales pour contenir le mouvement de grèves illégales qui surgissait à travers le Canada¹⁹⁰. Les dispositions que le gouvernement fédéral adopte en 1944 et 1948 ne vont même pas aussi loin que ces

¹⁸⁸ Cf. M. Ormsby, « T. D. Pattullo and the Little New Deal », in *The Canadian Historical Review*, vol. XLIII, no 4, décembre 1962, p. 288.

¹⁸⁹ P. Resnick et P. Knox, *Essays in B.C. Political Economy*, New Star Books, Vancouver, 1974, p. 6.

¹⁹⁰ H. A. Logan, *State Intervention and Assistance in Collective Bargaining*, The Canadian Experience, 1943-1954, Toronto, University of Toronto Press, 1956, pp. 24-26.

lois provinciales, et il faudra attendre jusqu'aux années soixante pour que l'esprit qui présidait aux initiatives provinciales s'étende au palier central.

Quant à l'aspect social de l'État keynésien, les provinces font souvent figure de précurseurs. L'assurance-hospitalisation, par exemple, est mise en place dans trois provinces depuis déjà près de dix ans (Saskatchewan, Alberta et Terre-Neuve) quand le gouvernement fédéral décide d'implanter un plan national d'assurance-hospitalisation en 1957-58. Jusque-là, le fédéral, sans délaisser complètement le champ de la santé, concentrait son intervention sur la mise en place de l'infrastructure médicale, à travers le Programme de subventions conditionnelles de 1948.

Nous ne voulons pas soutenir ici que c'est au niveau des seuls appareils provinciaux qu'émergent les indices d'une transformation vers le keynésianisme, mais seulement souligner la *non-exclusivité de l'appareil central comme siège de l'impulsion des transformations keynésiennes*. Le lieu premier de rupture dans le caractère des interventions étatiques est, dans bien des cas, un appareil provincial, le fédéral ne faisant que s'inscrire « après coup » dans le processus de mutation, et freinant même parfois ce mouvement.

Ainsi, jusqu'au tournant des années soixante, non seulement le gouvernement central jouit d'une capacité d'intervention considérable, dans un régime presque aussi centralisé que durant la guerre, mais en plus, malgré les pouvoirs restreints des provinces, l'« *avant-garde* » du *processus de transformation dans et de l'État* se situe au niveau des appareils provinciaux.

L'hypothèse d'un lien nécessaire entre l'implantation du keynésianisme et la centralisation se trouve déjà fortement ébranlée par ce double constat. Ce n'est pas un « manque » de centralisation qui a différé jusqu'aux années soixante l'implantation de l'État keynésien. On peut aller encore plus loin : dans les faits, quand l'État keynésien se matérialise au Canada, c'est à travers un mouvement de décentralisation des pouvoirs au profit des provinces que cette mutation se réalise. C'est ce que nous allons illustrer brièvement.

Les années soixante : décentralisation

Plusieurs analystes constitutionnels situent au tournant des années soixante un retour de pendule vers la décentralisation ¹⁹¹.

Les provinces cherchent progressivement à reprendre les sphères de juridiction qui leur avaient échappé, et bien souvent elles marquent des points contre le fédéral. D'autre part, au niveau des accords fiscaux, le mouvement de décentralisation est particulièrement net. Comme le dit si bien Smiley, « l'histoire du fédéralisme canadien depuis la fin des années cinquante, c'est l'histoire de

¹⁹¹ Voir par exemple de J. Y. Morin, « Les relations fédérales provinciales », in *Le système politique du Canada*, op. cit., p. 81.

l'érosion constante du pouvoir du gouvernement central »¹⁹². En 1957, des paiements de péréquation sont consentis aux provinces *sans tenir compte* du fait qu'elles acceptent ou non de « louer » leur pouvoir de taxation à l'administration centrale. Ce changement par rapport aux accords fiscaux d'après-guerre ne touche alors que le Québec, qui avait refusé le principe de location d'impôt. Mais la brèche ouverte est majeure. En effet, à partir du moment où les deux paiements (péréquation et location) sont séparés, le Québec n'est plus pénalisé de son abstention ; il est au contraire partiellement intégré à travers les paiements de péréquation. Cela signifie que désormais le fédéral reconnaît que les champs d'impôt sont « partageables » entre les deux paliers du gouvernement, c'est-à-dire qu'il abandonne son projet de système fiscal unifié et centralisé.

En fait, le système de location d'impôt prend fin en 1962 et le système du partage d'impôt, sur la base de l'abattement de l'impôt fédéral, se généralise. À partir de là, les provinces ont le droit de prélever à nouveau leurs propres impôts sur les revenus des particuliers et des corporations.

Enfin, en 1965, l'adoption de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires) permet aux provinces de se retirer de certains programmes conjoints et de recevoir une compensation fiscale équivalente par le biais de l'abattement des points d'impôt¹⁹³.

Lorsqu'on examine, au niveau des chiffres, le résultat de ces différents accords fiscaux, il apparaît que le gouvernement fédéral a perdu près de 25 points dans sa part des revenus d'impôt au profit essentiellement des provinces. Le système mis en place pendant la guerre est donc largement amputé, à un point tel que Smiley qualifie les années 1957-1965 comme marquant « The passing of Federal dominance ».

* * *

L'évolution du cadre institutionnel dans lequel s'inscrit progressivement *l'État keynésien* est donc marquée du signe de la *décentralisation*. De 1940 à 1965, d'un État fonctionnant dans un régime pratiquement unitaire au moment de la guerre, on passe à un type d'organisation beaucoup plus décentralisé, le fédéral rétrocédant plusieurs zones de compétence aux appareils provinciaux. De même, l'examen des accords fiscaux successifs entre les deux paliers de gouvernement indique lui aussi un mouvement de décentralisation du régime fiscal pour la période considérée, les appareils provinciaux contrôlant une part de plus en plus large des revenus gouvernementaux. Ainsi, ni au plan juridico-politique du partage des pouvoirs, ni au niveau de la capacité d'intervention de l'État liée au pouvoir de dépenser (négociée à travers les accords fiscaux), on ne peut poser l'existence d'un lien nécessaire entre l'implantation de la forme keynésienne et la centralisation.

¹⁹² D. V. Smiley, *op. cit.*, p. 120 (traduction libre).

¹⁹³ Pour les détails de cette chronologie, on peut consulter D. V. Smiley, *op. cit.*, pp. 121-123 ainsi que A. M. Moore, et al., *op. cit.*

Notre préoccupation centrale est de saisir la dynamique à l'œuvre entre le fédéralisme et la forme d'État keynésienne. Nous savons maintenant que *l'examen du mouvement de centralisation-décentralisation ne permet pas de comprendre cette articulation entre le régime et l'État*. Ce n'est manifestement pas à ce niveau que se situe le point nodal de ce problème.

Il faut donc dépasser ce niveau et examiner plus en profondeur les transformations dans l'organisation des pouvoirs qui accompagnent l'avènement de l'État keynésien et qui pourront nous indiquer où se constitue le rapport entre l'État et la société pendant cette phase, et comment le fédéralisme intervient dans la constitution de ce rapport.

Pour ce faire, nous allons commencer par reprendre l'analyse des relations fiscales entre le centre et les provinces en déplaçant quelque peu la perspective. Nous allons chercher à saisir où *et comment*, dans le cadre fédéral canadien, *s'élabore la politique économique au sens keynésien*, c'est-à-dire l'articulation de l'action économique de l'État à la *gestion* « sociale » de la force de travail (cf. de Brunhoff). Le financement des politiques sociales – de la gestion de la force de travail – et plus largement, la capacité d'intervention économique de chaque palier de l'appareil d'État sont largement conditionnés par la capacité fiscale respective des appareils. Aussi le régime fiscal constitue un paramètre majeur pour déterminer le lieu où se définit le rapport entre les classes et l'État au stade keynésien. Dans cette perspective, il est très important de noter que malgré la décentralisation formelle du régime fiscal que nous venons de voir, on assiste en fait à *l'intégration de la politique économique sous l'égide du centre*, le palier central parvenant à s'approprier largement le contrôle de *l'orientation* de la politique économique. C'est ce que nous allons maintenant illustrer.

2.4.2 Au-delà de la décentralisation : l'intégration

[Retour à la table des matières](#)

L'établissement d'une politique fiscale était, on l'a vu, présenté au sortir de la guerre comme le pivot central de l'aptitude du gouvernement fédéral à maintenir un niveau de revenu et d'emploi suffisamment haut et stable, et à contrer les crises cycliques du capitalisme. C'est dans ces termes en tout cas, à la suite du « coup de force » fiscal du temps de guerre, que le gouvernement central justifie la perpétuation d'un régime centralisé : le prix à payer pour la stabilisation économique est un accès exclusif et discrétionnaire à l'impôt sur le revenu. Et c'est clairement dans ces conditions que les provinces abdiquent à l'époque leurs pouvoirs fiscaux.

Dans cette perspective, comment doit-on interpréter l'échec du maintien d'un système fiscal centralisé, tel que nous l'avons vu plus haut ? Doit-on y voir un éclatement du lieu d'élaboration de la politique économique, susceptible de générer à terme une incohérence de la politique économique canadienne ?

Pour répondre à cette question, il faut dépasser l'analyse en stricts termes de centralisation/décentralisation *formelle* du « pouvoir fiscal » et replacer le problème dans un contexte plus large. En effet, même si on pouvait affirmer une réelle décentralisation du régime fiscal ¹⁹⁴ ainsi qu'une baisse quantitative de la part fédérale dans la libre disposition des revenus gouvernementaux, n'est-il pas trop rapide de conclure directement à une érosion du « contrôle économique » du palier fédéral au profit des provinces, comme a tendance à le faire Smiley ? En d'autres termes, une décentralisation du régime fiscal au niveau des revenus signifie-t-elle nécessairement ou automatiquement un éclatement du lieu d'élaboration de la politique économique étatique, étant donné la place centrale de ce type d'intervention dans les attributions économiques de l'État au stade keynésien ?

Un certain nombre d'éléments militent en faveur de l'érosion du pouvoir central. Outre la part décroissante de la portion fédérale des revenus (cf. le tableau 2), les auteurs allèguent essentiellement deux arguments que nous allons examiner rapidement : d'une part, l'accroissement de la part provinciale des dépenses publiques, et d'autre part, la nature de ces dépenses pour chaque palier de gouvernement.

Les champs de dépense publique qui se sont développés depuis la deuxième guerre de la façon la plus marquée sont sous juridiction provinciale, tandis que le champ traditionnel des dépenses fédérales perd relativement de son importance. Ainsi, si on ajoute les dépenses municipales à celles des administrations provinciales, elles totalisent plus de 60 % des dépenses publiques totales. La chute du pourcentage fédéral dans les dépenses publiques est remarquablement prononcée pendant les années soixante comme le montre le tableau 2 en annexe.

En ce qui concerne la nature de ces dépenses, il faut diviser les dépenses publiques selon qu'elles relèvent d'un paiement de transfert ou d'un achat de biens et services. On constate alors que l'accroissement des dépenses provinciales vient essentiellement d'un accroissement dans leur part de dépenses en biens et services : en 1955 les provinces effectuent 18,6 % des dépenses publiques en biens et services tandis qu'en 1975 elles comptent pour 43 % de ces dépenses. Au contraire, au chapitre des transferts, leur part reste sensiblement identique, passant de 22,6 % à 29,4 %. L'impact des politiques étatiques sur l'économie se reflète surtout par les dépenses en biens et services, tandis que les transferts correspondent avant tout à des changements au niveau de la distribution des

¹⁹⁴ Comme on va le voir, certains éléments relativisent beaucoup cette décentralisation, même prise formellement.

revenus ¹⁹⁵. Il faudrait donc en conclure, selon les auteurs, que du point de vue qualitatif également, les provinces jouissent d'une augmentation sensible de leur influence sur la politique économique.

On allègue également à l'appui de cette interprétation l'accroissement assez phénoménal des administrations provinciales en termes de personnel (plus de 400 %) tandis que l'effectif fédéral ne croît qu'au rythme de la population, soit environ 79 %, dans les vingt-cinq années d'après-guerre ¹⁹⁶.

Ces données, prises comme telles, sembleraient consacrer les appareils provinciaux comme lieu privilégié d'intervention étatique dans le champ économique, comme lieu premier d'élaboration de la politique économique. Néanmoins, nous allons présenter quelques *contre-arguments* qui obligent à nuancer largement cet énoncé, voire même à le réfuter. Selon nous, le régime fiscal, tel qu'il a évolué, ne porte pas fondamentalement atteinte *au pouvoir central*. Il ne confère pas de réels pouvoirs d'intervention aux provinces, car s'il présente des éléments de décentralisation en termes « comptables », par contre, son caractère *unifié*, loin de s'éroder, *se maintient et se renforce* au cours des années soixante.

Les limites de l'autonomie fiscale provinciale

La *décentralisation formelle* des revenus fiscaux constitue un des arguments-clés de la thèse de l'érosion du pouvoir central. Or même au strict niveau formel, il faut relativiser cette assertion.

Examinons les accords passés en même temps que le « partage d'impôt », à savoir, le principe de la « perception conjointe », auquel ont adhéré toutes les provinces, excepté le Québec, et qui instaure une agence centrale de perception des impôts sous l'égide du fédéral. S'agit-il d'une mesure purement comptable ou administrative ? Nous nous permettons d'en douter. À travers cette agence centrale, sont mises en place des garanties pour la perpétuation d'un *système uniformisé* quant à la *nature* des impôts provinciaux, celle-ci restant contrôlée par le gouvernement central. La seule latitude qui est conférée aux provinces concerne en fait uniquement leur *taux* d'imposition :

Le mécanisme de la perception conjointe force les provinces à accepter la définition de l'assiette de l'impôt énoncée dans le texte de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le gouvernement fédéral peut modifier l'assiette de l'impôt, mais les provinces ne peuvent modifier que le taux d'imposition. Cette situation a pour effet non seulement de limiter le pouvoir discrétionnaire des provinces sur leur plus importante source de revenu mais en outre, elle les met à la merci de tout changement apporté à la loi de l'impôt fédéral ¹⁹⁷.

¹⁹⁵ M. A. Chandler et W. H. Chandler, *Public Policy and Provincial Politics*, op. cit., p. 9.

¹⁹⁶ *Idem.*, p. 11.

¹⁹⁷ Judith Maxwell et Caroline Pestieau, *Réalités économiques de la confédération*, Institut de recherches C. D. Howe, Montréal, 1980, p. 34.

Cela relativise beaucoup l'érosion présumée du contrôle central de l'impôt, si on dépasse le niveau purement comptable. L'autonomie provinciale en matière de revenu d'impôt s'avère ainsi presque purement symbolique. En effet, une « autonomie » qui se réduit au seul *taux* d'imposition ne laisse place qu'à une marge de manœuvre fort réduite : il est politiquement très difficile de dépasser les normes fédérales, et de surtaxer la population d'une province par rapport à une province voisine.

On doit donc en conclure que c'est essentiellement sur les revenus ne provenant pas de l'impôt (licences, royalties, etc.) que les provinces jouissent éventuellement d'une réelle autonomie. Or, comme le montre le tableau 3 en annexe, bien que subissant une hausse relative appréciable, les revenus gouvernementaux ne provenant pas de l'impôt représentent encore peu de choses, comparés aux revenus d'impôts (cf. colonne « Non-tax revenues »).

Il nous faut donc conclure, d'une part, que l'autonomie provinciale en matière de revenus d'impôt est très limitée dans sa capacité d'ébranler *le caractère uniformisé et centralement contrôlé du système* mis en place parallèlement au principe du soi-disant « partage d'impôt ». D'autre part, ce n'est pas au chapitre des revenus ne provenant pas de l'impôt que les provinces peuvent espérer infléchir la politique économique. Jusqu'à-là, la capacité du palier central de contrôle de la politique économique n'est pas compromise sérieusement.

Passons maintenant au deuxième argument, celui de la répartition qualitative des dépenses publiques entre le fédéral et les provinces, dans leur différenciation en dépenses de « biens et services » et dépenses de « transfert ».

Le caractère des dépenses publiques

On a vu que l'accroissement des dépenses publiques provinciales est attribuable essentiellement à l'accroissement des dépenses en « biens et services », dépenses supposément beaucoup plus susceptibles d'influencer le cours de l'économie. Si on regarde l'évolution globale des dépenses publiques totales, on remarque deux grandes périodes d'expansion : 1) les années cinquante, pendant lesquelles l'accroissement est dû avant tout aux dépenses en *biens et services* ; 2) et une deuxième vague d'expansion des dépenses publiques depuis 1967, imputable avant tout aux *transferts* (voir tableau 4 en annexe).

Ainsi, si l'accroissement général des dépenses publiques provinciales de 1947 à 1977 se répartit *globalement* en faveur des « Biens et Services » (comptant pour 73 % de l'accroissement), en décomposant cette période, on constate, à partir de 1957-58 un *renversement* total : 68 % de l'accroissement des dépenses publiques provinciales est maintenant dû à l'accroissement des transferts, domaine où le palier fédéral est nettement prédominant. Il assume en effet deux tiers des dépenses de transferts. Ainsi, l'accroissement des dépenses provinciales imputable

à l'achat des biens et services concerne la période d'avant 1960 ; l'accroissement à ce chapitre correspond donc certainement aux dépenses d'infrastructure et services publics : routes, chemins de fer, téléphone, électrification, etc. Ces dépenses provinciales relèvent d'une *intervention économique à caractère essentiellement libéral* et ne mettent pas sérieusement en cause le pouvoir du centre par rapport à la politique économique keynésienne.

À la lumière d'un examen un peu plus approfondi des deux arguments proposés pour soutenir la thèse d'une érosion du pouvoir central, nous devons donc conclure que *l'autonomie provinciale* en matière fiscale n'est en « ascension » que de façon *formelle* pendant la phase keynésienne. Le *palier* central semble bien demeurer *le lieu d'élaboration* ou de contrôle de la politique économique étatique, du point de vue de sa composante fiscale. L'examen des transferts inter-gouvernementaux confirme cette hypothèse.

La signification des transferts fédéraux

Le point essentiel qui contredit l'affirmation d'une autonomie croissante des provinces en matière fiscale est à notre avis la question des transferts fédéraux aux provinces, et tout spécialement l'évolution de leur répartition entre subventions conditionnelles et subventions inconditionnelles. Depuis 1947, la proportion s'est presque exactement inversée. En 1947, les subventions inconditionnelles (ou transferts de nature générale) représentent 66,7 % des transferts fédéraux aux provinces, contre 33,3 % pour les subventions conditionnelles. En 1977, les pourcentages respectifs sont de 37,6 % au chapitre des subventions inconditionnelles et de 62,4 % pour les transferts de nature spécifique¹⁹⁸. Ainsi, si le début des années soixante marque la fin de l'exclusivité fédérale en matière de taxation (fin des accords de location d'impôt), par ailleurs, c'est à cette même date que les changements surviennent au niveau des transferts fédéraux : en 1961-62, pour la première fois, le montant des subventions conditionnelles dépasse celui des transferts généraux¹⁹⁹. Le tableau 5 en annexe montre les détails de cette évolution.

Or les subventions conditionnelles imposent des contraintes extrêmement marquées quant à la nature de la politique économique des appareils provinciaux, en orientant de façon probante les orientations des dépenses publiques. Ceci est particulièrement frappant lorsque les subventions prennent la forme de programmes à frais partagés (l'essentiel des subventions conditionnelles) parce qu'ils impliquent des mises de fond correspondantes de la part des administrations provinciales :

According to the provinces, shared-cost programmes distort provincial priorities and interfere with provincial structures, and unilateral and arbitrary

¹⁹⁸ R. M. Bird, *Financing Canadian Government. A Quantitative Overview*, Canadian Tax Foundation, 1979, p. 7.

¹⁹⁹ Cf. A. M. Moore et al, *op. cit.*, p. 124, note 6.

actions by Ottawa often leave participating provinces to carry difficult financial burdens. Their restrictive impact is increased by the fact that the grants must usually be watched by provincial funds. Therefore although shared-costs grants account for twenty percent of provincial revenues, they put constraints on forty percent of provincial budgets. Given that conditional funds must be spent on a specific function, they effectively structure provincial priorities²⁰⁰.

Quand on évalue l'ampleur de la dépendance des provinces à l'égard des transferts fédéraux, l'argument de l'accroissement quantitatif des dépenses publiques provinciales comme indice d'une érosion du pouvoir économique central s'avère vraiment caduque (voir tableau 6 en annexe). Ainsi, si on peut, à la rigueur suivre Smiley dans son affirmation d'un affaiblissement quantitatif du pouvoir fiscal fédéral, par contre en termes de contrôle qualitatif, la place prépondérante du fédéral s'est maintenue. Il est clair qu'on ne peut conclure au caractère globalement décentralisé du lieu d'élaboration de la politique économique. Malgré une relative décentralisation formelle du système fiscal, le contrôle global de l'orientation de la politique fiscale reste presque intégralement le privilège de l'appareil central²⁰¹.

À travers ce nouveau regard porté sur le régime fiscal de la période keynésienne, on peut illustrer le premier volet du réaménagement des différents lieux de pouvoir *dans l'État* : le mouvement *d'intégration des* différents appareils, d'unification du pouvoir d'État. Ce mouvement d'intégration/unification se réalise sous l'égide du *centre*, le palier fédéral s'appropriant largement le contrôle et l'orientation de la politique économique, même si ce contrôle s'inscrit dans une décentralisation du cadre juridico-politique.

Nous pouvons repérer cette tendance à l'unification/intégration également à travers l'examen de la gestion étatique de la force de travail, que nous privilégierons comme deuxième exemple concret de la distribution spécifique du pouvoir dans le régime fédéral canadien et dans les rapports État/société, au stade keynésien. À travers l'examen successif du domaine de la santé publique puis des dispositifs d'assistance et d'assurance sociales, nous pourrions spécifier comment se traduit concrètement, dans les appareils d'État, ce mouvement d'unification du pouvoir de l'État : il se réalise à travers une spécialisation/hiérarchisation inédite des deux paliers de l'appareil d'État.

²⁰⁰ M. A. Chandler et W. M. Chandler, *op. cit.*, p. 163.

²⁰¹ Ce contrôle du centre s'est maintenu dans ses grandes lignes pendant près de dix ans malgré la brèche ouverte par le principe de l'« opting-out » car, pendant longtemps, seul le Québec s'est prévalu de cette ouverture. Il faut cependant souligner la remise en cause récente, parallèle à l'approfondissement de la crise économique, du système fiscal par les gouvernements provinciaux : recours plus fréquents à la clause de l'« opting-out », politiques anti-cycliques provinciales, désuniformisation des taux d'imposition, etc. Mais ces transformations sont le fait avant tout d'une réorganisation du rapport entre les différents intérêts politiques (en particulier dans la division bourgeoisie centrale/ régionale) ; elles n'impliquent pas un changement du lieu où se nouent les rapports sociaux dans leur ensemble par rapport à l'État.

2.5 Unification et spécialisation de l'état

[Retour à la table des matières](#)

Contrairement à la période *pré-keynésienne*, dans laquelle le clivage entre les deux paliers étatiques s'assimile à une *division des compétences*, à une répartition des champs d'intervention de l'État entre le centre et les provinces, avec la dominance de la forme keynésienne, l'axe de séparation entre les appareils provinciaux et l'appareil central introduit une nouvelle division dans le type de rapport social qui s'élabore respectivement au centre et dans les appareils provinciaux, au sein d'un pouvoir d'État de plus en plus unifié autour des grandes déterminations et des contraintes de l'État keynésien. Au niveau *tendanciel*, cette nouvelle division au sein de l'État recouvre la distinction suivante : au niveau central se cristallise le *noyau dur du rapport salarial*, tel que matérialisé dans la politique économique keynésienne, tandis qu'au niveau des appareils provinciaux s'élaborent prioritairement les rapports politiques de légitimation.

Cette nouvelle articulation des différents appareils d'État constitue à notre avis *la matrice de la dynamique à l'œuvre entre le fédéralisme canadien et l'État keynésien* au tournant des années soixante. Cette hiérarchisation/spécialisation des appareils peut s'illustrer par l'examen de la politique de la santé publique puis de la gestion directe du travail à travers les dispositifs d'assistance et d'assurance sociales.

2.5.1 Le contrôle de la santé publique

[Retour à la table des matières](#)

Le domaine de la santé publique est, selon l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, du ressort exclusif des législations provinciales. Jusqu'aux années soixante, cette exclusivité juridique des provinces est largement respectée au niveau politique. Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, pendant toute la période d'après-guerre, le gouvernement fédéral, bien qu'il intervienne de plus en plus dans d'autres champs des « politiques sociales » (chômage, vieillesse, etc.), semble se désintéresser globalement du secteur de la santé. Quelques interventions ponctuelles, quelques rapports d'experts qui, trop avant-gardistes, sont oubliés dans les filières de l'administration fédérale, voilà qui constitue l'essentiel de

l'implication fédérale en matière de santé publique. Du côté des provinces, des décalages remarquables caractérisent la politique étatique. Alors que certains gouvernements provinciaux, comme celui de la Saskatchewan, font de l'accès aux soins de santé l'enjeu majeur de tout leur mandat, d'autres législatures provinciales demeurent totalement réfractaires à toute prise en charge étatique du domaine de la santé, tant au niveau du financement qu'à celui de la réglementation.

À partir de la fin des années cinquante, la situation va considérablement évoluer au fur et à mesure que se consolide l'État keynésien. Le premier élément marquant est l'accélération de l'implication fédérale, à travers notamment l'instauration de l'assurance-hospitalisation en 1957, puis de l'assurance-maladie en 1965-66. Il est intéressant de constater que cette intervention fédérale croissante ne se fait pas aux dépens des provinces, dans une logique de stricte centralisation. L'immixtion du palier central va conduire essentiellement à une uniformisation, à un nivellement du *degré* d'implication étatique, celle-ci continuant pourtant à se réaliser à travers les appareils provinciaux.

Le mouvement d'uniformisation de l'interventionnisme provincial est particulièrement évident au niveau des dépenses publiques. Comme l'indiquent les tableaux 7 et 8 en annexe, déjà, en 1962, l'écart dans les dépenses provinciales allouées à la santé s'est considérablement réduit par rapport aux années cinquante. Tant en termes de pourcentage du budget qu'en termes de dépenses provinciales par habitant, les effets de nivellement produits par l'intervention fédérale à travers l'assurance-hospitalisation se font sentir.

La mise sur pied du programme d'assurance-maladie parachève la dissolution des écarts entre les provinces. Alors qu'en 1952, les variations dans le pourcentage du budget alloué à la santé vont du simple au double selon les provinces, au début des années soixante-dix l'écart n'est plus que de quelques points.

Cette résorption progressive des décalages dans l'implication étatique des provinces ne peut être attribuée à une évolution « naturelle ». Le nivellement des dépenses publiques provinciales en matière de santé est littéralement imposé par le fédéral. À partir des années soixante, le gouvernement fédéral fait ouvertement pression en faveur d'une uniformisation accélérée, et ceci malgré des résistances notables au niveau des provinces. Cela est particulièrement clair en ce qui concerne l'établissement de l'assurance-maladie en 1965-66. Contrairement à l'accueil globalement favorable réservé au programme d'assurance-hospitalisation (ce programme était déjà en fonctionnement depuis quelques années dans plusieurs provinces), les remous qui entourent la première initiative d'assurance-maladie par la Saskatchewan en 1961 avivent les réticences de plusieurs gouvernements provinciaux. L'Ontario et le Québec proclament même leur désaccord total avec la proposition fédérale d'instaurer un régime public universel d'assurance-santé.

Mais le gouvernement fédéral passe outre à ces oppositions. Il refuse désormais de laisser aux provinces la liberté de déterminer leur implication en

matière de santé, en alléguant le danger que court le Canada s'il ne fait pas « le meilleur usage des ressources présentes des services de santé et de celles qui proviendront d'une *planification intégrée* et coopérative sur une *base nationale et non politique* »²⁰². On doit lire ici une double motivation de la part du gouvernement fédéral.

Il s'agit d'abord d'éviter que ne se reproduise ailleurs le type d'initiative par trop radicale qui avait été tenté en Saskatchewan par le gouvernement néo-démocrate. Le gouvernement fédéral, par la bouche des Commissaires, condamne explicitement le système mis en place : « nous sommes opposés à la médecine d'État, à un régime où tous les dispensateurs des services de santé sont des fonctionnaires assujettis au contrôle de l'État », et il s'érige en défenseur des « éléments essentiels à une société libre »²⁰³.

Mais il s'agit également de forcer certaines provinces à dépasser leur gestion étroitement libérale, qui accorde pleine latitude au secteur privé pour l'évolution des services de santé. Cette conception domine encore fortement, en Ontario notamment. Le gouvernement ontarien demandera, sans succès d'ailleurs, le droit de se retirer du programme national d'assurance-maladie afin de rester en dehors du mouvement de prise en charge étatique de la santé²⁰⁴. Mais le gouvernement fédéral reste inflexible et *il impose* son programme malgré les remous politiques considérables qui s'ensuivent²⁰⁵.

Le fait que le fédéral soit passé outre à l'opposition farouche tant de l'Ontario que du Québec révèle un changement très net par rapport à la décennie précédente, où le fédéral ne prenait aucune initiative en matière de santé publique. Il semble désormais clair que *le palier central de l'État devient le lieu prioritaire où s'élabore la politique de la santé* et l'élément moteur de l'uniformisation provinciale des services de santé.

Cette uniformisation « quantitative » de l'implication étatique, qu'on a observée à travers l'évolution des dépenses publiques provinciales au chapitre de la santé, s'accompagne-t-elle d'une uniformisation « qualitative » ? Autrement dit, le fédéral, à travers ses programmes et ses interventions financières, cherche-t-il et parvient-il à définir également le *contenu* de la gestion étatique de la santé ?

Si on examine les deux grands programmes d'assurance instaurés par le palier fédéral, on remarque que la participation financière du gouvernement fédéral est assujettie à quatre conditions : les systèmes provinciaux doivent être universaux et

²⁰² *Rapport de la commission royale d'enquête sur les services de santé*, (Commission Hall), vol. 1, Ottawa, 1964, p. 21 (c'est nous qui soulignons).

²⁰³ *Ibid.*, p. 14.

²⁰⁴ Cf. à ce sujet G. R. Weller, « Health Care and Medicare Policy in Ontario », in G. B. Doern and V. S. Wilson, *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan, 1977, p. 95.

²⁰⁵ Le « medicare » et la taxe de 2 % instaurée à cet effet par le fédéral constituent des facteurs importants dans l'échec de la conférence de Victoria en 1971.

obligatoires ; ils doivent s'inscrire dans une perspective de « soins globaux » (intégrés) ; ils doivent être transférables d'une province à l'autre ; et enfin, ils doivent être administrés par une agence publique sur une base non lucrative ²⁰⁶.

Ces conditions apposées par le gouvernement fédéral, qui apparaissent à première vue évidentes et anodines, posent en réalité les paramètres minimaux de ce qu'est une gestion keynésienne de la santé, indice structurel d'une tendance dominante à l'incorporation relative de la société *dans* l'État.

La première prescription fédérale stipule que toutes les couches sociales doivent être intégrées dans ce système. Les salariés les plus démunis n'avaient jusque-là que rarement recours aux services médicaux, et le coût social d'une population laborieuse en mauvaise santé est désormais jugé trop élevé. À travers le double critère du caractère *universel* et *obligatoire* de l'assurance, on s'assure non seulement que tout le monde a la possibilité de se soigner, mais aussi que chaque citoyen a l'obligation, envers l'État, d'être en bonne santé : chaque citoyen est désormais tenu de s'assurer auprès des instances étatiques qui régissent le rapport salarial et les gouvernements font en sorte que le niveau de revenu ne constitue plus une barrière à l'accès aux soins médicaux.

L'orientation générale du développement médical est également définie à travers la politique des *soins globaux* : en insistant sur la nécessité de prendre en compte les aspects sociaux de la maladie, la Commission sanctionne le rôle important qu'on attribue dorénavant à la médecine dans le contrôle de plus en plus étroitement quadrillé de la société par les appareils étatiques. *L'institution médicale* devient un *des vecteurs de l'intervention étatique dans la société* ; elle devient une des branches de l'appareil d'État.

Les systèmes provinciaux se doivent par ailleurs de supprimer les entraves à la mobilité de la force de travail créées par les disparités régionales et les frontières provinciales : les programmes de couverture doivent être *transférables* d'une province à l'autre... et par conséquent globalement équivalents d'une province à l'autre pour l'assuré.

Enfin, le système doit s'intégrer dans le mouvement général de prise en charge sociale et publique des coûts de la santé. Le domaine de la santé est ainsi globalement retiré de la sphère privée et d'une gestion fondée sur la stricte rentabilité pour devenir une entreprise non lucrative et publiquement administrée.

À l'intérieur du cadre de fonctionnement défini par ces quatre conditions fédérales, les provinces jouissent-elles encore d'une quelconque autonomie et, si oui, où se loge désormais cette autonomie ? Deux aspects sont laissés à l'initiative

²⁰⁶ Cf. M. A. Chandler et W. M. Chandler, *op. cit.*, pp. 197-212.

provinciale : la *structure administrative* et le *système de revenu* (mode de financement) du champ de la santé ²⁰⁷.

L'autonomie provinciale quant à la structure administrative signifie en fait une autonomie en ce qui concerne le rapport de l'appareil d'État aux professionnels de la santé et aux médecins en particulier. C'est au niveau provincial, en effet, que continuent à s'établir les codes de profession, les règles des corporations de médecins, etc., et c'est dans chaque province que se déterminent le degré et le type de réglementation étatique de ces associations professionnelles. C'est également au niveau des provinces que se structurent les rapports internes entre les différentes catégories d'intérêt en présence : le palier fédéral ne se mêle pas de définir les termes du rapport entre la profession médicale et les institutions hospitalières par exemple, ou entre médecins et infirmières. Ainsi, les appareils provinciaux gardent leur autonomie en tant que *lieu d'élaboration des compromis entre les différents intérêts politiques* en présence dans la profession médicale, et c'est au niveau provincial également que le rapport entre le pouvoir d'État et le personnel de la santé se définit. L'autonomie « administrative » est donc éminemment politique.

Par ailleurs, l'autonomie provinciale quant au système de revenu concerne de façon plus globale encore le rapport entre la population, le corps médical et l'appareil d'État. Certains gouvernements provinciaux imposent encore une contribution partielle au « consommateur » des services médicaux (en Alberta, en Colombie britannique et en Ontario) tandis que dans les autres provinces, le coût est entièrement défrayé par les revenus généraux du gouvernement. C'est dire que la santé est totalement socialisée.

Ainsi, dans le cadre des deux programmes d'aide financière initiés par le palier fédéral, les appareils provinciaux conservent une autonomie certaine, mais circonscrite à l'intérieur des quatre conditions fédérales qui établissent la ligne directrice du rapport entre l'État et la santé publique. Et il faut noter l'établissement d'une certaine spécialisation entre les deux paliers de gouvernements : les aspects directement *politiques*, par lesquels s'établissent les rapports de force entre les différents intérêts concernés, se nouent toujours au niveau régional à travers les appareils provinciaux, tandis que l'intégration de la santé à la *politique économique* keynésienne est désormais définie et assurée au niveau central.

Ce double mouvement d'uniformisation quantitative et d'intégration / spécialisation qualitative qui redéfinit l'implication de l'État dans le secteur de la santé, est largement attribuable aux deux initiatives fédérales, en matière d'assurance-hospitalisation puis d'assurance-maladie. Une fois ce système intégré mis en place, la marge d'autonomie des provinces va se rétrécir encore, à travers des interventions fédérales moins visibles que celles liées aux deux grands programmes nationaux, mais qui confirment la prépondérance du palier central comme lieu d'élaboration et de contrôle du développement du secteur de la santé.

²⁰⁷ M. A. Chandler et W. M. Chandler, *op. cit.*, p. 207.

En vertu de son pouvoir de dépenser, par exemple, le palier fédéral initie toute une série de subventions conditionnelles, de programmes ponctuels, qui le conduisent à contrôler non seulement le type d'infrastructure médicale et le degré d'implication financière des gouvernements provinciaux, mais également le type de médecine qui devra être encouragée. En effet, le fédéral étant le principal bailleur de fond de la recherche médicale, il jouit par le fait même d'une influence considérable sur le contenu de la formation en médecine, étant donné le lien très ténu entre la recherche et l'éducation qui prévaut dans cette discipline²⁰⁸. D'autre part, à travers son pouvoir de réglementation sur les médicaments, sur les drogues, etc., le palier fédéral préside aux développements de l'industrie médicale : l'industrie pharmaceutique, la technologie médicale, etc.

Au fur et à mesure du processus de maturation de l'État keynésien au Canada, on voit donc le *palier central* se constituer en *détenteur privilégié du contrôle* sur l'orientation du contenu des services médicaux, sur l'évolution de la conception de la santé et enfin sur le processus « d'industrialisation » du *champ de la santé*²⁰⁹. Au niveau des provinces, l'espace ouvert pour des développements autonomes est donc fort mince. L'élaboration des politiques provinciales se structure à l'intérieur d'un cadre plus que contraignant. C'est avant tout dans la réglementation du rapport entre les différents groupes impliqués dans les services de santé et dans la détermination du degré d'autonomie du corps médical à l'égard de l'État que subsiste une certaine latitude à la fin des années soixante. Par ailleurs, le financement des services médicaux donne encore lieu à certains décalages d'une province à l'autre, selon la spécificité politique des différents espaces régionaux.

En résumé, la spécialisation fédérale-provinciale dans le champ de la santé présente la figure suivante pendant la phase keynésienne : la généralisation du mouvement de socialisation étatique – initié, nous l'avons vu, au niveau des régions – est prise en charge et assurée par le centre, à travers le processus d'intégration de la politique de la santé à la politique économique, à la gestion de la force de travail par l'État. Sans être présente de façon nécessairement visible ou continue, l'intervention de l'appareil central s'est avérée déterminante dans la fixation non seulement du rapport de la population aux institutions médicales et sanitaires, mais également dans la définition du contenu et du type de médecine qui sera offerte à la population.

2.5.2 L'intégration au centre de la sécurité sociale

[Retour à la table des matières](#)

²⁰⁸ P. Aucoin, « Federal Health Care Policy », in G. B. Doern et V. S. Wilson, *op. cit.*, pp. 57 et ss.

²⁰⁹ Sur ces trois aspects, on pourra consulter F. Lesemann, *Du pain et des services, la réforme de la santé et des services sociaux au Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1981, chap. II.

Pendant la période de transition vers l'État keynésien, une certaine spécialisation semblait s'instaurer entre les paliers de l'appareil d'État canadien, l'appareil central investissant les champs d'intervention liés à la sécurité sociale (les assurances sociales) et les appareils provinciaux se cantonnant globalement dans les institutions d'assistance. Par ailleurs, les principales commissions gouvernementales insistaient toutes, depuis la guerre, sur la nécessité d'une centralisation au niveau fédéral du champ des politiques sociales, constitutionnellement attribué aux provinces, afin de mener à bien les objectifs de stabilisation économique et de politiques anti-crise du gouvernement ²¹⁰.

Un regard *superficiel* sur l'évolution des politiques sociales étatiques pendant la phase keynésienne au Canada porterait à conclure que cette spécialisation se maintient, le fédéral centralisant de plus en plus tous les mécanismes d'assurance sociale au détriment des provinces, qui n'interviennent plus qu'en termes d'assistance. C'est en partie vrai ; mais cela ne permet pas à notre avis de rendre compte en profondeur des modalités canadiennes de gestion du rapport salarial.

En effet, la pierre angulaire de la gestion keynésienne du travail, au chapitre des politiques sociales, est de maintenir un équilibre déterminé entre la force de travail active et inactive. Cet « équilibre » fluctue selon les besoins spécifiques de la production, mais il y a toujours une partie de la population qui est maintenue « en réserve », pour satisfaire aux phases de brusque expansion de la production, ayant en même temps pour effet d'exercer une pression à la baisse sur les salaires. La gestion keynésienne du travail est donc structurellement la gestion du *rapport* entre l'assistance sociale (destinée globalement aux travailleurs inactifs) et l'assurance sociale (qui vise prioritairement la main-d'œuvre active).

Dans cette perspective, la simple constatation d'une présence massive du palier fédéral dans le champ de l'assurance sociale et d'une spécialisation des provinces dans les mécanismes d'assistance est insuffisante. En effet, ce constat ne permet pas de saisir comment s'opère la gestion keynésienne de la force de travail dans un régime fédéral, qui présente une série d'appareils d'État passablement autonomes. Pour ce faire, il faut cerner comment et où se situe le *contrôle de l'articulation* entre les politiques d'assistance et les politiques d'assurance.

Or, derrière les luttes constitutionnelles et la centralisation apparente des politiques sociales, se profile justement la question du contrôle par l'appareil central de ce rapport. C'est en ces termes, et non pas dans le sens d'une

²¹⁰ Le gouvernement fédéral pose une équation directe entre le contrôle des politiques sociales et la capacité d'intervention économique pour justifier ses velléités centralisatrices : « Lorsque les revenus baissent subitement par suite du chômage, les allocations familiales, les pensions de vieillesse, les versements du Régime d'assistance publique du Canada, et notamment les versements de l'assurance-chômage maintiennent un minimum de revenu et de pouvoir d'achat (...) En transférant ces instruments de politique économique aux provinces (...) on leur transférerait en fait le gros de la responsabilité de la politique fiscale du pays », Canada, *Sécurité du revenu et services sociaux*, document de travail du gouvernement canadien sur la Constitution, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969, p. 75.

centralisation indifférenciée, qu'il faut comprendre les impératifs liés à la phase keynésienne dans le cas de l'État canadien : il s'agit de mettre en place un cadre juridico-politique apte à assurer une *gestion centrale du mode d'intégration entre l'assistance et l'assurance*.

Quelques exemples concrets permettent de mieux visualiser cet établissement d'une gestion centrale du rapport entre la population assurée et la population assistée. En ce qui concerne par exemple les mesures sociales destinées à la vieillesse (qui touchent indirectement la gestion de la force de travail en déterminant la durée d'une vie active « normale »), le fédéral introduit au début des années cinquante une double loi. Il établit d'une part un régime de prestations universelles pour les personnes de 70 ans et plus, et d'autre part un programme conjoint avec les provinces pour l'assistance aux personnes entre 65 et 70 ans. À travers cette intervention, le fédéral modifie en fait le poids de l'armée de réserve, en assignant une partie de la population auparavant « active » (les 65-70 ans) à ce que de S. de Brunhoff a qualifié de « sous-prolétariat assisté »²¹¹. Le fait que ce soit les provinces qui gèrent formellement ce programme d'assistance ne change pas grand chose. En étendant par la suite (en 1969) le régime de sécurité de vieillesse à l'âge de 65 ans, le gouvernement fédéral est ainsi parvenu à abaisser l'âge normal de la retraite de 70 à 65 ans, et à supprimer dans les faits l'assistance-vieillesse, et une partie de l'armée de réserve.

En ce qui a trait aux *politiques de l'emploi*, le contrôle par le palier central est encore plus clair, et le régime mis en place laisse une capacité d'intervention considérable au gouvernement fédéral. Pendant plus de 30 ans après sa mise en place, l'assurance-chômage ne couvrait qu'une portion de la population active. Lorsqu'en 1956, le gouvernement fédéral promulgue la loi sur l'assurance-chômage, il évite par là-même d'élargir la couverture de l'assurance, et force les provinces – à moyen terme du moins – à prendre en charge une partie des chômeurs. Le contenu même de l'assistance s'en trouve largement modifié : désormais un travailleur apte au travail peut être assisté, contrairement à la situation précédente où seules les personnes inaptes au travail avaient droit à l'assistance étatique.

En 1971, le fédéral universalise l'assurance-chômage. Mais derrière cette universalisation de l'assurance-chômage, se reporte au centre l'*assistance-chômage*. La loi de 1971 prévoit en effet une « phase initiale » financée par les cotisations des employeurs et des employés, tandis que deux phases de prolongation sont assumées financièrement par l'État et déterminées en fonction du taux de chômage national puis régional.

En d'autres mots, sous le couvert de l'assurance-chômage, l'État fédéral vient de mettre en place un *mécanisme d'assistance sociale* qui aura inévitablement pour effet de réduire encore plus le domaine d'application de l'assistance sociale proprement dite. Ce caractère « d'assistance sociale » du

²¹¹ « Ceux qui forment l'armée de réserve moderne forment un sous-prolétariat assisté qui pèse de façon indirecte mais efficace sur la valeur de la force de travail », S. de Brunhoff, *op. cit.*, p. 20.

nouveau régime est encore accentué par suite de l'admissibilité aux prestations des femmes enceintes ou encore des travailleurs qui sont malades pendant la durée de leur chômage : techniquement, ces personnes ne sont pas des chômeurs puisqu'elles ne sont pas disponibles pour un travail ²¹².

Quant à la question du contrôle du « sous-prolétariat assisté », on connaît l'amplitude de la marge de manœuvre que la loi sur l'assurance-chômage permet au gouvernement en la matière ; les réformes périodiques de cette loi depuis 1971 ont permis d'exclure tour à tour les travailleurs saisonniers (minimum annuel), les femmes (travail à temps partiel), les jeunes (pénalisation lors de la première présentation au chômage ...). Autant de couches sociales qu'on renvoie selon les besoins « aux bons soins » de l'assistance provinciale.

Enfin, un dernier exemple des plus intéressants, est celui du « revenu minimum garanti », qui est en fait un vaste programme d'assistance sociale, mais qui concerne en premier chef les travailleurs, plutôt que les personnes « inaptes au travail ». Retraçons-en très brièvement le contexte.

Formellement, on l'a vu, jusqu'à la fin des années soixante, les pauvres sont pris en charge par l'assistance publique provinciale, avec des encadrements généraux et certaines actions sporadiques du fédéral. Ces interventions ponctuelles se transforment au tournant de la décennie en une tentative implicite du fédéral voulant se réappropriier un contrôle beaucoup plus serré de la catégorie des travailleurs pauvres, tentative qui se présente sous le vocable de « revenu minimum garanti ».

L'institution, en 1966, du Régime d'Assistance Publique du Canada (RAPC), auquel toutes les provinces ont adhéré à part le Québec, représente la première incursion globale du fédéral en matière d'assistance (qui a eu surtout pour effet une certaine standardisation nationale et l'élargissement des subventions fédérales à de nouveaux programmes). Le régime avait avant tout des visées de coordination :

The C.A.P. represented a major federal effort to coordinate assistance to the needy. It remains, nevertheless, more of a shopping list than a package because it offers the provinces a number of shared-cost opportunities which are only as integrated as the provinces want to make them [...]. The C. A. P. has not brought about uniform welfare standard. Ottawa leaves the basic decisions over size of benefits and eligibility of recipients to each province. The main federal role is to share benefits and administrative costs ²¹³.

Si cette évaluation paraît correcte en ce qui a trait aux assistés sociaux, par contre elle laisse sous silence le fait qu'à travers les accords du RAPC, se profile l'intégration de ce champ d'intervention aux politiques générales de l'emploi, et en particulier aux mesures indirectes visant à contrôler la mobilité de la force de

²¹² M. Pelletier et Y. Vaillancourt, *Les politiques sociales et les travailleurs*, Cahiers IV : les années 60, Montréal, 1974, p. 297.

²¹³ M. A. Chandler et W. M. Chandler, *op. cit.*, p. 187.

travail. C'est ce qu'énonce de façon on ne peut plus claire le Conseil Économique du Canada.

Le Régime d'assistance publique, établi en 1966, peut servir d'exemple d'un programme de paiement de transfert qui serait de nature à promouvoir la mobilité ²¹⁴.

De la même manière, à travers la mise sur pied en 1968 d'un comité spécial du Sénat chargé de faire le point sur la question de la pauvreté (comité Croll), c'est également les termes de l'intégration entre assistance et assurance qui sont clairement au centre des préoccupations. Ce comité, qui est le premier instigateur du système de revenu minimum garanti, témoigne, à l'instar de la « guerre contre la pauvreté » aux États-Unis, des transformations de la signification capitaliste de cette forme d'assistance sociale et explique l'intérêt qu'elle suscite pour le gouvernement central.

La « guerre contre la pauvreté » du Président Johnson se distingue des mesures anglaises sur les pauvres du XIXe siècle, surtout par une intervention financière et administrative directe et massive de l'État dans la gestion de l'assistance [...]. Alors qu'auparavant, les villes et communes géraient l'assistance définie par la législation, dans les années 1960, il fallut aussi une intervention centrale directe à même de surmonter les résistances locales. C'est que les stratifications de la classe ouvrière combinées avec l'adoption de normes globales de consommation, l'impératif du maintien de la discipline du travail font que l'assistance doit à la fois entériner la discontinuité entre les ouvriers et les pauvres, et maintenir entre eux une certaine continuité. La gestion communale ou paroissiale doit céder le terrain à celle de l'État ... ²¹⁵.

Dans cette perspective générale, on peut comprendre la prise en charge par le gouvernement fédéral du projet de « revenu minimum garanti ». Sans vouloir entrer dans les détails techniques de l'organisation prônée pour l'établissement du R.M.G., il faut mentionner quand même le sens dans lequel il « travaille ». C'est le passage au niveau fédéral du contrôle des travailleurs assistés, tandis que le fédéral se désengage totalement de l'assistance publique provinciale « classique » c'est-à-dire, l'assistance aux inaptes au travail. Dans cette perspective, en 1977, Marc Lalonde, alors ministre de la Santé et du Bien-Être social, propose de remplacer le système de programmes à frais partagés par une subvention inconditionnelle, sur une base *per capita*, que les gouvernements provinciaux gèreraient comme bon leur semble ... ²¹⁶.

C'est dorénavant aux provinces de trouver les moyens politiques d'effectuer les coupures voulues.

²¹⁴ Conseil Économique du Canada, *L'État et la prise de décision*, 8e exposé annuel, septembre 1971, p. 185.

²¹⁵ S. de Brunhoff, *op. cit.*, p. 21-22.

²¹⁶ M. A. Chandler et W. M. Chandler, *op. cit.*, p. 188.

Bien que le principe du revenu minimum garanti ait été accepté par les gouvernements provinciaux, son application concrète semble poser des problèmes et rencontrer certaines résistances. Néanmoins, l'enjeu pour le fédéral, à travers la nouvelle stratégie qui se dessine (quel que soit le vocable dont il est qualifié), est de taille : c'est, dans le contexte de la crise économique actuelle, *tout le rapport entre le chômage et la main-d'œuvre active* qui est en train de se réorganiser. Déjà, à la fin des années soixante, lors de la publication des recommandations de la Commission Castonguay-Nepveu au Québec – qui, la première, lança le mot d'ordre du revenu garanti à travers le « régime général d'allocations sociales » (RGAS) – le gouvernement fédéral avait habilement court-circuité les prétentions du Québec à instaurer un contrôle local sur l'assistance sociale ; l'importance de la question des politiques sociales apparaît déjà telle que l'impossibilité d'une entente entre les gouvernements fédéral et québécois sur ce point est une des causes majeures de l'échec de la Conférence de Victoria, au terme de trois ans de négociations constitutionnelles. Et à l'époque, la crise économique ne présente encore que des signes avant-coureurs. On comprend que dix ans après, la marge de manœuvre s'est encore rétrécie : parvenir à contrôler cet aspect fondamental de la gestion de la force de travail devient une nécessité absolue pour le gouvernement central.

À travers ces quelques exemples qu'on pourrait multiplier dans des domaines aussi variés que la politique régionale, la politique de la jeunesse, la politique de prêts-étudiants, etc. (autant d'aspects de plus en plus imbriqués au rapport salarial et, par extension, à la gestion étatique du travail), quelles indications pouvons-nous avoir quant à la dynamique en cours, entre l'État keynésien et la forme de régime fédérale ?

L'assurance-sociale, on l'a vu, est globalement prise en charge au niveau central. Par ailleurs, le fédéral est parvenu à contrôler l'assistance aux personnes aptes à travailler, c'est-à-dire l'armée de réserve. Les normes et critères de l'aptitude au travail sont également établis au centre. C'est donc bien *au palier central* que se gère l'articulation entre l'assistance et l'assurance sociales, et partant, le rapport entre la force de travail active et l'armée de réserve. *C'est au centre que prend source la présence de l'État au cœur des rapports sociaux* ; c'est le centre qui devient, pendant la période keynésienne, « ce lieu des alliances et des compromis institutionnels permanents »²¹⁷.

Au niveau des appareils provinciaux, à travers l'assistance publique « classique » (assistance aux inaptes au travail) se réalise en quelque sorte la gestion des couches sociales en marge des salariés proprement dits. Comme le montrent les tableaux 9 et 10 en annexe, cette distinction permet des différences marquées dans la fixation du degré de soutien étatique aux assistés : le seuil de subsistance varie passablement, selon les rapports de force politiques dans chacune des provinces.

²¹⁷ Ch. Buci-Glucksmann et G. Therborn, *Le défi social-démocrate*, op. cit. p. 119.

On voit particulièrement bien le *double mouvement d'unification du pouvoir et de spécialisation des appareils de l'État*, identifié comme matrice générale de l'organisation des lieux de pouvoir dans un régime fédéral au stade keynésien. Pendant la *période pré-keynésienne* le palier fédéral et le palier provincial organisaient, chacun de leur côté et selon les instruments dont ils disposaient, leur propre politique de sécurité sociale. Avec la venue de *l'État keynésien*, on n'a plus cette panoplie de dispositifs de sécurité sociale concurrents mais bien *une* politique, centralement élaborée et désignant *en même temps* le type de rapports sociaux qui se cristallise dans chacun des paliers de l'État, et le type de spécialisation centre/région des appareils en tant que lieux de pouvoir : au centre le « noyau dur » de ces rapports réorganisés autour de la présence centrale étatique dans le rapport salarial, et dans les régions, la gestion étatique des rapports sociaux périphériques. Cette spécialisation des lieux de pouvoir que donne le fédéralisme canadien est tout à fait « fonctionnelle » du point de vue de l'État, même dans sa forme keynésienne. Sans menacer l'unité de l'État ou la cohérence de la politique économique keynésienne, elle permet de varier les modalités d'intégration des salariés dans l'État.

Cette dernière remarque permet de songer aux conséquences qui s'ensuivent dans la formation de *l'imaginaire politique* et à la variété des représentations ainsi produites au cœur des rapports entre la société et l'État. Ainsi les mouvances du social se perçoivent sur un terrain aux bornes politiques mieux définies. La saisie du concret demeure étroitement dépendante des méthodes, des théories et des idées qui le circonscrivent. Avant d'esquisser nos conclusions sur la structure des rapports politiques au Canada (et au Québec), il sera utile de nous arrêter à quelques interrogations qui traversent aujourd'hui les sciences sociales. La légitimité de la démarche scientifique ne peut aller sans ce point de vue critique.

PARTIE 3 :

Les sciences sociales et le problème de la scientificité

« Les faits ne sont pas cet élément ultime et impénétrable que la sociologie régnante voit en eux conformément au modèle des données sensibles de la théorie ancienne de la connaissance. En eux apparaît quelque chose qu'ils ne sont pas eux-mêmes. »

(T Adorno)

[Retour à la table des matières](#)

Questionnement général sur le pouvoir et sur l'État, questionnement propre à la structure des rapports de pouvoir qui lient le Québec à l'État, ce texte s'attardera maintenant à la question de la *scientificité*. Soucieuse d'exactitude, de rigueur, d'exhaustivité, de cohérence théorique, cette démarche s'est appliquée à éviter toute facilité dans l'interprétation ²¹⁸.

L'analyse est étroitement liée à un donné empirique longuement exploré. Les données brutes ont été extirpées de leur gangue première, de leur apparent ordonnancement pour être étudiées dans le laboratoire que constitue la

²¹⁸ La matière formellement rédigée tirée des travaux d'André Cadotte et de Nicole Morf représente quelques six cents pages ronéotypées, outre des centaines de notes, ainsi que des fiches constituant les sources classifiées, selon une problématique exposée plus haut et qu'on a appelée *problématique de la forme de l'État ou, en d'autres termes, des transformations dans les rapports entre l'État et la société*

problématique. Le fait n'a pas été pris en considération, tel que donné, contrairement à ce que veut le postulat positiviste, car le texte social *révélé, intelligible*, ne satisfait pas *seul* au sens. Le travail en a été un de *décryptage* et le résultat traduit la démarche scientifique. En ce sens, pourtant, il s'agit d'une interprétation.

À ce sujet, il nous semble inévitable d'effectuer un temps d'arrêt. Car une question se pose réellement : cette question, c'est *qu'est-ce que la science*, quel est le rapport de ce travail à une scientificité dépourvue de doutes sur elle-même²¹⁹, quel est le rapport entre science et vérité, quelle est la marge entre le scientifique et toute autre plongée aux racines du réel et de la raison, que viendrait faire, enfin, une réflexion sur le travail de la science énoncée d'un lieu autre que celui du savoir ? Voilà un questionnement des plus actuels au cœur des sciences sociales²²⁰.

Il eut été de convenance, il y a encore quelques années, de s'affranchir des doutes qu'il soulève par la simple croyance à « la foi scientifique », à la raison, comme si, aux intellectuels accrédités, la vérité sur le monde était donnée avec la vie. Victimes d'une époque, sans doute, et d'un enracinement.

Ce temps d'arrêt, non qu'il suffise à relever le défi suggéré par notre question « qu'est-ce que la science ? » demeure pourtant nécessaire. Dans les brèves limites qu'il nous reste, il n'aura d'autres prétentions que de prévenir contre le *tout-venant scientifique* et contre l'ambiguïté même que draine un tel texte : prétendons-nous, du fait de la rigueur et de l'ampleur qui ont présidé à cette démarche, à la vérité ? Et, question corollaire, quelle serait la portée d'une pareille démarche si elle ne répondait pas d'un tel procès d'objectivation ? En d'autres mots, comme le dit T. Todorov, « que signifie le renoncement au discours qui a la vérité pour horizon ? »²²¹.

²¹⁹ Ces thèmes ont été bien développés, entre autres, dans la *Revue d'esthétique*, no 8, Paris, Privat, numéro portant sur l'œuvre d'Adorno ainsi que dans la revue *L'Écrit du Temps*, Constructions de la réalité, no 8/9, 1985.

²²⁰ On lira avec intérêt, à ce sujet, comme signe de l'actualité de ces questions, les réflexions de philosophes et de scientifiques tels : F. Châtelet, A. Green, J. Habermas, H. Laborit, etc. parues sous le titre *Les aventures de la raison*, *Le Monde*, Dossiers et documents, Paris, novembre 1984 ; parmi de nombreux autres, l'ouvrage de H. Putnam, *Raison, vérité et histoire*, Paris, Minuit, 1984.

²²¹ T. Todorov, *Critique de la critique*, Paris, Seuil, 1984, p. 79.

3.1 Questions de philosophie

[Retour à la table des matières](#)

Les lignes qui suivent serviront à exposer, en peu de mots, ce qui fonde les positions implicites de ce travail à l'endroit de la vérité et de la science. Double est notre engagement : d'une part *dans le négatif d'un propos sur le réel et sa connaissance*, on évoquera ce qui représente ces fragiles échasses²²² sur lesquelles tente de se fixer le scientifique pour saisir d'un peu plus loin le réel auquel il est fatalement confondu²²³.

Dans ce premier temps, la *scientificité* de la recherche sur la société risque donc d'être ce tremplin d'où le risque est constant de *perdre pied*. La vérité n'est pas le « must » de la science et la science n'est pas l'obligée de toute rationalisation. Ce texte part donc du principe d'une distance entre le réel et la raison, entre la société et la science, et se profile nécessairement comme *interprétation*, tenue dans un rapport de diligence vis-à-vis du principe de vérité.

Après avoir rappelé cette prudence nécessaire, on voudrait expliquer ce qui justifie *positivement* cet engagement *du point de vue des résultats de l'analyse concrète*. Faut-il alors parler de leur validité, de leur pertinence, de leurs prétentions ? Faut-il parler de scientificité, d'approximation, de possible ou d'impossible science ?

* * *

« Il ne faut pas attendre d'une méthodologie de profondes vérités »²²⁴. Telle est la pensée d'un philosophe des sciences, Karl Popper, dont l'œuvre, en matière de réflexion épistémologique, est l'une des plus importantes de ce siècle²²⁵. Malgré la distance qui démarque en partie nos positions de la pensée positiviste de Popper, cette remarque fonde nombre de nos interrogations et donne support à la prudence méthodologique exprimée plus haut.

²²² La définition du Micro-Robert est en l'occurrence ironique : des échasses sont des « bâtons permettant de se déplacer dans des terrains difficiles »... !

²²³ Rappelons Adorno pour qui « le tout est en tout cas le non-vrai », *Revue d'esthétique*, no 8, p. 15.

²²⁴ K. Popper, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, 1982, p. 52.

²²⁵ Les ouvrages les mieux connus de Karl Popper traduits en français sont *Misère de l'historicisme*, Paris, Plon, 1956, *La société ouverte et ses ennemis*, Paris, Éd. du Seuil, 1979, et *L'Univers irrésolu*, Paris, Hermann, 1984.

Une première incise consiste d'abord en une redéfinition de la notion galvaudée ou imprécise de méthode ou de méthodologie.

Par méthode, on désigne non seulement les procédés inductifs ou déductifs qui servent à cerner l'objet du savoir mais l'ensemble des postulats et des principes (implicites ou explicites) qui sont liés à la connaissance. Ces postulats et ces principes représentent les termes à partir desquels il convient non seulement d'évaluer les résultats mais également de leur subordonner les orientations philosophiques et les choix théoriques effectués, c'est-à-dire, en fait, tout ce qui est dit sur les recours conceptuels effectués. Tout ce qui est proposé pour expliquer la sélection d'une approche théorique plutôt qu'une autre, tout ce qui explicite les raisons pour lesquelles on se trouve au confluent d'un ensemble théorique ou d'un autre, et tout ce qui, formulé ou non, forge l'inscription d'une démarche de recherche dans un univers scientifique, fait partie de la méthode. La méthode, entendue dans ce sens, se situe donc à l'intérieur du champ de la philosophie.

Dire que l'on étudiera tel ou tel objet à l'aide de telle ou telle technique ou de tel ou tel procédé, enquête, analyse de corrélations, etc. n'est pas suffisant. Il ne s'agit dans ce cas que d'une description du « comment on va s'y prendre ». Or une question d'ordre méthodologique souvent escamotée consiste à dire *pourquoi* dans ce contexte on va s'y prendre *ainsi*, et ce que comporte « s'y prendre ainsi ». Finalement, ce à quoi la méthode devrait introduire, c'est à tout ce qu'il y a à dire à propos de l'objet sur lequel discourir, sur ses limites, sur son rapport à la totalité, etc.²²⁶. Si l'énoncé des procédés utilisés n'est pas suffisant, c'est que ce qui importe à propos de la méthode c'est de savoir *a quoi* elle va servir, et quel est l'univers d'interrelations à l'intérieur duquel se situe *ce qu'elle vise à faire connaître*. Or, cet inconnu, cet objet à mettre à jour ne peut tout simplement être donné pour tel (découpé, détaché)²²⁷. La construction de l'objet, c'est l'élaboration de toute son histoire, c'est-à-dire *l'articulation, pièce par pièce, de son rapport à l'ensemble*, et cela, à l'aide d'un outillage conceptuel sélectionné, cohérent et jugé approprié. Décider, *a priori*, de faire l'étude d'un moment historique repose sur une série d'*a priori* qualitatifs implicites que l'objet, tel qu'extrait des apparences du réel, ne dévoile pas par lui-même²²⁸. Approfondir la méthode, s'expliquer sur les *raisons* de celle-ci, c'est parler sur ce qui entoure l'objet, révéler les limites ou l'extension que l'on attribue à sa connaissance et, en d'autres mots, c'est révéler ce que l'on considère *l'absolu ou le relatif de la démarche scientifique choisie*. La méthode, dans le champ philosophique, n'est réductible ni à la raison instrumentale ni au

²²⁶ En d'autres mots, ne suivre en rien la règle d'Auguste Comte qui recommandait de « ne jamais imaginer que des hypothèses susceptibles, par leur nature, d'une vérification positive, plus ou moins éloignée, mais toujours clairement inévitable », Auguste Comte, Cours de philosophie positive, Bachelier, Paris, 1835, t. II, leçon 28. Sur le positivisme, on peut encore consulter *Le concept de science positive* de A. Kremer Marietti, Paris, Klincksieck, 1983.

²²⁷ Voir l'exemple qui en est donné pour la construction de l'objet de la science administrative dans le *Traité de science administrative* de J. Chevallier et D. Loschak, LGDJ, Paris, 1981

²²⁸ Noter, à titre d'exemple, la périodisation de l'État canadien qui est ici proposée.

déterminisme causal car elle pose avant tout que le réel à connaître ne se satisfait *pas que* du principe de raison.

S'il est nécessaire d'apporter ces précisions, c'est qu'il faut bien le reconnaître, tout le contexte sociologique est encore profondément empreint d'un rationalisme philosophique presque naïf. Quelles que soient les options théoriques en cause, aussi bien marxistes que fonctionnalistes, toutes deux ont élaboré des théories fondées sur un principe d'identité entre le réel et la raison²²⁹. Du côté du marxisme, théorie et idéologie de la totalité, cette identité est tout à fait probante étant donné le point de départ qui pose la coïncidence historique des intérêts d'une classe sociale avec les transformations révolutionnaires, ce qui présuppose justement, comme condition philosophique, ce principe d'identité entre le réel et la raison²³⁰. L'influence de ces idéologies et de ces théories commande quelques précisions car souvent ces approches, dans leur croyance première au primat de la raison sur le réel, à toute rationalisation possible du réel comme totalité, en viennent à oublier, toutes garanties de vigilance épistémologique assurées, qu'elles se fondent sur une conception a priori de la raison et de la science. Lorsque l'épistémologie vient juger de la scientificité d'une démarche, par exemple, c'est aux vues d'une conception du rapport entre la science et le réel à l'intérieur de laquelle elle est elle-même prise. On pourrait même avancer que l'épistémologie dominante en sociologie²³¹ est, de toutes les théories qu'elle aborde, la mieux contenue à l'intérieur du principe de correspondance entre le réel et la raison, puisque c'est cette adéquation même, dans chaque procès de connaissance, qu'elle a pour mission de garantir.

²²⁹ Sur l'identité entre la raison et le réel, voir Hegel pour qui « l'objet est pour lui-même rationnel », dans L. Ferry, *op. cit.*, t. 2, p. 59.

²³⁰ Sur la récente réflexion que suscite à ce sujet le stalinisme, se référer, parmi les travaux les plus connus à *Les interprétations du stalinisme*, *op. cit.*, ainsi qu'aux travaux de C. Lefort, en particulier *Éléments d'une critique de la bureaucratie*, Paris, Gallimard, 1971 et *Un homme en trop*, Paris, Éd. du Seuil, 1976.

²³¹ Nous pensons ici à la ferveur qu'a connue le courant épistémologique sociologique dont les travaux de Pierre Bourdieu sont les plus répandus.

3.2 Les trois moments de la méthode

[Retour à la table des matières](#)

C'est pourquoi la seule présentation des aspects théoriques et instrumentaux de la méthode utilisée dans cette recherche (procédés, techniques, concepts) semblerait aller trop facilement de soi car ces outils ne nous apparaissent pas, dans leur si étanche systématisme, adhérer à la totalité de l'objet auquel ils prétendent. Tentons de nous expliquer sur ce point. Toute la tradition intellectuelle occidentale est marquée, depuis Kant, d'une foi acquise dans le pouvoir du savoir. « Vivons-nous actuellement dans un siècle éclairé ? » demandait Kant il y a deux siècles. « Non, mais bien dans un siècle *en marche vers les lumières* »²³². La position kantienne à l'égard de la raison est aujourd'hui étayée par la conquête effective des sciences de la nature sur tous les domaines de la pensée. C'est dans la foulée de cette conquête que s'est construit l'édifice des sciences sociales contemporaines.

« À l'époque de Kant, la question épistémologique constitutive était celle de la possibilité de la science. Maintenant, cette question est renvoyée à la science elle-même par une tautologie pure et simple »²³³. Quand Adorno affirme que la fin du dix-huitième siècle posait la question de la possibilité de la science, on pense en effet aux grands remous philosophiques (Kant, Fichte, Hegel, Goethe) contemporains de découvertes techniques importantes (identification de l'hydrogène, découverte de l'oxygène, de la machine à vapeur, du gaz carbonique, etc.). Ces découvertes amenaient les savants à saisir l'éminence de la maîtrise organisée et systématique de la nature par la science ; cette saisie entraînait la philosophie à s'interroger sur elle-même à partir de la possibilité effective de ce savoir.

Jusqu'au siècle des Lumières, la philosophie était au centre de toute réflexion et représentait encore le seul lieu d'où s'interroger sur le rapport de l'homme au monde. Aujourd'hui, comme l'a proposé Adorno, toute question à propos de

²³² E. Kant, *La philosophie de l'histoire. Opuscules*, Paris, Éditions Gonthier/Éd. Mouton, 1945, p. 53.

²³³ T. Adorno, « Introduction », dans T. Adorno, K. Popper, *De Vienne à Francfort, La querelle allemande des sciences sociales*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1979, p. 20. Il serait important ici, mais malheureusement nous ne disposons pas des conditions pour le faire, de voir comment, paradoxalement et malgré ce qui est affirmé par Adorno, Kant « ouvre un espace irrésorbable au non-conceptuel, au non-rationnel », (selon Luc Ferry, dans le chapitre « La déconstruction kantienne de la métaphysique et la critique de la raison historique » de *Philosophie politique, Le système des philosophies de l'histoire*, T. 2, Paris, P.U.F., coll. Recherches politiques, p. 118.

l'existence de la science serait devenue tautologique et n'aurait plus sa place comme *interrogation philosophique* dans la mesure où la science seule serait habilitée à parler d'elle-même d'un point de vue scientifique, puisqu'elle se donne par essence comme savoir sur elle-même et comme critère de la non-science. Ce serait désormais à la science de dire ce qui est scientifique et ce qui ne l'est pas. C'est en ce sens qu'Adorno en arrive à dégager cette tautologie par laquelle l'existence de la science amènerait à dire que si la science est, c'est grâce à la science, ce qui revient à dire que seule la science permet de désigner ce qui est scientifique. La science elle-même tend ou prétend être détentrice des critères de sa propre scientificité. C'est en ce sens qu'elle se donne comme tautologie et comme *idéologie* dans la mesure où elle n'est plus seulement production de connaissances mais aussi production de représentations sur elle-même et sur sa propre scientificité ; c'est ainsi aussi que la pensée scientifique s'est érigée en système. Les sciences sociales sont plus que jamais ébranlées par un débat tragique sur ce thème.

La question qu'il faut se poser consiste à savoir si les connaissances contiennent en elles-mêmes et pour autant les règles de la scientificité ; en d'autres mots, est-ce à la science de parler d'elle-même ? La science contient-elle tout discours *sur* la scientificité ou est-il un autre lieu d'où parler de science et de non-science ? En d'autres mots, comment s'interroger sur les limites entre science et connaissance ou, pour le dire encore autrement : est-il un ordre de connaissance qui échappe à la scientificité et comment cet ordre de connaissance peut-il être appréhendé *en rapport* avec une interrogation à visée scientifique ? Ce texte ne propose pas de réponse complète à cette question mais il tend du moins à la poser et à montrer le statut de la présente analyse par rapport à ces présupposés.

À cause de la complexité de cette question, l'exposé sur la méthode ne peut se contenter de dire : « cette étude a procédé à partir de telle ou telle grille, approche ou théorie, nous ayant fourni tel concept duquel on pourra déduire toute la richesse qui suit ... » Nous ne pouvions nous satisfaire d'une approche quantitative pour dire que les statistiques comparées sur les interventions fédérales et provinciales dans les domaines de l'aide sociale servent à conclure que « l'État » est intervenu « de plus en plus » et en déduire un keynésianisme réussi, quoique inégal, après 1960. On ne pourrait se satisfaire non plus de poser que cette étude a voulu procéder « dialectiquement », selon la configuration même de son objet, lui-même contradictoire, ce qui a amené à opter pour des concepts renvoyant à la dialectique du social et à une coïncidence recherchée entre théorie et pratique.

« Le réel historique n'est ni parfaitement rationnel, ni absolument contraire aux principes d'identité et de raison, mais il est seulement un *non-rationnel* à *rationaliser* autant que faire se peut » ²³⁴. Car « la science ne parviendra jamais, pas plus que la métaphysique, à rationaliser intégralement le monde, puisque toute connaissance objective implique toujours une donation sensible, donc un moment

²³⁴ L. Ferry, op. cit., p. 109.

de non-conceptualité. L'idée de rationalisation du réel visée par la science prendra donc nécessairement la forme d'un processus infini que rien ne vient par avance garantir »²³⁵. Ces positions philosophiques ont fondé et orienté la démarche exposée plus loin. Elles procèdent d'une *critique* du postulat hégélien selon lequel « *considérer rationnellement un objet, ce n'est pas apporter du dehors à l'objet une raison et le transformer par là, mais l'objet est pour lui-même rationnel* »²³⁶. Ce postulat risquerait en effet de conduire à « penser l'histoire comme un processus *continu*, excluant par essence tout mystère, toute possibilité d'émergence d'une nouveauté radicale »²³⁷. « L'affirmation de la rationalité totale du réel a donc pour effet nécessaire la suppression de tout point de vue *critique ou éthique* (externe) sur le monde au profit de la seule critique interne, *qui se confond en réalité avec l'intelligence de l'objet étudié* – puisque l'objet est de toute éternité conforme à ce qu'il doit être »²³⁸.

La méthode, au sens qui lui est donné plus haut, s'harmonise ainsi en trois moments, la *raison*, le *mystère* et l'*éthique*²³⁹. La raison, c'est le nécessaire principe de l'intelligibilité du réel (la scientificité); le mystère, c'est la reconnaissance du « non parfaitement rationnel » et l'éthique, enfin, c'est l'obligation de tendre vers la rationalisation, « autant que faire se peut ».

C'est là le confluent des principes fondamentaux qui ont guidé notre approche. Le principe de raison, dont il n'est pas question de faire l'économie²⁴⁰, est celui qui garantit le projet scientifique. En même temps, la science ne peut prétendre se confondre totalement avec le réel, *toujours du réel lui échappe*. Et si du réel lui échappe, si du réel est non théorisable, l'idée d'un devenir théorisé dans une pensée totalisante et causale s'effrite. Notre étude, pourtant scrupuleusement appliquée à produire du rationnel, soutient donc en même temps que ce rationnel ne peut rendre compte de toute réalité à propos de son objet et que toujours lui résistent la contingence et le « mystère ouvert » du réel.

La raison et la science se résorbent dans une tension illimitée par rapport au réel. Ce point de vue est celui qui accompagne aujourd'hui l'arrivée accomplie mais également nuancée des Lumières²⁴¹; c'est une nouvelle interrogation de la

²³⁵ *Ibid.*, p. 118.

²³⁶ Hegel, cité par L. Ferry, *op. cit.*, p. 59.

²³⁷ *Ibid.*, p. 12.

²³⁸ *Ibid.*, p. 59-60.

²³⁹ La raison renvoie à l'héritage kantien, le mystère à la tradition heideggerienne et l'éthique à la contribution fichtéenne. Luc Ferry développe ces trois temps de la « situation philosophique » dans l'Avant-propos de l'ouvrage cité plus haut, p. 1-49.

²⁴⁰ On ne peut oublier les travaux d'Hannah Arendt qui se situent dans un sens opposé. Voir en particulier, *Le système totalitaire*, Paris, Éd. du Seuil, coll. P, 1972, *La crise de la culture*, Paris, Gallimard, 1972 et l'ouvrage qui lui est consacré par A. Enegren, *La pensée politique de Hannah Arendt*, Paris, P.U.F., 1984.

²⁴¹ Sur ce dernier thème, privilégié par l'École de Francfort, on se référera aux travaux de M. Horkheimer, *Théorie et pratique*, Paris, Payot, 1975; de J. Habermas, *Connaissance et intérêt*, Paris, Gallimard, 1976; de T. Adorno, *Trois études sur Hegel*, Paris, Payot, 1979, de W. Benjamin, *Œuvres choisies*, Paris, Julliard, 1959. – Sur l'École de Francfort, on lira en

modernité. Les préalables méthodologiques d'une démarche scientifique, tels ceux qui ont présidé ici, sont donc semblables au procédé photographique selon lequel le *négatif* aussi bien que le positif est indissociable du résultat cherché.

particulier de M. Jay, *L'imagination dialectique*, Paris, Payot, 1977, de L. Quéré, *Des miroirs équivoques*, Paris, Aubier, 1982, de G. Friedman, *The Political philosophy of the Frankfort School*, London, Cornell University Press, 1981, de M. Jimenez, *Vers une esthétique négative*, Paris, Le Sycomore, coll. « Arguments », 1983.

3.3 Structures et structuralisme

[Retour à la table des matières](#)

« C'est ainsi que nous parvenons à améliorer nos théories – même en tant qu'instruments : en créant des filets qui sont de mieux en mieux adaptés à la tâche d'attraper nos poissons, à savoir le monde réel » ²⁴².

Les réserves exposées aux pages précédentes à propos d'un principe de distance entre le réel et la raison témoignent sans conteste d'une prudence à l'endroit de tout excès de rationalisme scientifique. Pour autant, le rattachement de cette démarche à des champs théoriques déjà ébauchés n'en demeure pas moins nécessaire et évident. Ce rattachement se fait d'abord par la prise en compte de la contribution de la linguistique aux sciences sociales de ce siècle ²⁴³. En second lieu, la pensée critique contemporaine, certains champs d'exploration de la théorie critique de l'École de Francfort, certains courants de la psychanalyse et une part philosophique et anthropologique de la réflexion actuelle sur la culture représentent un deuxième pilier de cette construction.

3.3.1 Aux origines, la double structure du sens

[Retour à la table des matières](#)

L'interrogation s'organise donc dans le plain-champ des disciplines sociologique, linguistique, anthropologique, sémiologique, philosophique, psychanalytique qui ont été traversées depuis les trente dernières années par les découvertes saussuriennes sur le langage (1916) ²⁴⁴ reprises par la suite par Lévi-Strauss : « dans l'ensemble des sciences sociales auquel elle appartient

²⁴² K. Popper, « L'univers irrésolu », *op. cit.*, p. 36

²⁴³ On fait référence ici tout particulièrement aux contributions théoriques et méthodologiques de la linguistique et de la psychanalyse sur lesquelles on s'expliquera plus loin. Qu'on pense à ce que disait C. Lévi-Strauss en 1948, « La sociologie serait, certes, bien plus avancée si elle avait procédé surtout à l'imitation des linguistes... L'étroite analogie de méthode qui existe entre les deux disciplines leur impose un devoir spécial de collaboration », dans *Anthropologie structurale*, Paris, Plon, 1974, p. 38. Le numéro 20,2 de la revue *Études françaises*, intitulé « Parisianismes » contient un propos critique sur la méthode proposée par C. Lévi-Strauss. Les différents articles, de qualité fort inégale, contiennent cependant des indications généalogiques intéressantes sur lesquelles on reviendra plus loin.

²⁴⁴ F. de Saussure, *Cours de linguistique générale*, Paris, Payot, 1980.

indiscutablement, la linguistique occupe cependant une place exceptionnelle... ; la seule sans doute qui puisse revendiquer le ²⁴⁵ nom de science » et théorisées sous diverses formes selon les disciplines et les courants. Le contexte scientifique dans lequel nous avons évolué depuis une dizaine d'années nous a conduites à poursuivre pour notre compte, considérant qu'ils représentent des « améliorations de nos théories », quelques-uns des pôles mis en lumière par ces théories. Non pas que le structuralisme comme forme extensive de la linguistique, *par exemple*, surtout dans son développement comme modèle et dans sa tendance « ontologique » tel que le désigne U. Eco, satisfasse aux exigences qui nous occupent. Pour Eco, en effet, la structure ontologique est celle qui, *par essence*, est construite à part, indépendamment de toute pratique et donc de l'histoire ²⁴⁶. On voit que cette conception est loin de nos prémisses.

Les influences qui se dégagent sont plutôt retenues à titre d'éléments généraux permettant de saisir *l'identité* de l'objet, alors que le principe d'une fissure, d'une *brèche* (brisant avec la totalité) dans les représentations et les théories en constitue la part ouverte, l'indice de flexibilité, de créativité et la distance relative par rapport au réel. L'existence d'une tendance globale propre à certains facteurs sociaux à fonctionner autour d'une *cohérence historique* s'organisant de façon structurelle ou désignée conceptuellement par la notion de structure, d'unité, de cohérence *structurelle*, ainsi que l'importance des mouvements échappant à la conscience et à la volonté du sujet sont des éléments indissociables d'un *principe d'ouverture* (par analogie avec ce que Popper appelle « le futur ouvert » ou encore, avec Eco, la dimension « absente » de la structure) dans le rapport entre le réel et la raison adopté ici.

Dans les pages qui suivent, on sera amené à exposer, peut-être un peu longuement, un corps de propositions théoriques élaborées par le structuralisme ²⁴⁷. Cette présentation est nécessaire dans la mesure où *certaines aspects* de la méthode structurale ont représenté, dans le *contexte sociologique québécois*, la possibilité d'une nécessaire *distance critique* par rapport aux positions sociologiques dominantes au Québec, empreintes de nationalisme et d'économisme. Dans le texte de Marc Angenot dont nous avons fait mention plus haut, celui-ci pose que le structuralisme en France a représenté, dans les années soixante, « une alliance tactique contre une arrière-garde de positivistes et d'historiens littéraires » ²⁴⁸. Et Angenot ajoute : « Saussure a servi alors d'emblème, de pacte de non-agression, à un moment où, tout au contraire, les

²⁴⁵ C. Lévi-Strauss, « L'analyse structurale en linguistique et en anthropologie », *Anthropologie structurale*, op. cit. p. 63.

²⁴⁶ U. Eco, *La structure absente*, Paris, Mercure de France, 1984, p- 335-348.

²⁴⁷ Comme l'explique bien Marc Angenot dans un article mentionné plus haut, « Le Saussure des littéraires : avatars institutionnels et effets de mode », paru dans la revue *Études françaises*, op. cit., cet ensemble de propositions constituant des « opérations syncrétiques » de la théorie saussurienne (p. 69-65). En tant que tel, il n'empêche qu'elles s'organisent autour de certaines constantes suffisantes pour les désigner comme corpus théorique. Juger de sa qualité est une autre affaire et nous reviendrons plus loin sur ce point.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 55.

contradictions entre les traditions théoriques du siècle s'exacerbaient et où les obstacles réels et les apories se multipliaient. Ce pacte de non-agression était, comme tout pacte de ce genre, un pacte d'appui mutuel contre des ennemis divers : le positivisme empiriste, le commentaire littéraire mondain (« conversation de salon » avait dit Jakobson) et les dogmes du pseudo-marxisme stalinien » ²⁴⁹.

Marc Angenot, dans sa longue critique du structuralisme, présente les conditions d'expansion du structuralisme, en France, comme réductrices de sa signification du point de vue de la *pureté théorique*. Quant à nous, l'influence de cette méthode dans la conjoncture théorique du Québec des années soixante-dix nous apparaît significative justement dans sa fonction critique. Qu'un « syncrétisme théorique serve provisoirement d'alliance tactique ou de pacte d'appui mutuel » contre « le positivisme empirique » et « les dogmes du pseudo-marxisme stalinien » n'est pas du tout négligeable ²⁵⁰. Cet effet du social et de l'idéologique sur la théorie rend bien compte du fait que la pureté scientifique est toute idéale et s'inscrit dans une distance relative par rapport au réel.

Certains aspects de la méthode structurale ont, en effet, servi de points d'appui (même si ce ne fut pas formulé explicitement dans les travaux auxquels nous nous référons) pour critiquer l'emprise de diverses formes de positivisme dans les écrits socio-historiques, comme par exemple l'économisme des marxismes ultra-gauchistes et classistes. Ces aspects du structuralisme avaient pour *point de départ* ce que nous considérons encore aujourd'hui comme une position fondamentale, à savoir que le mouvement de l'histoire échappe *pour une part* à la conscience des sujets qui y participent. Cette *séparation* entre les processus réels et les discours et actions volontaires mis en oeuvre porte en elle une démystification des analyses de l'historiographie nationaliste québécoise légitimant les intentions et les programmes des acteurs. Ainsi, il fut possible de mettre à jour le sens de l'orientation donnée au gouvernement du Parti québécois, bien au-delà des déclarations des acteurs et des analyses de leurs sympathisants. Une grande partie du dynamisme de la recherche socio-politique du Québec des quinze dernières années a puisé dans ce débat.

L'analyse concrète que nous avons effectuée révèle d'ailleurs quelques traces de l'analyse structurale. Il ne s'agit pourtant pas d'une étude à caractère structuraliste au sens fort dans la mesure où, comme nous l'exposons plus loin, la notion de structure comme *postulat ontologique* et comme *modèle* est rejetée. Cependant, cette analyse concrète cherche à repérer les conditions propres du

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 59-60.

²⁵⁰ En ce qui concerne le rôle social en France du structuralisme en tant qu'« alliance frontale », si, sur le plan de la théorie pure, celui-ci se révèle comme mode, il nous apparaît que dans l'univers des représentations théoriques, cette alliance n'est pas sans importance. Curieusement, elle a chronologiquement accompagné la période de la révolte universitaire de soixante-huit et précédé la victoire de la gauche. On ne peut non plus déprécier la démystification du stalinisme et du marxisme comme pensée de la totalité qui continue de se poursuivre en France. Ces « effets de mode » devraient-ils conduire à un nouvel idéalisme ?

rapport État/société fonctionnant dans le cas étudié à la manière d'une *tendance autonome*, liée aux contradictions de la société actuelle, tendance effectivement indépendante des stratégies et des programmes des acteurs politiques. Ces tendances, telle en particulier la nécessaire *gestion* par les instances étatiques de l'ensemble des relations sociales liées à une meilleure réalisation du rapport salarial, sont appelées « structurelles » dans la mesure où elles relèvent plus de la cohérence interne d'une structure pendant une période donnée que des projets volontaires et stratégiques des partis et du personnel politique.

Il nous apparaît donc important, à l'intention du lecteur à qui auraient échappé les présupposés de cette méthode, d'en exposer les principes et principaux traits. On pourra ainsi mieux comprendre l'insistance qui est mise ici à soutenir que la création de la société se fait aussi et nécessairement dans un espace recouvrant *tout autant des processus inconscients*, des tendances structurelles échappant historiquement à la volonté des sujets *que des actions organisées*. Cette insistance se fonde en effet sur l'existence d'un ordre où s'organisent les faits sociaux *en marge* (pile et face) de l'imaginaire politique dans lequel s'élabore leur devenir.

La connaissance du réel n'est donc pas abordée au niveau des faits et des discours tels qu'ils se donnent à voir (l'empirisme) ni à travers une structure formelle séparée ontologiquement, par essence, des processus historiques (structure formelle). *Le réel se présente comme processus fissuré recouvrant à la fois des éléments inconscients à tendance structurante, instituant l'objet dans une identité en formation, jamais finie, et des éléments à caractère auto-créateur accompagnés, dans l'imaginaire, de représentations des mouvements volontaires et organisés, de processus libres et spontanés.*

Étant donné le support que représente la méthode structurale dans ce travail et étant donné la pertinence des enjeux théoriques qu'elle a réussi à soulever, quelques-uns de ses principaux principes seront rappelés. Du même coup, il est indispensable d'en exposer les impasses jusque dans les retranchements du structuro-marxisme qui ont servi de lieu à une double critique : celle du nationalisme et celle des divers courants du marxisme économiciste. Malgré l'importance accordée à la critique du structuralisme, le propos n'est pas de rendre compte de l'évolution interne de ces théories, en autant que souvent elles s'opposent, se divisent et s'éloignent des besoins de notre analyse. Il est impossible d'exposer ici de *manière exhaustive* en quoi et pourquoi, à certains égards, le structuralisme, comme modèle, comporte des aspects non pertinents. De la même manière, il nous est impossible de rendre compte des débats internes qui opposent entre eux les structuralistes, que ce soit en linguistique ou en psychanalyse, par exemple, quoique ces débats ne sont pas, par les enjeux qu'ils soulèvent, sans influencer sur notre propre parcours. Il faudra se contenter d'un bref survol ²⁵¹.

²⁵¹ On trouvera dans J. Piaget, *Le structuralisme*, Paris, P.U.F., « Que sais-je ? », 1970, des pages éclairantes à ce propos car ce livre ne se contente pas d'effectuer une synthèse raisonnée du structuralisme, il propose quelques pistes de travail. On pourrait aussi se référer à A. Lemaire, *Jacques Lacan*, Bruxelles, Ed. P, Mardaga, 1977.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler l'ampleur prise par le structuralisme dans les sciences sociales à partir des années soixante ²⁵². Outre le fait qu'il a peut-être été en quelque sorte, comme le dit Foucault, « la conscience éveillée et inquiète du savoir moderne » ²⁵³, ce mode d'appropriation du réel, nouveau (non dans ses fondements philosophiques, car il poursuit, quoique d'une manière propre l'héritage métaphysique), jouit d'une influence incontestable sur la plupart des disciplines des sciences sociales ²⁵⁴. Cette influence est, pourrait-on dire, le retour ironique de ce que désignait ainsi G. Deleuze : « pour le structuralisme, il y a toujours trop de sens, une sur-production, une surdétermination du sens, toujours produit en excès par la combinaison de places dans la structure » ²⁵⁵. Il s'agit du surcroît de sens que cette méthode attribue à l'ordre du signifiant, c'est-à-dire à un ordre qui échappe à la conscience, consacre la mort du sujet et marque ainsi un temps dans la critique de l'historicisme.

Les lignes qui suivent pourront sembler répétitives mais elles nous semblent requises pour rappeler les racines de cette méthode. Le structuralisme met d'abord en lumière, à propos du langage, l'armature secrète et relativement autonome d'une structure première, d'une organisation implicite, occulte, du sens, au-delà du signifié. La langue ne parle pas, elle porte et sous-tend, dans un ordre caché, du sens autre que celui qui est signifié. La lettre est cette inscription cachée, le lieu de cet excès de sens ²⁵⁶. La langue se détache donc en certains points de toute intelligibilité du réel pour ne plus être une parole mais un symbole. La langue, d'abord et avant tout mise en place de signes, est ainsi cette symbolisation de quelque chose qui se laisse entendre sans avoir à être compris, cette mise en place dans l'ordre du symbolique qui est l'ordonnancement à déchiffrer, celle qui révélera le sens, au-delà de toute signification, d'une structure. Le sens est ainsi à la fois double structure, *intelligibilité* (signifié) (c'est ce qui est dit et rendu intelligible dans l'ordre parlé du réel ; les mots – ou le texte social – sont intelligibles, porteurs de significations convenues pour celui qui les dit et pour celui qui les entend ou les lit) et *symbolisation* (signifiant), c'est-à-dire expression imperceptible d'un *ordre caché* comme une sorte de travail symphonique occulte qui se ferait en sous-main, inévitablement, inexorablement et à *l'insu* de celui ou de ce qui peut et veut signifier. L'ordre du symbolique, dans la langue, la mise en place, la structuration du matériau sauvage, musique, son, rythme et forme (et peut-être couleur ?) qu'est le signe, à travers ce qu'il est convenu d'appeler la structure du signifiant, fait fonctionner la langue comme si celle-ci était une

²⁵² Voir la bibliographie suggérée dans « Parisianismes », *Études françaises*, op. cit., p. 136-137.

²⁵³ M. Foucault, *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard, « Bibl. des sciences humaines », 1966, p. 221. On aura intérêt ici à se référer à la préface du livre d'Hubert Dreyfus et de Paul Rabinow, *Michel Foucault, un parcours philosophique*, Paris, Gallimard, « Bibl. des sciences humaines », 1984, p. 9-12, où les auteurs expliquent la position de Foucault par rapport au structuralisme.

²⁵⁴ Au-delà de l'effet de mode qu'il produit et des critiques qui lui sont dues, le structuralisme représente un tournant philosophique dont le principe fondateur est la mort du sujet.

²⁵⁵ G. Deleuze, « À quoi reconnaît-on le structuralisme » dans *La philosophie au XXe siècle*, sous la direction de F. Châtelet, Paris, Marabout, 1982, p. 300.

²⁵⁶ J. C. Milner, *Les noms indistincts*, Paris, Éd. du Seuil, 1983, p. 7.

déconstruction de notes dont il faudrait refaire la mélodie ²⁵⁷ pour qu'elle donne, à son terme final, la formation et l'ordonnancement des mots, du phrasé, etc. ²⁵⁸. Cette *structure cachée aura la primauté dans l'ordre de l'interprétation* sur ce qui aura été véritablement signifié ou consciemment formulé.

L'ordre caché du sens ²⁵⁹ (appelé structure du signifiant), qui échappe à la volonté du sujet, aura donc la primauté sur ce que le sujet a voulu dire (appelé le signifié). Le sens d'un énoncé et d'un discours se joue ainsi à partir d'une articulation et d'une *interdépendance relative entre deux ordres*, l'ordre caché ou symbolisé dans le signe et son ordonnancement, et l'ordre manifeste, dans ce qui est directement intelligible et consciemment formulé. Dans cette articulation, c'est l'organisation du symbolique, de ce qui est symbolisé par le choix inconscient, qui pèse le plus lourd sur le sens. Ce qui est dit l'est par une sorte de soumission à l'impératif, au possible de ce que la lettre permet au sujet. C'est ainsi que chaque ordre ne joue que dans les limites d'une autonomie relative commandée par l'autre. Le sujet parlant ne peut dire et se faire comprendre qu'à travers l'organisation inconsciente du symbolique dont il est capable, c'est-à-dire qu'à travers les signes dont il dispose ²⁶⁰. Quelque chose que le sujet ne maîtrise pas s'impose à lui dans le langage ²⁶¹.

Ces postulats, désignation d'une double structure de sens, signifiant et signifié, puis primauté du signifiant et, corrélativement, articulation de l'un à l'autre dans les limites d'une autonomie relative, ont acquis, au cours des vingt dernières années et à travers plusieurs disciplines, le *statut d'une méthode* ²⁶². Le principe de la double structure du sens (après Saussure, 1916) ²⁶³ allié à la découverte freudienne de l'inconscient (1895-1938) permettra à Claude Lévi-Strauss de faire porter sur l'ethnologie, en 1947, une théorie de l'organisation sociale et une méthode fondant la primauté, pour l'analyse du sens, de l'ordre du symbolique et

²⁵⁷ Voir à ce propos, J. Starobinski, *Les mots sous les mots*, Paris, Gallimard, 1978.

²⁵⁸ Ordonnancement est employé ici, plutôt qu'ordre, par référence à ce qui fait partie de la structure du signifiant soit à cette sorte de balancement, reprise, répétition, scansion, espacement, vide, etc. qui s'organise entre les lettres et traverse l'ordre, au-delà et souvent malgré l'impératif du signifié pour imposer une respiration propre à la phrase (un phrasé musical).

²⁵⁹ Cet ordre est analogique, d'un point de vue méthodologique, par rapport à celui analysé dans *L'ordre caché de l'art*, de A. Ehrenzweig, Paris, Gallimard, Tel, 1982.

²⁶⁰ Il est entendu que l'on fait abstraction du fait qu'à l'intérieur d'une même culture, d'une même langue, d'une même classe, d'un même milieu social et d'un même niveau d'éducation, l'usage de la langue varie. (Voir à ce propos, et pour le Québec, les remarques de F. Peraldi dans *L'oiseau-chat*, Montréal, Ed. La Presse, 1983, pp. 196-204).

²⁶¹ C'est ce surcroît de sens par rapport au seul signifié qui, par le biais du structuralisme, rend tout savoir irréductible à une positivité. De cette même manière, d'autres disciplines des sciences sociales que la linguistique se saisissent du principe d'une double structure.

²⁶² Le chapitre « Débats sur la nature du signe linguistique et conséquences méthodologiques » dans *Jacques Lacan*, par Anika Lemaire, *op. cit.*, p. 43-69, rend bien compte des divergences qui traversent ce débat.

²⁶³ F. de Saussure, *Cours de linguistique générale*, Paris, Payot, 1980.

de l'inconscient ²⁶⁴. On voit peu de temps après, dans l'introduction écrite en 1950 à l'ouvrage de Marcel Mauss, *Sociologie et anthropologie* ²⁶⁵ que Lévi-Strauss fait porter sur l'anthropologie des éléments empruntés à sa méthode structurale.

À titre indicatif, on montrera maintenant quelques repères chronologiques qui ponctuent le développement du courant structuraliste. Après Lévi-Strauss, les années 1957, 1963, 1966 verront l'émergence de textes constitutifs de cette influence ²⁶⁶. Les œuvres de Hjelmslev et de Jakobson, respectivement *Essais linguistiques* et *Essais de linguistique générale* parus en 1957 et 1963, jouent un rôle de centralité dans la formation de la méthode et son extension à plusieurs disciplines. À côté d'eux et au même moment, Roland Barthes, en sémiologie du texte littéraire (1963) et Jacques Lacan en psychanalyse (1966), publient respectivement *L'activité structuraliste* et *Éléments de sémiologie* pour l'un, et *Écrits* pour l'autre. En 1966, Michel Foucault, avec *Les mots et les choses*, fait paraître ce qui sera également compris comme une proposition structuraliste ²⁶⁷. Ce n'est que vingt ans plus tard que sera située à cet égard la véritable position de M. Foucault qui se dit, sans avoir alors été comprise ainsi, un « au-delà du structuralisme » ²⁶⁸. En même temps que Foucault, Derrida en 1967 (*L'écriture et la différence*) et Greimas en 1966 (*Sémantique structurale*) poursuivent cette avancée structuraliste dans les champs philosophique, sémiologique et sémiotique ²⁶⁹. Enfin, la théorie marxiste tirera également parti de la logique structurale quand, en 1965, Louis Althusser publie ses deux ouvrages clés, *Pour Marx* et *Lire le Capital*, qui sont suivis de plusieurs autres contributions ²⁷⁰.

Il serait surprenant d'énumérer ici la liste interminable d'ouvrages de facture structuraliste parus depuis les années soixante, ainsi que les nombreuses revues qui lui consacrent un numéro. S'il est nécessaire de faire un rappel de ces principales illustrations, c'est qu'il est impossible d'ignorer l'influence méthodologique de cette approche sur une sociologie récente de l'État ²⁷¹. Cette influence, comme on l'a dit

²⁶⁴ À ce propos, voir en particulier, C. Lévi-Strauss, *Les structures élémentaires de la parenté*, Paris, P.U.F., 1947.

²⁶⁵ M. Mauss, *Sociologie et anthropologie*, Paris, P.U.F., 1950.

²⁶⁶ Hjelmslev, Jakobson, Chomsky, Barthes, Lacan, Derrida, Greimas, etc. pour ne citer que ceux-là.

²⁶⁷ Dans ce sens, Gilles Deleuze écrivait en 1972 à propos de *Les mots et les choses* : « c'est pourquoi Foucault peut proposer une nouvelle répartition de l'empirique et du transcendantal, ce dernier se trouvant défini par un ordre de places indépendamment de ceux qui les occupent empiriquement », *op. cit.*, pp. 299-300.

²⁶⁸ C'est dans ces termes que H. Dreyfus et P. Rabinow expliquent sa position à la suite d'un entretien avec Foucault, paru en 1984, *Michel Foucault, un parcours philosophique*, *op. cit.*, p. 322-347.

²⁶⁹ À propos de la différence entre sémiologie et sémiotique, voir dans Umberto Eco, *La structure absente*, *op. cit.*, pp. 11-36.

²⁷⁰ On pense en particulier aux travaux de E. Balibar, de P. Macherey et, d'une certaine manière, de N. Poulantzas.

²⁷¹ Le travail de Maurice Lagueux sur *Le marxisme des années soixante*, Montréal, Hurtubise, Brèches 1982, dans son chapitre V, malgré ses qualités, a présenté d'une façon trop caricaturale les faiblesses majeures de ces contributions. L'aspect polémique de cette critique empêche ainsi

plus haut, a certainement à voir, au Québec comme en France, avec une sorte d'alliance face aux approches empirico-positivistes et volontaristes, fréquentes dans le contexte nationaliste du moment.

Il est indispensable de présenter maintenant les principaux aspects critiques du structuralisme qui obligent doublement, soit en gardant des distances par rapport à cette théorie comme système et comme philosophie, et en précisant ce qu'il en est resté comme traces dans notre problématique.

Pour commencer, on pourrait dire d'une manière un peu simplificatrice que la plupart du temps, les analyses sociologiques au Québec sont influencées par des courants théoriques tirant leur image de marque soit du contexte scientifique anglo-saxon et surtout nord-américain, soit de l'influence française. Ces deux références, dans certains cas irréductibles, ne demandent pas à être expliquées. Le ressourcement étranger de la culture intellectuelle québécoise fait qu'on voit s'affronter dans le microcosme québécois, dans un espace culturel et géographique limité, des courants qui ailleurs se développent à distance dans le temps et l'espace. Du même coup, il est évident que la polarisation interne des emprunts (théoriques et méthodologiques) à l'un ou à l'autre univers culturel scientifique présente un caractère local d'opposition ayant tendance à s'amplifier. Les critiques qui suivent se contentent donc de renvoyer aux présupposés philosophiques de cette méthode.

3.3.2 Une « hypothèse fictive »

[Retour à la table des matières](#)

La structure n'est qu'une « hypothèse fictive »²⁷². La présente conjoncture théorique soutiendrait mal une entreprise prenant pour ressort une définition ontologique de la structure telle qu'exposée plus bas²⁷³. Il est important, en tout premier lieu, de dépasser la simple généalogie de la méthode linguistique pour mettre en lumière ce que la méthode structurale est devenue comme corps de principes, dans les disciplines sociologiques. Ce texte n'est donc en aucune manière une nouvelle théorisation, il tente plutôt de défaire une à une les mailles qui constituent sa démarche analytique. On se pose donc deux questions : a) quelles sont les grandes caractéristiques de la méthode structurale qui, *en quelque sorte*, persistent à travers cette démarche-ci ; b) quelles sont les conséquences et les *risques* d'une telle méthode si elle n'est pas soumise à des impératifs critiques.

de comprendre qu'à travers la rigidité de la méthode s'opérait une mutation méthodologique qui débordait le marxisme. Nous nous expliquerons plus loin sur ce point.

²⁷² U. Eco, *op. cit.*, p. 387.

²⁷³ Voir les nombreuses publications qui en font la critique. Se référer à titre indicatif à la bibliographie présentée dans *Études françaises*, *op. cit.*, pp. 136-137.

Cette méthode se reconnaît ici à deux traits qui ont orienté l'analyse concrète exposée précédemment : i) le poids du symbolique ou de l'inconscient sur la volonté des acteurs et sur l'organisation apparente du réel ²⁷⁴ ; ii) la permutabilité des places ainsi constituées ou leur autonomie relative par rapport aux sujets et aux choses qui les recouvrent, ce qui revient à centrer l'analyse sur ces tendances et ces places plutôt que sur les dires ou les actions volontaires des sujets.

La méthode structurale pose, comme on l'a vu, qu'il existe un ordre dont le poids *décisif* sur les conduites, sur la formation du sujet, est un ordre qui *échappe à la conscience*. Les agents sociaux sont faits, sont parlés, plutôt qu'ils ne font ou ne parlent. On trouve ce postulat joliment formulé par Roland Barthes à la suite de B. Brecht quand il répète : « Il pensait dans d'autres têtes ; et dans la sienne, d'autres que lui pensaient » ²⁷⁵. Umberto Eco avait résumé, dans sa théorie de la communication, le même processus, en élaborant à la suite une série de critiques radicales : « Le langage précède l'homme et même, il le constitue comme tel, ici ce n'est pas l'homme qui « parle » le langage, mais le langage qui « parle » l'homme » ²⁷⁶.

Cet énoncé sur la position déterminante de la structure par rapport aux représentations du sujet dérive de trois élaborations théoriques contemporaines dont on a déjà parlé : les découvertes de Freud sur l'existence de l'inconscient (1895), de Saussure sur la double structure du langage et sur la fonction du signifiant (1916) et enfin, dans la foulée des deux premières, de Lévi-Strauss sur le rôle constitutif du mythe dans l'ordre du symbolique (1947). On verra tout d'abord, dans les lignes qui suivent, ce qu'on entend par structuralisme au sens fort, avant d'en formuler la critique. Quoique excessivement universalisante et essentialiste, la citation suivante de C. Lévi-Strauss illustre bien ce principe méthodologique dans ses origines : « Si, comme nous le croyons, l'activité inconsciente de l'esprit consiste à *imposer des formes* à un contenu, et si ces formes sont fondamentalement les mêmes pour tous les esprits, anciens et modernes, primitifs et civilisés – comme l'étude de la *fonction symbolique*, telle qu'elle s'exprime dans le langage, le montre de façon si éclatante – il faut et il suffit d'atteindre la *structure inconsciente, sous-jacente à chaque institution* ou à chaque coutume, pour obtenir un principe d'interprétation valide pour d'autres institutions et d'autres coutumes, à condition, naturellement de pousser assez loin l'analyse » ²⁷⁷. On voit à travers cette citation que le structuralisme « pur » se construit sur un double rejet : le négation du recours à un sujet conscient dans la formation de la structure,

²⁷⁴ Comme nous l'avons dit plus haut, les débats linguistiques sont abondants autour du principe de primauté du signifiant. Pour se saisir d'une synthèse éclairante sur le sujet, nous renvoyons à nouveau le lecteur à Anika Lemaire, *Jacques Lacan*, op. cit. « Les débats sur la nature du signe linguistique et leurs conséquences méthodologiques », pp. 43-69.

²⁷⁵ R. Barthes, *Le grain de la voix*, Paris, Éd. du Seuil, 1981, p. 185.

²⁷⁶ U. Eco, *La structure absente*, op. cit., p. 381 ; pour critiquer cette position, Eco confronte les questions « qui meurt ? » (p. 385) et « qui parle ? ». Eco y demande « qu'est-ce qui nous autorise à penser que cet ordre de priorité (qui parle) vienne philosophiquement après l'autre ? » (p. 386)... En d'autres mots, il y a un sujet qui parle comme il y a un sujet qui meurt...

²⁷⁷ C. Lévi-Strauss, *Anthropologie structurale I*, Paris, Plon, 1980, p. 28, souligné par nous.

ce qui laisse extérieur le champ de l'activité historique, et pose l'immanence de la structure ; 2) et par ricochet, le refus de considérer les conditions de possibilité ou, si l'on veut, la genèse historique de la structure, au profit de son constat d'existence.

La structure peut être, ainsi, un système de places, d'espaces, de lieux qui n'existent qu'en *autant* qu'ils sont « *actualisables* ». Car « en elle-même, elle n'est ni actuelle ni fictive ²⁷⁸ ; ni réelle ni possible » ²⁷⁹. La structure n'est que virtuelle, c'est dire qu'elle n'a pas d'existence en elle-même mais qu'elle existe en se dérobant pour être actualité, « sorte de répertoire idéal où tout coexiste virtuellement, c'est-à-dire tous les éléments, les rapports et valeurs de rapports, toutes les singularités propres au domaine considéré » ²⁸⁰. Primauté de la structure comme ensemble cohérent *virtuellement prescrit* et existence exclusive et première de celle-ci dans la singularité de tels ou tels éléments susceptibles de la réaliser.

Ce premier trait se caractérise par une *antériorité* méthodologique, plutôt que temporelle ou réelle, de la structure par rapport au concret qui l'actualise en tant qu'ensemble, que tout cohérent de places. Le rapport structural au temps *n'est alors que celui de la réalisation* ou actualisation de la structure dans la spécificité d'un cas, recouvrant, à sa manière, tels ou tels moments de sa constitution : rejet du temps/genèse, *rejet de toute historicité*. À titre d'exemple, on pourrait dire que la forme de l'État, articulation virtuelle des « espaces » économiques et politiques, est, comme concept structural, la coexistence de *toutes les articulations possibles* dont chaque *périodisation* donnée par un cas fournit *l'actualité* au sens fort. On pourrait encore ajouter que *seule* une réalisation, une actualisation proprement analysée comme cas d'espèce, représente la réalité de toute structure conçue comme totalité virtuelle.

La théorie structuraliste se caractérise encore par un *deuxième point de méthode* développé surtout à travers la théorie psychanalytique. Cette règle de méthode est elle aussi constitutive de la structure du fait que celle-ci est conçue en tant qu'ensemble cohérent de places relativement autonomes et autoréglées. Ces places s'organisent en système ou en série du fait qu'elles sont fondées sur le caractère intersubjectif de l'inconscient, appelé par Lacan « le lieu de l'Autre » ; « l'Autre sous le nom de quoi nous désignons une place essentielle à la structure du symbolique » ²⁸¹. Ainsi apparaît le principe selon lequel les places et les déplacements dans la structure ont le primat sur leur occupation ou sur la volonté

²⁷⁸ Si Deleuze pose que la structure n'est pas fictive, U. Eco la retient *a contrario* à titre « d'hypothèse fictive », comme on l'a cité, pour montrer les réserves qu'il convient d'entretenir à l'égard de tout impératif structural de type ontologique.

²⁷⁹ G. Deleuze, « À quoi reconnaît-on le structuralisme ? », *op. cit.*, p. 307. Ce point de vue, comme on le sait, s'oppose à celui d'Umberto Eco.

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ J. Lacan, *Écrits*, « La psychanalyse et son enseignement », Le champ freudien, Éd. du Seuil, Paris, 1957, p. 454.

des sujets qui occupent ces places. La structure est, à partir de là, caractérisée par une autonomie propre, « nonobstant l'acquis social, sans égard pour le sexe des sujets ». C'est par le biais de cet espace de permutabilité des places que la *structure* se concevra comme *série* relativement autonome, disposant d'un trop-plein de sens par rapport au réel. De là sera produit le principe du fameux « Procès sans sujet » qui permettra au structuro-marxisme d'en lier l'usage à sa doctrine, en s'appuyant sur la proposition bien connue de Marx à l'effet que « les hommes font l'histoire mais ils ne savent pas qu'ils la font ». Deleuze précise :

Le structuralisme n'est pas du tout une pensée qui supprime le sujet, mais une pensée qui l'émiette et le distribue systématiquement, qui conteste l'identité du sujet, qui le dissipe et le fait passer de place en place, sujet toujours nomade, fait d'individuations, mais impersonnelles, ou de singularités, mais pré-individuelles ²⁸².

3.3.3 La dérive du structuralisme

[Retour à la table des matières](#)

Une telle approche ne va pas sans conséquences et sans risques, étant donné la primauté accordée en termes d'analyse « aux tendances propres à une cohérence structurelle » par opposition à la conscience des sujets et étant donné l'autonomie relative de cette structure. On divisera cette partie en trois points : 1) les débordements proprement « philosophiques » du structuralisme ; 2) les emprunts marxistes à cette méthode, 3) et enfin, les voies qu'il faut plutôt développer dans un souci d'analyse de l'histoire en tant que processus ouvert, mouvement continu, imaginaire libéré.

Gilles Deleuze définit le structuralisme comme « topologie transcendantale » : « [...] Le structuralisme n'est pas séparable d'une philosophie transcendantale nouvelle, où les lieux l'emportent sur ce qui les remplit » ²⁸³. Cette dérive suscite chez Umberto Eco une assez dure critique ainsi formulée : « A partir du moment où il entend le langage comme étant la présence d'une force qui agit derrière le dos de l'homme, comme une « chaîne de signifiants » qui s'impose à travers ses propres lois probabilistes, le structuralisme ontologique (et non pas le structuralisme) cesse d'être une méthodologie pour l'étude de la culture et devient une philosophie de la Nature » ²⁸⁴. « [...] on ne peut ignorer qu'aujourd'hui le structuralisme est aussi une philosophie ²⁸⁵ ». Il nous semble utile, effectivement, étant donné la dimension structurelle qui se trouve dans notre propre analyse, de

²⁸² G. Deleuze, *op. cit.*, p. 325.

²⁸³ *Ibid.*, p. 300.

²⁸⁴ U. Eco, *op. cit.*, p. 383.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 322.

prendre en considération cette critique fondamentale du structuralisme. Sa dérive se remarque par le fait, principalement, que « l'épistémologie (y) est devenue interne aux différentes disciplines »²⁸⁶ qui l'utilisent, ce qui revient pour Hubert Dreyfus et Paul Robinow à « l'extériorité d'une démarche qui vise à isoler et à objectiver un domaine privilégié d'investigation théorique – domaine qui est censé posséder son propre ordre autonome »²⁸⁷.

Justement, c'est à « ce propre ordre autonome » qu'il est important de s'arrêter. La critique la plus fréquente qui est faite, au structuralisme, et à notre avis la mieux fondée, est adressée à son procédé de formalisation synchronique²⁸⁸ qui abolit l'histoire. Jean Piaget résume ainsi une telle critique : « la dévalorisation de l'histoire et de la genèse, le mépris des fonctions et, à un degré inégalé jusqu'ici, la négation du sujet lui-même puisque l'homme va bientôt disparaître »²⁸⁹. Lévi-Strauss par exemple, et c'est le cas extrême, est clair à ce propos quand il dit refuser « le primat du social sur l'intellect »²⁹⁰ en posant que « l'histoire mène à tout, mais à condition d'en sortir »²⁹¹. Pour Lévi-Strauss le statut de l'esprit humain lui confère une indépendance de principe par rapport au social qui demande, sur le plan théorique, d'isoler *l'histoire* (les conditions de possibilité de la connaissance) de la synchronie structurelle. Cette position ne peut que verser dans un « essentialisme » à outrance.

Le deuxième versant de la dérive philosophique du structuralisme réside dans le risque de considérer la structure comme un *modèle abstrait déductif* plutôt que comme une *opération de construction*. Au-delà de la *difficulté réelle* qui consiste à se situer au carrefour d'une position déductive et d'une représentation dialectique du processus de connaissance, ce que, comme Eco, on pourrait appeler le risque de « l'empirico-transcendental », il est indispensable d'articuler étroitement *structure et histoire*, structure et processus, justement parce qu'ainsi on tend à tordre le bâton dans un sens opposé à l'ontologie. La mise en garde suivante de Piaget oriente vers un indispensable équilibre :

Au plan des connaissances (comme peut-être des valeurs morales ou esthétiques, etc.), l'activité du sujet suppose une continuelle décentration qui le libère de son égocentrisme intellectuel spontané au profit, non pas précisément d'un universel tout à fait extérieur à lui (moi déductif), mais d'un processus ininterrompu de coordination et de mises en réciprocités : or, c'est ce processus-même qui est générateur des structures en leur construction ou

²⁸⁶ J. Piaget, *Le structuralisme*, Paris, P.U.F., 1983, p. 115.

²⁸⁷ H. L. Dreyfus et P. Robinow, *Michel Foucault, un parcours philosophique*, op. cit., p. 89. C'est nous qui soulignons.

²⁸⁸ C'est ce qu'on a appelé plus haut un rapport d'antériorité et d'extériorité par rapport à l'histoire : selon cette conception, la structure existe indépendamment du temps et du changement.

²⁸⁹ J. Piaget, op. cit., p. 114.

²⁹⁰ C. Lévi-Strauss, *Le totémisme aujourd'hui*, cité par Piaget, p. 90.

²⁹¹ Jean Piaget, op. cit., p. 91.

reconstruction permanentes. En un mot, le sujet existe parce que, de façon générale, l'être des structures, c'est leur structuration²⁹².

Ce qui est appelé par Piaget « construction, structuration des structures », s'oppose effectivement à la représentation ontologique qui les voit comme essences formelles, séparées de l'histoire qui se fait. Cette dernière critique rejoint celle pour qui un jugement de valeur associe ce qui est structurel à ce qui est « essentiel ». Raymond Boudon y voit un risque qu'il explique ainsi : « la notion de structure, en raison de sa synonymie ou quasi-synonymie avec celle d'essence, risque ici encore de suggérer que les traits « essentiels » ou les données « structurelles » incluses dans la théorie dérivent la « réalité profonde » de la société considérée et que le reste n'est qu'apparence dépourvue d'importance »²⁹³.

Cette dernière remarque appuie la nécessité de retenir la simultanéité historique et la « mise en réciprocité » de l'opération de construction de la structure avec le changement, en reconnaissant une valeur égale à la structure et au donné, au processus de structuration et aux éléments événementiels. L'analyse sera le lieu de synthèse de cette double polarité, « structures profondes » et histoire. On pensera, pour résoudre ce conflit, à ce que Greimas appelle les « zones de *compatibilités structurales* » où, « semble se situer la liberté historique des hommes, là (où) se manifestent les choix originaux de l'histoire », c'est-à-dire là où plusieurs structures profondes « convergent en vue de la production d'un même objet événementiel »²⁹⁴. S'il n'y a pas d'antériorité structurale déductive ni temporelle, la structure ne peut être que cette *construction et reconstruction* d'un objet de connaissance immergé dans *l'histoire du sujet*. Avant de terminer cette partie sur l'indispensable jonction entre le fait de généralité structurale et *l'impensé historique du possible*, cet « au-delà de la chose qu'elle n'est pas elle-même » selon la formule inoubliable d'Adorno, on prolongera en s'arrêtant aux incidences de la méthode structurale sur le marxisme.

3.3.4 L'impasse structuro-marxiste

[Retour à la table des matières](#)

La conception de la dialectique véhiculée par le structuralisme classique ou ontologique est à la fois la pierre d'achoppement et, en quelque sorte, le point de départ de son rapport à un certain marxisme. Plusieurs auteurs ont écrit sur cette question. Parmi ces nombreux textes, il nous semble inévitable de prendre avant tout en considération les études principalement tournées vers les travaux de Louis Althusser, qui a été le principal théoricien de cette tendance. Il faut peut-être rappeler que le but qui est poursuivi ici consiste à mettre l'accent, au-delà du structuralisme, sur ce qui ne peut et ne doit pas être enfermé dans une logique

²⁹² *Ibid.*, p. 120.

²⁹³ R. Boudon, *La place du désordre*, Paris, PUF, 1984, p. 106.

²⁹⁴ A. J. Greimas, *Sémiotique et sciences sociales*, Paris, Éd. du Seuil, 1976, p. 167.

d'abstraction formelle, selon laquelle le sujet, pris et réduit à son propre, est identique à lui-même. Dans la pureté même du modèle, le rejet de l'histoire, tel qu'on le trouve au cœur de la méthode ethnologique de Lévi-Strauss, demande à être décroisé. Inversement, le volontarisme a-historiciste d'Althusser, qu'A. Renaut appelle très justement « L'économisme volontariste »²⁹⁵ se donne comme l'illusion-même d'une fausse *extériorité de la pratique par rapport à la théorie*. Car c'est non seulement dans les modalités de jonction et d'épuisement réciproque des pôles théorie/pratique que se jouent l'altérité du temps et l'effet de sens de l'histoire sur les structures, mais encore dans la complexité et le flou de ce qui est recouvert par le terme de « praxis ». D'une dialectique plus ou moins bien fagotée, on passe à une totalité pleine qu'on appellera la société, pour la substituer à l'histoire, en oubliant son *imprenable* et insaisissable face.

C'est un fait qu'un des problèmes épistémologiques du marxisme est de pencher, corps et âme, si l'on peut dire, du côté de la raison la plus convenue. Mais nous n'allons pas là nous laisser prendre à entrer dans une critique principielle du marxisme. Ce qui importe ici, c'est de souligner d'abord ce qu'il paraît légitime de désigner comme rapport de réciprocité entre un certain marxisme et des emprunts structuralistes avant de suggérer certains éléments de correction que nous tenons pour essentiels et qui échappent à la problématique marxiste.

La critique de l'import structuraliste dans le marxisme (althussérien) s'appuie sur trois points : 1) la mort du sujet ou l'anti-humanisme ; 2) une conception fermée de la dialectique 3) la ruse de la théorie de la praxis appuyée sur une « action en retour » (!) sur les structures.

Quand Gilles Deleuze écrit « le vrai sujet est la structure »²⁹⁶ il résume un des aboutissements implicites du théoricisme structuraliste. Quoique fort *paradoxe*, comme on le verra plus loin, cette théorie a pour trait principal de faire reposer l'explication du devenir historique non seulement sur la cohérence interne d'une *causalité structurale autoréglée* mais encore sur une conception de l'histoire comme procès sans sujet, c'est-à-dire, tout compte fait, sur une représentation d'un sujet sans subjectivité. Ou, si l'on veut, l'historicisme du sujet y est tellement fort, de par le poids totalisant d'une conception métaphysique de la structure et de son rapport extérieur à l'histoire, que le sujet n'a pour destin que d'être soit l'incarnation d'une hyper-rationalité programmée, pré-con nue²⁹⁷ ne laissant aucune place à l'altérité, soit d'être ces immondes phénoménologiques qu'aucun réel constitué ne saurait produire ni aucune raison penser. La mort du sujet est au cœur du structuralisme puisque, pour certaines de ces tendances représentées en sciences sociales, comme celles, par exemple, de la démarche archéologique de Foucault et de Lévi-Strauss, la disparition du sujet au profit des places produites par la structure (que ce soit celle de l'inconscient, du langage, ou du mode de production) sous-tend, on pourrait dire comme « projet théorique », toute la

²⁹⁵ A. Renaut dans *Les interprétations du stalinisme*, op. cit., p. 225.

²⁹⁶ G. Deleuze, op. cit., p. 306.

²⁹⁷ En ce sens, on n'est pas loin de l'École de Francfort...

méthode. Mais cet excès, cette « mort en trop », ne suffit pas. La critique du lien entre structuralisme et marxisme renvoie à une conception bien spécifique de la dialectique.

Il existe en effet un écart important entre deux modes de représentation du rapport théorie-pratique dans le marxisme : la conception de l'histoire comme production de conditions sociales et matérielles à l'intérieur desquelles se forment les acteurs sociaux (ce serait le structuralisme de Marx) ; et la conception de l'histoire comme extériorité (car « les masses » interviennent de l'extérieur pour transformer ces structures) par rapport aux structures. Ces deux conceptions sont fort éloignées ²⁹⁸. La seconde impasse de cette approche réside donc dans cette double conception de la dialectique, telle que sous-tendue dans sa définition de la praxis. Maurice Godelier avait bien posé, déjà en 1966, une des difficultés théoriques inhérentes à la dialectique structuro-marxiste, en rappelant qu'il reste à comprendre comment les modalités de connexions entre les structures « induisent, à l'intérieur d'une des structures connectées, une fonction dominante » ²⁹⁹. Si le problème de la place des structures les unes par rapport aux autres en est un de taille, celui de l'articulation de ces fameuses structures aux pratiques n'est pas non plus négligeable. Héritée de l'anthropologie structurale, l'extériorité des structures et des pratiques implique l'action « en retour » de l'histoire, du parti, du mouvement ouvrier ou de la classe révolutionnaire (c'est au choix !) sur les structures. Cette méthode produit, au niveau des *représentations*, les concepts dans leur plus belle clarté, comme sorte d'écran récepteur, amovible, pénétré ou pénétrable par une diachronie capable de se saisir de la totalité structurelle (synchronie). Telle qu'élaborée par Althusser dans les années soixante/soixante-dix, l'étanchéité des structures par rapport aux pratiques ne pouvait s'enrichir in extenso, tout simplement à cause de *leur fermeture intrinsèque*. La métaphore de Saussure aurait pu guider la conception méthodologique de cette dialectique : « la langue est comparable à une feuille de papier, la pensée est le recto et le son le verso ; on ne peut découper le recto sans découper en même temps le verso ; de même dans la langue on ne saurait isoler le son de la pensée ni la pensée du son » ³⁰⁰.

²⁹⁸ Les citations prises chez Althusser à ce sujet pourraient être multiples. On en trouvera un choix d'espèce tout particulièrement dans A. Renaut, « Marxisme et déviation stalinienne » dans *Les interprétations du stalinisme*, op. cit. Quant à la contribution théorique de N. Poulantzas, elle s'est tenue à l'écart de la stratégie communiste française, ce qui l'a amenée à formuler diverses critiques théoriques à Althusser. Voir en particulier *Fascisme et dictature*, Paris, Maspero, 1970, puis l'orientation des derniers textes de Poulantzas, tel son dernier chapitre « Vers un socialisme démocratique », dans *L'État, le pouvoir, le socialisme*, op. cit. et les entrevues parues dans *Repères, hier et aujourd'hui : textes sur l'État*, Paris, Maspero, 1980. Enfin Renaut a, rappelons-le, effectué une belle démonstration de l'usage renversé chez Althusser de la théorie de la ruse de la raison à propos de sa critique de la « déviation stalinienne », op. cit., pp. 208-211 ; voir aussi la limpidité de la note d'Umberto Eco, op. cit., p. 387.

²⁹⁹ M. Godelier, « Système, structure et contradiction dans le Capital », *Les temps modernes*, 1966, no 55, p. 857.

³⁰⁰ F. de Saussure, *Cours de linguistique générale*, op. cit., p. 157.

C'est là qu'il faudrait prolonger la métaphore jusqu'au point de contact entre formation de la structure et histoire, entre théorie et pratique : dialectiser les *limites réciproques* des deux faces indissociables du social, autant dans leur contemporanéité que dans leur conceptualité. Ce point de délimitation³⁰¹ est le processus par lequel la structure du social *donne de la limite* (et non pas toute limite) à l'impensé de l'histoire qui se fait à *son tour*, c'est-à-dire après l'opération de rencontre entre le mouvement de l'instantané historique et celui de la relative immuabilité (conceptuelle) de la structure. Car, comme le dit Piaget, « la *structure* est d'abord et essentiellement un *faisceau de transformations* »³⁰² conception que le structuralisme d'Althusser n'a pas retenue.

Pourtant, comme le fait remarquer Raymond Boudon à propos de l'incidence de la dimension « structuraliste » du marxisme « en général » sur diverses théories du changement, « si le paradigme « structurel » s'est imposé au point de transcender les frontières doctrinales, (et) c'est sans doute, il faut le reconnaître, qu'il a une certaine pertinence et une certaine efficacité »³⁰³. *Structure et changement sont des problèmes interreliés*. Car, comme le développe Boudon, « une bonne partie non seulement de la socio-économie du développement non marxiste, mais, plus généralement, de la sociologie du changement social est attachée au « même programme », c'est-à-dire à une démarche qui cherche à identifier les structures fondamentales de l'organisation sociale et à déterminer les lois de leur évolution »³⁰⁴. C'est donc, en fin de course, sur le *terrain de la « sociologie du changement social »* plutôt que par rapport au marxisme que nous nous arrêtons pour poser quelques dernières questions.

3.3.5 Toujours du réel échappe à la connaissance

[Retour à la table des matières](#)

« Il faut voir que la structure d'un système ne permet pas de déterminer son devenir, car cette *structure* est toujours associée à des éléments « non structurels » qui ne peuvent en général être considérés comme voués à demeurer constants »³⁰⁵. C'est ainsi, en rejetant ce que Dreyfus et Rabinow appellent « l'arrière-plan des pratiques communes qui rend (les structures) intelligibles »³⁰⁶ que toute une tradition sociologique, bien au-delà d'un certain marxisme, est tentée par la représentation d'une rationalité qui submergerait tout le réel en rendant non seulement impossible mais même *impensable* (non conceptualisable) la fameuse

³⁰¹ Appelé en psychanalyse le point de capiton ; J. Lacan, séminaire, Livre III, Paris, Seuil, 1981, chap. 21.

³⁰² J. Piaget, *op. cit.*, p. 124.

³⁰³ R. Boudon, *op. cit.*, p. 124

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 123-124.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 132.

³⁰⁶ H. L. Dreyfus, P. Rabinow, *op. cit.*, p. 90.

brèche qui permettrait à ce débordement, à une « raison baroque »³⁰⁷, de se laisser percevoir.

Deux principes indissociables viennent d'être formulés : le premier a trait à ce qui, de l'objet ou du réel, échappe à la raison. Le réel ne serait donc pas absolument maîtrisable. Le deuxième, fondé sur le principe de ce qui est « rationalisable, autant que faire se peut », amorce le projet scientifique.

Cette double face de la démarche rationnelle sous-tend l'impossible confusion de notre approche avec l'empirisme. On connaît l'importance qu'a eue autour des théories de la connaissance le débat appelé « La querelle allemande des sciences sociales »³⁰⁸. Les problèmes philosophiques exposés dans ce débat sont l'expression d'un questionnement qui aurait été impensable sans la généralisation de la technologie accompagnant la modernité. Nous sommes conscientes que sans ces transformations, arrivées à maturation au vingtième siècle, ni la nécessité de la théorie de la connaissance ni la critique de la raison instrumentale ne seraient pertinentes. « La seule manière de prêter main-forte à la nature – écrivait Horkheimer – c'est de briser les entraves de son contraire apparent, la pensée indépendante »³⁰⁹. Au-delà de ce qu'elle a de provoquant, cette proposition illustre bien la démarcation que la théorie critique introduit face à l'emprise d'une conception métaphysique de la raison. Adorno, que nous avons cité plus haut, fournit dans cet esprit, le point de départ de cette « trajectoire philosophique allemande ». « Parmi les aspects qui doivent rester communs à la philosophie et à la sociologie, si on ne veut pas qu'elles sombrent l'une dans l'absence de contenu, l'autre dans l'absence de concept, figure au premier rang le fait que toutes deux portent en elles *de manière inhérente quelque chose qui n'est pas totalement transformable en science* »³¹⁰. Pour Adorno, la sociologie et la philosophie désignent « quelque chose », dans l'ordre du réel, qui résiste à la science. C'est cet élément que la tradition heideggerienne retient comme « mystère et contingence du réel ». La sociologie et la philosophie seraient pénétrées de part en part par *l'indéfinissable* de l'objet qui sans cesse échapperait à leur projet de connaissance.

Cet inconnaissable de la science, qui pourtant lui est proposé comme « d'irrationnel à rationaliser... », interdirait que l'on conçoive la connaissance comme un processus autonome, « disjoint » du réel, comme le font en particulier les sciences dites positives ou empiristes et en particulier le droit dans ses représentations du sujet. Pourtant la sociologie ne pourrait s'autoriser d'un savoir prétendument indépendant (tel le formulait Horkheimer) et identique à la complexité contradictoire de son objet, la société. Le produit de connaissance de la sociologie ne peut être qu'une représentation tronquée, parce que médiatisée (et médiatisante) de son objet. Cette représentation ne réussit pas, quelle que soit sa raison d'être, à saisir ce réel dans sa totalité. Cette position critique une approche

³⁰⁷ Selon le titre de l'ouvrage de C. Buci-Glucksmann, Paris, Galilée, 1984.

³⁰⁸ Voir l'ouvrage collectif du même titre, cité plus haut.

³⁰⁹ M. Jay, *op. cit.*, p. 307 ; Horkheimer, *Éclipse de la raison*, Paris, Payot, 1974, p. 135.

³¹⁰ Adorno, *op. cit.*, p. 34. Souligné par nous.

pour laquelle l'objet, quoique partiel, est connaissable en lui-même, quoique détaché du réel auquel il appartient, en autant que raison et réel possiblement se confondent. Pour la Théorie critique, la justification du savoir sociologique réside dans la reconnaissance sous forme de concept (le concept de médiation, selon Benjamin et Adorno, manquerait à la sociologie), de l'irréductibilité relative du social à la science. C'est cette irréductibilité qui fonderait le possible d'une dynamique de la science et le changement dans le réel même. Le concept, selon Adorno, qui préside à ce postulat est celui de médiation. « Que la société ne se laisse pas épingler comme un fait, cela ne fait qu'attester l'existence de la médiation : les faits ne sont pas cet élément ultime et impénétrable que la sociologie régnante voit en eux conformément au modèle des données sensibles de la théorie ancienne de la connaissance. En eux apparaît quelque chose qu'ils ne sont pas eux-mêmes » ³¹¹.

Cet autre de l'objet de la connaissance, « inhérent » à la sociologie elle-même, signifie que la science et le réel s'interpénètrent de telle sorte que les faits ayant accédé à la connaissance restent aussi et en même temps qu'ils sont connus, autre chose que ce que l'on connaît d'eux, c'est-à-dire cet « inconnaissable » de la médiation qui s'opère entre le réel et la connaissance.

C'est pourquoi Adorno pose que « la totalité n'est pas une catégorie affirmative, mais critique. La critique dialectique voudrait sauver ou aider à produire ce qui n'obéit pas à la totalité, ce qui lui résiste ou qui est seulement en train de se former comme potentiel d'une individuation qui n'existe pas encore » ³¹². Ce qui fait sens dans le rapport entre la totalité et la sociologie, c'est ce « quelque chose qui résiste au fait, qui est seulement en train de se former ». Sans l'incorporation de ce potentiel *présent dans le donné*, la sociologie ne serait qu'un compte-rendu d'éléments déjà éteints. La dimension critique exigée par la médiation la rend capable de « dissiper concrètement ce qui échappe à la science : dans le cas de la sociologie, la société » ³¹³. Ce rapport complexe entre la sociologie et le réel aboutit à un paradoxe apparent : à savoir que « le réel est intraduisible en une immédiateté tangible, et qui pourtant ne peut être connu que dans la mesure où il est appréhendé dans le factuel et l'individuel » ³¹⁴. La sociologie est donc nécessaire pour l'appréhension de la société tout en étant intrinsèquement débordée par sa totalité.

3.3.6 Sociologie et scientificité

³¹¹ *La querelle*, op. cit., p. 15.

³¹² *Ibidem*, p. 16.

³¹³ *Ibid*, p. 24 et 32.

³¹⁴ *La querelle*, op. cit.

[Retour à la table des matières](#)

Le problème qui se pose est, comme on le voit, celui de la méthode et, par ricochet, de la fameuse « validité scientifique » appelée « objectivité... ». On n'entrera pas ici dans toutes les ramifications, pourtant cruciales, du débat entre les tenants de l'École de Francfort et les défenseurs du positivisme sociologique, tel K. Popper. Il est cependant impossible d'éviter de faire mention des points de désaveu de l'illusion empiriste auquel ce travail se rallie dans la mesure où il constitue une critique des représentations réductrices du sujet dans la démocratie représentative. Les axes d'une méthodologie critique reposent sur l'interaction entre la nature de l'objet qu'est la société et la méthode qui sera appropriée pour un tel objet. À la prétention positiviste qui veut qu'existe une objectivité épurée de tout impondérable, la pensée critique oppose le caractère intrinsèquement fissuré, éclaté, du social et les marges d'une extériorité co-substantielle au réel.

« La connaissance est, et nullement *per accidens*, exagération. Car si rien d'individuel n'est vrai, mais est en raison de sa médiation toujours aussi son propre Autre, le Tout n'est pas vrai non plus. Qu'il demeure non réconcilié avec l'individuel est l'expression de sa propre négativité »³¹⁵. Le savoir est donc incertain, non littéral et intrinsèquement porteur de sa propre négativité. C'est pourquoi l'objectivité³¹⁶, armée de la meilleure (!) méthode, n'est qu'un *forcing* nécessaire, et à la limite, un projet décalé par rapport à la distance qui sépare le réel et la raison. « De deux choses l'une, dit encore Adorno : ou bien la connaissance de la société est étroitement imbriquée dans celle-ci et dans ce cas, la société pénètre concrètement dans la science qui la prend pour objet, ou bien la science est uniquement un produit de la raison subjective »³¹⁷. Ainsi, « la science serait (alors) autonome tout en ne l'étant pas »³¹⁸. Par là Adorno montre qu'il faut oser voir que « l'autonomie absolue de la science et son caractère constitutif pour toute la connaissance » implique un vide total par rapport à toute médiation. Le réel serait subordonné à la raison. Or il est *possible* qu'il ne se subordonne que partiellement à la raison et que du social, par le processus de médiation constitutif de la rencontre entre sujet ou objet, toujours s'échappe *et féconde, par* quelque ironie de la prétention scientiste³¹⁹, le meilleur en assurant ce qui n'a pas encore été dit. La distance entre la totalité du social et l'individuation du savoir se creuse pour faire de la validité du processus scientifique un projet trahi par l'irréductibilité relative de la raison au réel immédiat³²⁰. *L'alliage de raison, mystère et volonté*, se situe en opposition aux *a priori* positivistes et rationalistes des « sciences sociales convenues », dont la dimension occultée est aussi importante que la prétention manifeste.

³¹⁵ *La querelle*, op. cit., p. 35.

³¹⁶ Par « objectivité », on n'entend pas ici, neutralité mais une connaissance qui embrasse tout, qui maîtrise le réel et se le subordonne (Hegel...

³¹⁷ *La querelle*, op. cit., p. 8.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 9.

³¹⁹ *Ibid*, p. 23.

³²⁰ L'aphorisme de Feyerabend, à l'effet que « la science est proche du mythe » serait ici suggestif. P. Feyerabend, *Contre la méthode*, Paris, Ed. du Seuil, 1979, p. 332.

CONCLUSION : Québec-Canada : quelle « société distincte » ?

[Retour à la table des matières](#)

Pour terminer, revenons-en à notre analyse concrète. Le régime fédéral produit, sur le plan juridico-politique, une séparation formelle des institutions étatiques, des lieux d'exercice du pouvoir d'État. Mais au-delà de ce niveau institutionnel, et c'est ici que réside pour nous son véritable intérêt, le fédéralisme canadien organise aussi la *segmentation du champ socio-politique* en onze scènes relativement autonomes, il institue une différenciation en espaces sociaux multiples où se nouent les rapports entre la société et l'État, qui se matérialisent dans les appareils étatiques central et régionaux. De ce point de vue, quels que soient ses formes variantes et ses effets différents, le régime fédéral est le facteur constitutif du *caractère fragmenté des enjeux politique*. L'imaginaire s'en trouve considérablement marqué.

Le régime fédéral pose, avons-nous dit, à un premier niveau et de façon générale, la segmentation du champ politique et étatique ; mais le fédéralisme ne segmente pas le champ politique sur un mode indifférencié. Il constitue l'espace politique en un champ étatique *double* (central et provincial), il organise la réalisation des rapports politiques en deux niveaux, deux lieux d'affrontement, d'intégration, d'élaboration du consentement, etc. ; *la présence* ou l'exclusion spécifique *des salariés au sein de l'État* se joue aux deux niveaux de l'État, central et régional. Dans cette mesure, *le régime fédéral*, s'il est ainsi principe de séparation de l'espace politique, est aussi et surtout un *principe d'articulation et d'intégration* des rapports sociaux aux deux niveaux de l'État.

C'est ce qui a représenté pour nous au départ le point de rupture avec la vision nationaliste des liens Québec-Ottawa.

L'examen concret de l'implantation de l'État keynésien et de son rythme spécifique a permis de préciser certaines intuitions de départ. En infirmant quelques *a priori*, telle l'idée d'une émergence privilégiée des transformations keynésiennes au palier central de l'État ou celle d'une relation causale entre la forme keynésienne et la centralisation étatique, nous avons commencé à cerner de façon concrète deux processus qui modulent l'articulation du pouvoir centre/région dans l'État keynésien au Canada.

Le premier processus à l'œuvre est une *intégration des appareils d'État* : différents champs d'intervention de l'État se réorganisent *autour des fonctions plus directement économiques de l'État keynésien*. En ce sens, pourrait-on dire, *l'État canadien gagne alors en cohérence* : les différentes pratiques étatiques – *centrales et régionales* – sont de plus en plus *organiquement liées* les unes aux autres. Cette cohérence nouvelle, cette restructuration des pratiques étatiques autour de la *politique économique keynésienne* se réalisent par ailleurs de plus en plus clairement au niveau de *l'appareil central* de l'État canadien. Pour reprendre les exemples choisis, nous avons constaté que l'intégration de la *santé* à la politique économique étatique s'est opérée pratiquement au rythme des différentes interventions du palier central dans le domaine. – De même, au chapitre de la *sécurité sociale*, nous avons identifié l'appareil central comme étant le *lieu privilégié d'articulation* entre l'assistance publique et l'assurance publique, c'est-à-dire le lieu où s'élabore le rapport entre la force de travail active et la force de travail potentielle (l'armée de réserve). Ces champs d'intervention étatique, qui relèvent pourtant encore des juridictions provinciales sur le plan constitutionnel, font tous l'objet d'une présence active du palier central : ils se réorganisent, quant à leur contenu, leur signification et leur forme, autour de cette présence. – Ainsi, *les pratiques étatiques provinciales deviennent plus intégrées, plus cohérentes, du point de vue de l'État dans son ensemble* (canadien), *à travers la présence du palier central* (comme lieu d'élaboration de la politique économique).

Une deuxième tendance a été identifiée, qui est liée étroitement au premier processus, mais lue sous un angle différent. Nous avons repéré un mouvement de *spécialisation* et de *hiérarchisation des deux paliers de l'appareil d'État*. Le *palier central* se constitue surtout comme *garant de la forme keynésienne* de l'État. En effet, la forme keynésienne commande une présence inédite et subordonnée des salariés *dans l'État*. Et, nous l'avons vu, c'est au niveau central de l'appareil de l'État que se fixent en quelque sorte les limites inférieures et supérieures de cette intégration ; c'est au niveau central que s'élaborent les balises de la politique économique étatique au sens keynésien.

Mais cette place déterminante de l'appareil central dans la définition générale des rapports entre les ensembles sociaux et l'État n'implique absolument pas un rôle marginal et mineur des appareils provinciaux. Le palier provincial de l'État,

pas plus qu'il n'est assimilable à un lieu de repli des éléments marginalisés du pouvoir, n'est comparable à un simple appareil de gestion ou d'exécution de politiques ou de directives centralement élaborées. Les *appareils provinciaux* sont eux aussi des lieux où s'élabore le rapport de la société à l'État. S'ils n'en sont pas le lieu premier, ils en sont pourtant le lieu immédiat, à l'intérieur bien sûr du « registre » centralement défini. Ainsi, si c'est au centre que se fixent les « règles du jeu »... *le jeu, lui, se joue au niveau des provinces*. Nous l'avons remarqué au niveau de la santé de même qu'au niveau de la sécurité sociale. Et cela se confirme de façon encore plus évidente dans le champ si crucial des *relations de travail*. Comme en ce qui concerne l'aide sociale étatique, le cœur, le noyau dur de la politique économique se trouve progressivement intégré à travers l'appareil central, tandis qu'au niveau des appareils provinciaux se cristallisent les rapports sociaux dans leur spécificité régionale, sur un mode plus directement politique.

Ainsi, après la guerre, le gouvernement fédéral se montre partisan d'une rétrocession large de la législation du travail aux autorités provinciales. Malgré l'adhésion officielle de certains représentants provinciaux au principe d'une uniformisation/centralisation de ce champ de compétence, le gouvernement central n'a fait dans ce cas aucune tentative pour conserver ces pouvoirs acquis au moment de la guerre ³²¹.

En fait, à travers ce retrait du fédéral de ce champ d'intervention dans l'après-guerre, se dessine *l'éventualité de la supériorité d'une gestion décentralisée*, une fois acquises les normes générales des rapports de travail. L'établissement de codes du travail provinciaux, et non d'un Code National dont les syndicats avaient fait une de leurs revendications majeures, permettait sans aucun doute, pour le rapport de force global que recouvre l'État, un encadrement plus adéquat du rapport salarial, en permettant la prise en compte du développement très inégal de la mobilisation syndicale. Il est très significatif ici que les provinces qui se firent les avocats d'une gestion décentralisée aient été au premier chef les trois « provinces industrielles » (Ontario, Québec et Colombie-Britannique), relativement en accord là-dessus avec le gouvernement fédéral.

Jusqu'aux années soixante-dix, on ne voit jamais surgir, de la part du fédéral, de tentative de transformer ce cadre mis en place au lendemain de la guerre, pour amener un gouvernement provincial à une stratégie spécifique. Malgré le rôle initiateur du gouvernement fédéral dans la formation de l'équipe spécialisée sur les relations de travail (cf. le rapport Woods), c'est pour une fois dans un climat de concertation réelle avec les provinces ³²² que se sont mises en place les nouvelles balises du rôle étatique. Le principe d'une *gestion décentralisée* ne doit donc pas apparaître comme un « accident » de l'histoire de l'État canadien ou un archaïsme libéral, mais bien comme une *spécificité structurelle* : l'expérience du temps de

³²¹ H. A. Logan, *op. cit.*, pp. 40-41.

³²² Voir à ce propos l'article de H. D. Woods : « L'évolution de la politique syndicale au Canada » in Centre des Relations Industrielles de l'Université McGill, *L'orientation de la politique du travail au Canada*, 25e Congrès annuel, mars 1977, pp. 1-9.

guerre et de la gestion centralisée des relations de travail constitue un indice de l'incapacité structurelle d'assurer le consensus social hors du double pouvoir lié au fédéralisme, soit à travers des formes réelles de décentralisation.

Nous devons donc conclure, sur le plan général, à une fonctionnalité du fédéralisme canadien du point de vue de l'État keynésien. L'organisation fédérale du pouvoir, telle qu'elle a évolué de concert avec l'implantation du keynésianisme, n'a pas produit d'obstacles fondamentaux à la reproduction des principales déterminations de l'État. La nouvelle cohésion/intégration des interventions étatiques, que commande la forme keynésienne, est parvenue à s'élaborer malgré le fractionnement des lieux de pouvoir, voire grâce à ce fractionnement dans certains cas. Mais ceci, comme on l'a vu, n'a été possible qu'à travers une adaptation du régime lui-même.

Dans la phase pré-keynésienne, le fédéralisme instituait *tendanciellement* les paliers central et provincial comme appareils spécialisés au niveau du type de « fonction » de l'État ; pour caricaturer grossièrement, on pourrait dire que cette démarcation, entre les fonctions étatiques assumées au niveau provincial et les fonctions cristallisées au niveau central, recoupait dans ses grandes lignes le type de frontières établies ou codifiées par les textes constitutionnels (avec, toujours par analogie, quelques « zones grises », certains champs d'intervention concurrents, notamment au niveau directement économique). Ainsi, l'aspect plus directement répressif incombait sans conteste au palier central, tandis que les dispositifs de consentement et de subordination politiques, s'élaboraient prioritairement au sein des appareils provinciaux.

Une telle démarcation entre les deux paliers de l'État, construite autour d'une répartition assez étanche des différentes fonctions étatiques, devient largement caduque pour l'analyse de la phase contemporaine. Avec l'émergence de l'État keynésien on constate une *perméabilité* de plus en plus réelle *des deux paliers de l'appareil d'État à la globalité des fonctions étatiques, une véritable intégration organique des différents appareils de l'État canadien*. On ne peut alors absolument plus réfléchir en termes de spécialisation préalable des « tâches » ou des fonctions, champs d'intervention, etc. de l'État.

Cette transformation du fonctionnement du régime fédéral correspond à l'intégration des différentes interventions étatiques (centrales et régionales) dans la logique du modèle keynésien d'hégémonie élargie sur tous les rapports sociaux (tendance à l'incorporation de l'État et de la société) à travers le développement d'une politique économique de gestion des rapports sociaux. Comme l'analyse a démontré que cette intégration se réalise essentiellement à travers l'appareil fédéral, c'est en ce sens que nous avons défini le palier central comme étant le lieu où est assuré le « noyau dur », la matrice, le cadre général, etc. des rapports sociaux dans leur rapport à l'État. Le régime canadien ayant permis que cette nouvelle matrice des rapports sociaux et de l'État se réalise de façon unifiée et cohérente, on ne peut donc caractériser le fédéralisme de disfonctionnel par rapport à l'État keynésien.

Mais il faut aller plus loin. Non seulement le fédéralisme n'a pas constitué un obstacle, mais il « sert » l'État keynésien ; ceci, paradoxalement, en raison de la force et de la relative autonomie dont font preuve les appareils provinciaux ³²³.

L'État du stade keynésien est en général marqué d'une *intégration croissante*, liée aux pressions contradictoires du consensus social et du soutien actif de l'économie. Le palier central de l'État, qui se constitue sans aucun doute comme siège privilégié des fonctions financières du capital est ainsi marqué, sous le keynésianisme, par un resserrement notable de ses marges de manœuvres politiques.

Cette rigidité, qui affecte donc potentiellement le palier central de façon toute particulière, s'est par contre vue différée ou reportée tendanciellement et partiellement au niveau du palier provincial. En effet, ce qu'on peut lire derrière le mouvement décrit plus haut de spécialisation/hiérarchisation de l'appareil d'État, c'est la diffusion relative de cette rigidité hors du champ central, c'est le report spécifique de l'aspect « corporatiste-intégrationniste » de l'État keynésien au niveau des espaces étatiques provinciaux. Les dispositifs de consentement, les concessions envers les salariés, matérialisées/reportées principalement au niveau des provinces, sont certes structurellement balisées d'abord au niveau central et dans le cadre même de cette nouvelle rigidité de l'État, mais elles sont en quelque sorte réalisées au niveau des provinces.

Les effets de ce report tendanciel vers les appareils provinciaux des dispositifs consensuels ne peuvent s'analyser de façon univoque. Du point de vue de l'État canadien dans son ensemble, comme synthèse, le régime fédéral a permis – à travers le report mentionné – de limiter au minimum les concessions inévitables envers les ensembles salariés. En effet, la constitution des appareils provinciaux comme lieu partiel, mais pivot, de l'élaboration du consensus, a nettement permis aux pouvoirs locaux de faire face à des luttes très inégalement organisées régionalement, et à répondre à ces pressions sans étendre nécessairement ces compromis à toutes les provinces ³²⁴. Cela est apparu clairement dans l'analyse concrète, à travers la latitude dont disposent les appareils provinciaux au niveau de l'étendue et du type de compromis politiques qui s'y réalisent, tant envers les classes salariées qu'envers les couches sociales autour desquelles se fixent les alliances régionales et la cohésion relativement autonome des appareils provinciaux. De ce point de vue, on peut dire qu'à un premier niveau, le régime fédéral a conféré à l'État keynésien au Canada une souplesse et une flexibilité suffisantes en se subordonnant aux exigences de l'État.

Ce « fonctionnement » spécifique de l'État keynésien au Canada, marqué par la tentative constante de report des contradictions de l'État vers les appareils provinciaux, tend par contre à constituer les forces régnautes dans les provinces en

³²³ Le débat autour du Lac Meech ne s'éloigne guère de cette logique.

³²⁴ On consultera l'étude de L. Jalbert, « Régionalisme et luttes politiques : une analyse des tiers partis au Canada et au Québec », thèse de troisième cycle, Université de Paris VIII, 1978.

chevilles de l'État keynésien, du point de vue du consentement et de la légitimité, également du point de vue de la reproduction de l'ensemble social.

Les régions, *reproduites* sur le plan politique mais aussi social et économique *par le régime fédéral*, se façonnent avec l'approfondissement de la dominance keynésienne autour d'appareils étatiques qui matérialisent de plus en plus l'ensemble des rapports politiques et des fonctions étatiques. Si l'ensemble de ces rapports se matérialisent au niveau provincial toujours dans le cadre d'une matrice générale qui s'élabore *centralement*, si les appareils provinciaux *ne peuvent aucunement s'analyser en termes d'« États autonomes »*, par contre, *dans la synthèse spécifique que constitue l'État canadien* – défini doublement par la forme keynésienne et le régime fédéral – ils détiennent une « épaisseur » telle qu'il ne saurait être question de les négliger, ni au plan de l'analyse et de la théorisation, ni au niveau de l'élaboration de stratégies de changement.

* * *

Nous avons jusqu'à maintenant tenu à l'écart de notre investigation la place de la question nationale dans la transformation historique du régime et de l'État canadiens. Mais il va de soi que l'État, tel que nous le connaissons au Canada, ne peut se penser hors de la dialectique engendrée par la question nationale québécoise ; cette dimension est toujours restée sous-jacente à notre réflexion. Sans vouloir entrer ici dans le débat relatif au lien historique et théorique qui existe entre la question nationale québécoise et le développement actuel des questions régionales, on peut poser que la question nationale québécoise organise non seulement les rapports entre le Québec et le Canada, mais structure également le régime de l'État canadien, et donc les rapports entre les deux niveaux de l'appareil d'État. C'est dans l'espace particulier ouvert par la présence du Québec au sein du Canada qu'il faut comprendre – en partie du moins – la force potentielle des régionalismes et des appareils provinciaux, ainsi que la spécificité du régime canadien.

Pour des raisons évidentes, relatives à la logique de notre démarche, nous avons délibérément choisi de ne pas faire de la question nationale le point de départ de notre analyse, ni l'axe central de notre investigation. Arrivées au terme de cette étude nous pensons toutefois qu'il est nécessaire de revenir sur les motifs de cette option. L'exposé de ces motifs nous permettra en effet d'éclairer sous un jour nouveau le sens des réflexions que nous avons menées jusqu'ici.

Première remarque : si l'État canadien est structurellement défini par l'existence de deux nations (au moins) et la domination de l'une sur l'autre (ou sur les autres), l'État canadien toutefois ne se réduit pas à l'oppression nationale. D'autres éléments – notamment les régions – forment eux aussi la matrice de l'État canadien. Or, si l'on se place d'emblée du point de vue de la question nationale, la tendance inévitable est de ramener l'État canadien à sa seule dimension d'opresseur national et les régions à des éléments d'ordre conjoncturel, voire à de purs « effets » de la lutte entre les différents intérêts capitalistes. Dans ce type de

démarche, le risque est grand de *ré-adhérer* à une construction simplificatrice de l'espace politique canadien qui assimile l'État canadien au seul palier central et, corollaire logique, qui pense l'appareil québécois comme séparé de l'État canadien, comme « État » autonome.

Il nous a donc semblé pertinent et nécessaire d'opérer un déplacement par le biais du *régime*, pour comprendre non pas uniquement l'État canadien, mais également pour cerner sur un mode moins réducteur les termes de l'insertion du Québec et de son appareil d'État au sein de l'État canadien.

Au cœur même du fédéralisme et de l'État canadien (et non pas central...) est inscrite une tendance – jamais pleinement réalisée – à la constitution d'une nation canadienne et d'un État-nation comme synthèse des régionalismes que le régime reproduit dans son procès de séparation-unification des espaces sociaux. Or, un des fondements de ce processus d'édification de l'État-nation réside dans la constitution du Québec comme *région* de la « nation », comme « province », comme pur discours. Le fédéralisme produit le Québec également sur le plan *réel*, en tant que région, espace régional « comme les autres », élément constitutif, intégré et dépendant, de l'État canadien.

Deuxième remarque : *le Québec n'est pas uniquement une région de l'espace socio-politique canadien*. Comme espace « subnational », le Québec diffère qualitativement des autres régions du Canada. Cela se traduit entre autres par la force de la résistance et l'ampleur des luttes nationales, qui elles-mêmes redéfinissent les termes de l'insertion du Québec dans la formation canadienne et, surtout, les termes du rapport entre les forces politiques « locales » et les forces politiques « nationales ». En ceci, il est indéniable que le Québec n'est pas comparable à d'autres régions. Par contre, l'État canadien et le régime fédéral tendent structurellement à atténuer cette autonomie constituante de l'espace québécois liée à la perpétuation du mouvement national et visent à constituer le Québec uniquement comme région, même quand ils lui attribuent un statut d'exception ou de « société distincte ».

Ainsi, l'appareil provincial québécois, produit et élément constitutif du régime et de l'État canadiens, ne saurait en aucun cas être perçu *a priori* comme l'espace politique /étatique privilégié de résistance ou d'affranchissement de la nation québécoise. *Si, sur le plan de la conjoncture, il est possible que l'appareil québécois s'inscrive ponctuellement en « défenseur de la nation », sur le plan structurel il est au contraire un des lieux où se reproduit de façon spécifique la domination nationale et étatique*. Bien plus, *il matérialise*, par son existence même en tant qu'élément de l'État canadien, la constitution tendancielle du Québec comme région et *sa disparition tendancielle comme nation*. *Si l'appareil provincial reproduit structurellement quelque chose, c'est bien la région et certainement pas la nation québécoise*. Et bien que le Parti québécois et le gouvernement libéral actuel tentent de poser le problème en termes de continuum de la région à la nation... la réalité est bien plus celle d'une exclusion mutuelle : on

n'érigera une région forte que sur la négation renouvelée de la nation québécoise. *Cette évolution est inscrite dans la matérialité du régime et de l'État canadiens.* Devant cette perspective, l'idée radicale d'indépendance du Québec conserve évidemment à nos yeux une résonance positive intrinsèque. Mais ce constat n'est pas suffisant.

Car ceci dit, rien n'est réglé. Que l'espace québécois se consolide en région ou qu'il s'oriente vers sa constitution en nation, le problème politique fondamental reste entier. C'est au niveau du rapport État/société, et donc au cœur de la question de la démocratie politique et de l'élaboration d'une plus grande autonomie des sujets par rapport à l'État, que doit s'articuler toute analyse et/ou projet politique de la société québécoise. Notre propos n'est pas de reléguer dans l'« univers pervers » du discours étatique la question de l'avenir soit national, soit régional du Québec, ou plus globalement la question des liens entre le Québec et le Canada. Il est vrai, certes, que l'appareil provincial appartient à l'État ; de même il est vrai que les différents projets constitutionnels, qu'ils soient fédéralistes, souverainistes ou même indépendantistes, sont le fait d'une pratique et d'une vision *étatiques* du changement. Mais ils ne sont pas pour autant étrangers ou mystifiants en eux-mêmes pour la démocratie politique et l'autonomie de la société civile. Ils ne sauraient être question de penser le rapport entre l'État et la société en termes d'antagonisme primaire ou d'exclusion de principe. Il ne peut plus s'agir d'être « pour » ou « contre » l'État. La question politique de la démocratie ne peut se payer le luxe de la pureté antidémocratique... Mais le projet de la démocratie politique doit s'atteler à créer les conditions d'un renouvellement de la capacité créatrice de la société, des sujets sociaux, dans la définition de leur rapport à l'État, dans l'élaboration des liens entre l'État et la société. Et c'est à la lumière de cette capacité d'initiative des sujets sociaux dans la définition de leur propre existence au cœur du rapport de la société à l'État, dans la délimitation des frontières entre le champ étatique et le champ « hors État », que doit se reposer le problème du fédéralisme, de la question nationale, des régionalismes, etc., et que devraient être réévaluées les différentes stratégies et alternatives politiques.

Quelques années de recul permettent de remettre en perspective la croisade souverainiste qui a abouti au Référendum. Toute cette période d'effervescence politique, à la faveur des mutations structurelles des formes traditionnelles du consensus social, a paradoxalement contribué à resserrer les liens État/société à *l'avantage de l'État*, contre toute conception de la société comme dépositaire de la créativité. Celle-ci, dans une certaine mesure, s'est fait dérober ses élans d'indépendance, d'autonomie, de démocratie *politiques*, au profit d'un nationalisme générateur d'une emprise étatique accrue. Les forces vives de la société québécoise y ont « perdu » non seulement leur initiative au niveau de la question des liens étatiques du Québec avec le Canada, mais aussi la capacité de définir les liens politiques de la société québécoise à l'État, au niveau provincial comme au niveau fédéral. Il est maintenant temps de poser le débat du point de vue plus fondamental de la démocratie politique, des sujets sociaux et de leur capacité d'initiative. Il devient possible de repenser l'enjeu étatique à la lumière des mutations de tous

ordres survenues dans les enjeux politiques, autrement dit d'analyser les questions constitutionnelles d'un point de vue non plus étroitement étatique et juridique, mais dans une perspective profondément politique.

Le fédéralisme ne doit pas s'analyser d'abord et avant tout à la lumière d'un projet étatique québécois (« avoir son État bien à soi »), mais plutôt d'un point de vue politique d'ensemble, en regard des enjeux qui agitent la démocratie et des avenues qui s'offrent aux forces multiples qui l'animent. Dans cette mesure, nous ne sommes pas prêtes à troquer un potentiel démocratique, serait-il ouvert par le fédéralisme canadien, contre un nationalisme qui demeure encore étatique dans son projet, dans sa stratégie et dans sa dynamique interne. La société distincte à laquelle nous souscrivons, c'est avant tout une société distincte de l'État, affranchie de toute culture étatique, c'est-à-dire souveraine au sens fort. ³²⁵

³²⁵ Cette conclusion a été rédigée avant la parution de l'ouvrage *Le droit sans l'État*, sur la démocratie en France et en Amérique, de L. Cohen-Tanagi, Paris, P.U.F., 1985 ; quoique nous marquons quelques différences conceptuelles par rapport à cet ouvrage, les conclusions de son auteur à propos du fédéralisme américain étant proches des nôtres, une comparaison entre ces deux formes de fédéralisme dans leur rapport à l'État serait utile.

TABLEAUX

[Retour à la table des matières](#)

Tableau 1

Grèves et lock-outs au Canada 1956-1975 Durée en % du temps ouvrable estimatif

1955	0,11	1966	0,34
1957	0,13	1967	0,25
1958	0,25	1968	0,32
1959	0,19	1969	0,46
1960	0,06	1970	0,39
1961	0,11	1971	0,16
1962	0,11	1972	0,43
1963	0,07	1973	0,43
1964	0,11	1974	0,46
1965	0,17	1975.	0,53
Moyenne : 0,13		Moyenne : 0,34	

Source : *Grèves et lock-outs au Canada*, Travail Canada, 1976, Tableau I

Tableau 2

Répartition des dépenses publiques par niveau de gouvernement (inclut transferts reçus, exclut paiements) 1950-1976 en %

	Municipal	Provincial	Fédéral
1950	22,1	26,0	51,9
1960	24,6	24,7	50,8
1970	25,8	35,7	38,1
1976	21,0	37,3	39,7

Source : M. A. Chandler et W. M. Chandler, *op. cit.*, p. 9.

Tableau 3**Revenus du gouvernement, 1947-1977
(en % des dépenses nationales brutes)**

Année	Impôts sur les particuliers	Impôt sur les profits des corporations	Impôt sur la richesse	Taxes à la consommation	Total taxes	Revenus autres	Total Revenus
1947	6,2	5,6	2,7	11,0	25,5	2,8	29,4
1948	5,7	4,8	2,6	9,6	22,7	2,6	26,4
1949	5,1	4,7	2,6	8,8	21,2	2,4	24,8
1950	4,3	5,8	2,6	8,7	21,4	2,5	25,1
1951	5,2	7,0	2,7	9,5	24,4	2,4	28,0
1952	5,8	6,0	2,7	8,9	23,4	2,6	27,1
1953	6,0	5,1	2,8	9,1	22,9	2,7	26,7
1954	5,9	4,6	3,0	9,0	22,5	2,7	26,3
1955	5,4	4,8	3,1	8,8	22,2	2,8	26,1
1956	5,5	4,8	3,2	8,8	22,3	3,0	26,5
1957	6,0	4,4	3,3	8,9	22,5	2,9	26,5
1958	5,4	4,0	3,5	8,5	21,4	3,0	25,5
1959	5,9	4,6	3,7	8,8	23,0	3,1	27,3
1960	6,5	4,4	4,0	8,7	23,4	3,2	27,9
1961	6,7	4,5	4,1	8,7	24,0	3,3	28,7
1962	6,6	4,4	4,2	9,3	24,5	3,3	29,1
1963	6,6	4,4	4,1	9,1	24,2	3,4	28,9
1964	7,1	4,5	4,0	9,5	25,1	3,4	29,8
1965	7,3	4,3	4,0	9,8	25,5	3,4	30,3
1966	8,6	4,2	4,0	9,9	26,8	3,4	31,6
1967	9,8	4,0	4,1	10,1	28,0	3,7	33,1
1968	10,8	4,3	4,2	9,9	29,1	3,9	34,4
1969	12,2	4,4	4,2	10,0	30,8	4,4	36,5
1970	13,3	4,0	4,2	9,7	31,2	4,7	37,3
1971	13,4	3,9	4,1	9,6	31,2	4,8	37,4
1972	13,6	4,1	4,0	9,8	31,5	5,0	37,8
1973	13,4	4,5	3,5	9,7	31,1	5,0	37,5
1974	14,0	5,2	3,2	10,6	33,0	5,4	39,8
1975	14,1	4,9	3,3	9,3	31,6	5,7	38,8
1976	14,5	4,2	3,3	9,3	31,3	5,6	38,4
1977	14,6	3,9	3,3	9,2	31,0	6,0	38,5

Source : R. M. Bird, *op. cit.*, p. 9, tableau 1.

Tableau 4

**La croissance des dépenses gouvernementales
au Canada, 1947-1977
(en % des dépenses nationales brutes)**

Années	Total Dépenses	Dépenses exhaustives	Transferts
1947	23,7	11,7	12,0
1948	21,8	11,9	9,9
1949	22,8	13,1	9,6
1950	22,1	13,1	9,0
1951	24,1	15,8	8,3
1952	26,9	18,2	8,7
1953	26,4	17,7	8,6
1954	27,4	18,1	9,3
1955	26,3	17,5	8,3
1956	25,6	17,4	8,3
1957	26,6	17,5	9,0
1958	28,6	18,1	10,5
1959	28,9	17,8	11,1
1960	29,7	17,7	12,0
1961	30,8	19,9	10,9
1962	30,7	19,8	10,9
1963	30,3	19,5	10,8
1964	29,6	19,0	10,6
1965	29,9	19,5	10,4
1966	30,9	20,4	10,5
1967	32,9	21,3	11,6
1968	33,7	21,6	12,1
1969	34,1	21,7	12,4
1970	36,4	23,1	13,3
1971	37,3	23,4	13,9
1972	37,8	23,1	14,7
1973	36,4	22,1	14,3
1974	37,9	22,6	15,4
1975	41,2	24,0	17,2
1976	40,3	23,6	16,7
1977	41,1	24,0	17,1

Source : R. M. Bird, *op. cit.*, p. 9, tableau 2

Tableau 5
Transferts fédéraux aux provinces, 1947-1977
 %

Année	En % des DNB	En % des dépenses fédérales	En % de transferts			
			Transferts spécifiques			
			Général	Santé	Services sociaux	Total
1947	1,4	9,2	66,7	—	25,5	33,3
1948	1,0	7,7	51,3	—	44,0	48,7
1949	1,1	8,4	45,4	6,4	47,6	54,6
1950	1,4	10,5	40,4	7,6	48,0	59,6
1951	1,2	8,0	40,8	8,6	49,8	59,2
1952	1,5	8,1	72,6	7,4	19,4	27,4
1953	1,6	8,8	80,2	6,6	12,2	19,8
1954	1,6	9,2	81,8	7,2	12,6	18,2
1955	1,6	9,2	78,8	7,7	14,2	21,2
1956	1,5	9,3	79,6	7,1	15,5	20,4
1957	1,5	9,3	75,8	6,5	15,0	24,2
1958	1,8	10,4	69,1	8,8	20,2	30,9
1959	2,3	13,2	56,6	21,3	31,9	43,4
1960	2,5	14,3	54,9	22,7	33,8	45,1
1961	2,8	15,2	48,5	28,9	41,8	51,5
1962	2,5	14,6	30,2	33,7	61,1	69,8
1963	2,4	14,5	21,3	38,0	68,9	78,7
1964	2,2	14,0	27,4	41,8	66,5	72,6
1965	2,4	15,9	34,6	29,3	50,3	65,4
1966	2,5	16,0	32,9	27,6	50,5	67,1
1967	2,8	17,2	36,7	36,6	52,4	62,3
1968	3,1	18,6	34,6	28,0	57,4	65,4
1969	3,3	19,5	35,6	30,3	58,0	64,4
1970	3,8	21,6	33,5	34,8	59,3	66,5
1971	4,5	24,3	31,2	33,6	60,4	68,8
1972	4,2	21,9	33,8	36,4	57,8	66,2
1973	3,8	20,9	33,6	37,3	58,1	66,4
1974	4,1	20,8	39,6	33,2	51,4	60,4
1975	4,5	21,2	38,7	32,0	49,7	61,3
1976	4,3	21,4	34,6	34,8	54,1	65,4
1977	4,6	22,0	37,6	30,7	50,3	62,4

Source : Tiré de R. M. Bird, *op. cit.*, tableau 20, p. 57.

Tableau 6

**Pourcentage des revenus provinciaux obtenus
du gouvernement fédéral, 1975
(% du revenu total)**

	Transfert de nature générale	dont : paiements de péréquation	Transferts de nature spécifiques	Transferts totaux
Terre-Neuve	28,5	(26,7)	23,5	52,0
Île du Prince-Édouard	29,2	(26,9)	24,9	54,1
Nouvelle-Écosse	29,1	(24,1)	19,0	48,1
Nouveau-Brunswick	24,1	(21,8)	21,4	45,5
Québec	10,3	(11,1)	11,6	21,9
Ontario	0,8	–	16,3	17,1
Manitoba	14,0	(10,9)	18,4	32,4
Saskatchewan	13,3	(9,1)	14,4	27,7
Alberta	6,6	–	15,3	16,5
Colombie-Britannique	7,7	(6,3)	14,6	22,3

Source : Tiré de Robin W. Boadway « Intergovernmental transfers in Canada », Canadian Tax Foundation, Toronto, 1980, Table 1 : pp. 5-6.

Tableau 7

**Dépenses provinciales en matière de santé
1962**

Colombie- Britannique	Alberta	Saskat- chewan	Manitoba	Ontario	Québec	Nouveau- Brunswick	Nouvelle - Écosse	Île-du- Prince- Édouard	Terre- Neuve
% capita	1961- 62								
35,4	34,4	43,8	33,3	36,6	26,6*	30,2	27,2	28,0	33,6
% du budget	1962								
10,6	11,4	17,4	12,6	13,1	10,7*	14,0	14,0	12,0	17,0
* Le Québec n'entre dans le programme MIDS qu'en 1961.									

Source : J. E. Hodgetts et B.P. Dwivedi, *op. cit.*, pour données sur % / capita
B.F.S. 68.202, Les finances publiques consolidées, 1962, pour données sur % du budget.

Tableau 8

Évolution du pourcentage des dépenses en santé des dépenses publiques fédérales 1952-1962-1971

Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Île-du-Prince-Édouard	Terre-Neuve
1952									
18,9	13,7	24,1	11,9	11,6*	—	12,1	13,1	12,8	22,7
1962									
10,6	11,4	17,4	12,6	13,1	10,7	14,0	14,0	12,0	17,0
1971									
19,8	18,3	17,3	20,9	21,6	20,2	18,6	21,8	16,4	19,0

Source : 1952 – E. J. Hanson, *Fiscal Needs of the Canadian Provinces*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1961,

1962 – 1971 – B.F. S. 68-202, *Les finances publiques consolidées*, 1962 et 1971.

N.B. : À lire horizontalement : 1952 et 1962-1971 pas strictement comparables.

Tableau 9

Ratio d'éligibilité (proportion de familles à faible revenu recevant de l'assistance sociale) 1973

Terre-Neuve	54,7
Île du Prince-Édouard	28,9
Nouvelle-Écosse	37,1
Nouveau-Brunswick	46,1
Québec	n.d.
Ontario	40,8
Manitoba	47,4
Saskatchewan	26,7
Alberta	37,6
Colombie-Britannique	50,6

Source : Tiré de M.A. Chandler et W. M. Chandler, *op. cit.*, p. 190.

Tableau 10

**Distribution per capita des dépenses des gouvernements provinciaux
au chapitre de l'assistance sociale
1952, 1961-62 et 1971-72**

	1952 (\$)	1961-62 (\$)	1971-72 (\$)
Terre-Neuve	14,1	24,5	101,3
Île du Prince-Édouard	3,4	10,8	57,1
Nouvelle-Écosse	4,8	9,0	27,2
Nouveau-Brunswick	5,3	9,7	82,2
Québec	7,4	22,7	72,1
Ontario	4,5	8,7	70,9
Manitoba	4,4	12,9	48,8
Saskatchewan	7,6	13,9	86,7
Alberta	6,5	16,6	64,0
Colombie-Britannique	12,2	18,7	72,6
Canada	6,6	15,0	69,9

Source : Tiré de J. E. Hodgettset O. P. Dwivedi, *Provincial Governments as Employers. A Survey of Public Personnel Administration in Canada's Provinces*, Montréal et London, McGill/Queen's University Press, 1974, annexe, table D, p. 185.