

# L'ÉTAT ET LA RÉGULATION DU RAPPORT SALARIAL DEPUIS 1945

GÉRARD BOISMENU

G. Boismenu,  
« L'État et la régulation du rapport salarial depuis 1945 »,  
dans *Politique et régulation. Modèle de développement et trajectoire canadienne*.  
Montréal, Paris, Méridien-L'Harmattan, 1990, p. 155-203.  
© Editions l'Harmattan

<http://www.harmattan.fr/>  
<http://www.harmatheque.com/>



## L'ÉTAT ET LA RÉGULATION DU RAPPORT SALARIAL DEPUIS 1945

### INTRODUCTION

La notion de régulation renvoie d'une manière générale à un processus dynamique, formalisé ou implicite, qui permet, pour un temps donné, la conjonction, d'une part, d'une organisation typique de rapports sociaux qui se nouent dans la production et la circulation, et, d'autre part, d'une configuration de formes institutionnelles, traversées par les rapports de pouvoir, assurant une certaine régularité à l'ordre des rapports sociaux. L'État est un acteur majeur dans les processus qui alimentent la régulation.

La participation de l'État à la régulation connaît cependant une grande diversité. Dans une perspective historique, la désignation à grands traits de formes d'État, par exemple État libéral ou État-providence (keynésien), évoque une caractérisation différenciée du rôle et de la place de l'État dans la régulation. L'étude de situations particulières<sup>1</sup> nous amène cependant à considérer que ces grandes formes étatiques connaissent de nombreuses singularités dans les divers pays, lesquelles singularités ne sont pas réductibles à de simples modalités institutionnelles.

### Grands types d'État et diversité des formes institutionnelles étatiques

Les grandes typologies permettant de qualifier l'État selon une perspective historique sont utiles. Elles servent à faire des recoupements, à dégager

des constantes et à établir des lignes de force concernant la participation de l'État à la régulation, mais elles aplanissent les physionomies particulières par lesquelles se révèlent les caractères convergents. En ce sens, ces typologies ne sauraient rendre compte de la richesse et de la variété des formes institutionnelles étatiques dans un mode de régulation.

Dans un autre domaine, il a été utile de faire une distinction entre la crise de la régulation — comme grande crise mettant fondamentalement en cause le modèle d'organisation sociale — et la crise dans la régulation — comprise dans les termes d'une petite crise qui provoque des transformations de formes institutionnelles qui participent à la régulation. Par analogie, il serait bon de distinguer deux niveaux d'analyse dans le traitement accordé à l'État.

Sur un plan général, dans les pays de capitalisme avancé, des similitudes se dégagent dans la désignation des contours du rôle joué par l'État dans le mode de régulation monopoliste; une étude plus fine nous amène à considérer que ces similitudes d'ensemble se dégagent d'une réalité composite, qu'elles se manifestent qu'à travers des formes historiques diversifiées. En ce sens, sur ce plan général, il est permis de cerner la place et le rôle de l'État dans sa participation au mode de régulation monopoliste; la question est ici posée en termes de forme d'État. Mais on ne doit pas oublier qu'il s'agit là d'une construction analytique inspirée d'histoires sociopolitiques qui suivent des cheminement distincts.

À la fois pour mieux appuyer ce premier niveau de traitement analytique et pour se donner une conceptualisation adaptée aux situations particulières, il est essentiel d'étudier les formes institutionnelles étatiques dans la régulation monopoliste. Pour une même forme d'État posée à un niveau général, il y a, d'un pays à l'autre, une grande diversité de formes institutionnelles qui concourent à la régulation. Dans un même pays, certaines formes institutionnelles évoluent, se transforment, prennent des dimensions nouvelles; si cela contribue à renouveler la physionomie de l'État, à redessiner les modes d'établissement des compromis ou à renforcer les mesures de contraintes et d'imposition des « règles du jeu », le mode de régulation

et la place générale dévolue à l'État ne connaissent pas pour autant un bouleversement.

La participation de l'État à la régulation s'exprime par une morphologie distinctive du déploiement de ses appareils, par la nature de ses interventions et par ses modes institutionnels d'existence. Pour une large part, il faut chercher le fondement de ces manifestations dans la dynamique politique propre à chacun des pays. En d'autres termes, la prise en compte des formes institutionnelles étatiques dans la régulation, telles qu'elles se concrétisent dans des situations particulières, nous amène nécessairement à considérer les facteurs sociaux et politiques qui président à leur apparition et à leur développement. Si on peut être tenté de passer rapidement sur ces facteurs lorsqu'il s'agit d'établir le type de participation de l'État à la régulation, ils sont incontournables pour l'analyse des formes institutionnelles étatiques.

Il est donc indispensable d'étudier le rôle décisif de l'histoire des forces sociales et politiques, des véhicules idéologiques et partisans, et des contraintes à l'émergence et à la durabilité des compromis politiques. Ces dimensions conditionnent en effet la définition du champ de l'État, la nature de ses interventions, son ossature institutionnelle et le mode d'investissement par l'État du tissu social. L'étude qui est présentée pour le Canada fait ressortir leur importance.

### Régime d'accumulation et mode de régulation

Ces remarques ne visent pas à cautionner une démarche essentiellement politiste, mais plutôt à souligner une dimension majeure qui est souvent réduite pour ne laisser à l'État qu'un rôle utilitaire dans un modèle explicatif centré sur le terrain économique.

Plusieurs des études comparatives de pays occidentaux (Castels et McKinlay, 1978, 340 ; Cameron, 1978, 1251) insistent sur le fait que la croissance économique ne fournit pas une explication valable à l'extension du secteur public et au développement de l'État-providence. Cela ne signifie pas que cette croissance n'a aucune pertinence dans l'explication de l'État-providence, au contraire ; mais son influence est, d'une manière extrêmement complexe, médiatisée par des facteurs sociaux et politiques (Schmidt, 1982, 163). En ce sens, on sera tenté

de dire que c'est la différenciation des facteurs sociaux et politiques qui joue le principal rôle dans l'explication des différences enregistrées dans le développement de l'État interventionniste (redistributeur et acteur économique), mais, une fois ces facteurs stabilisés ou comparables, la croissance économique fournit la dynamique sous-jacente au développement du secteur public (Castels et McKinlay, 1978, 344). L'enjeu analytique réside précisément dans la capacité de rendre compte de cette interaction des facteurs sociaux, politiques et économiques, en évitant de n'accorder aux premiers qu'un rôle utilitaire à l'égard d'un modèle de croissance économique.

Ces études permettent de traiter des rapports entre régime d'accumulation et mode de régulation. Bien que la notion vague de croissance économique et la notion de régime d'accumulation ne puissent être considérées comme équivalentes, il est permis de penser qu'il serait hasardeux de déduire des caractéristiques d'existence d'un régime d'accumulation dans un pays les formes institutionnelles de régulation et, plus particulièrement, la configuration nécessaire des interventions de l'État. Le régime d'accumulation apparaît davantage comme une condition de possibilité d'émergence de formes de régulation et non comme une cause dont l'impact est inéluctable.

On peut être aussi tenté par une relation de causalité semblable, mais inversée, lorsque, de l'étude des formes étatiques de régulation, on conclut que les formes monopolistes de régulation repérées témoignent de l'existence d'un régime d'accumulation intensive du capital.

Dans l'un et l'autre cas, cette perspective linéaire ne favorise pas l'étude des conditions de développement des caractères de chacune de ces dimensions de la réalité sociale dans un pays donné. Avec cette perspective, on ne peut qu'être à la recherche de propriétés générales qui soulignent des points de convergence entre pays ; ces propriétés peuvent difficilement conduire à traiter, par exemple, de la différenciation des formes politiques (étatiques) de régulation monopoliste entre pays occidentaux. De même, la linéarité dans l'analyse conduirait à supposer une coïncidence entre, par exemple, l'approfondissement de l'accumulation intensive et la consolidation de formes de régulation monopoliste, notamment des formes étatiques. Or, on peut tout à fait

légitimement postuler qu'il y ait décalages et, possiblement, relations inverses entre les deux dimensions, au sens où tantôt nous aurions un déphasage chronologique, tantôt un renforcement de formes étatiques de régulation qui accompagnerait une détérioration de l'accumulation. Cela dit, dans d'autres pays et au même moment, il pourrait y avoir correspondance.

## L'étude du rapport salarial au Canada

Dans les pages qui suivent, j'entends donner corps à ces remarques analytiques et de méthode en procédant à l'étude de la place et du rôle de l'État au Canada dans la régulation du rapport salarial, eu égard à l'évolution de la production et de la consommation, de l'après Deuxième Guerre mondiale au début des années 1980.

L'étude de la régulation étatique et de ses conditions d'apparition au Canada est centrée sur le rapport salarial saisi, aux fins de la recherche, par trois de ses composantes : le système des relations de travail, le principe de la formation du salaire direct et indirect, l'évolution du mode de consommation.

Trois périodes ressortent depuis l'après-guerre<sup>2</sup>. La première, de 1945 au milieu des années 1960, se caractérise par un rôle plutôt mitigé de l'État ; celui-ci participe à la mise en place des conditions générales favorisant le développement d'un rapport salarial fordiste qui prend racine dans l'entreprise et dans les conditions de vie de la main-d'œuvre salariée. La deuxième période (du milieu des années 1960 au milieu des années 1970) se signale par le renforcement du rôle interventionniste de l'État sous la direction de gouvernements centristes, ce qui va de pair avec toute une série de contraintes économiques et politiques. Enfin, la troisième période est marquée par la crise et, compte tenu de la configuration politique et des compromis de la période antérieure, par la tentation d'une gestion plus autoritaire du rapport salarial.

## UN FORDISME À DOMINANTE PRIVÉE

L'expression « fordisme à dominante privée » a un statut essentiellement exploratoire. Ce qui importe dans le présent contexte c'est surtout ce

qu'elle désigne. En ce sens, il faut comprendre par cette expression que le rapport salarial fordiste, qui se développe au Canada au cours de l'après-guerre, a pour centre de gravité les agents dans les rapports de travail dans le secteur privé. L'État joue un rôle supplétif à la fois pour l'encadrement juridique des relations de travail et le développement du salaire indirect.

## L'encadrement des relations de travail

### LE RÔLE SUPPLÉTIF DE L'ÉTAT

La période de la guerre se caractérise, sur le front du travail, par une poussée rapide de la syndicalisation — le *membership* double de 1940 à 1944 —, par une intensification de la combativité ouvrière — grèves nombreuses — et par une opinion publique de plus en plus sympathique envers le parti social-démocrate (CCP). Avant la fin de la guerre (1944), le gouvernement fédéral adopte un décret (C.P.1003) par lequel il reconnaît légalement le droit des travailleurs du secteur privé de s'organiser librement, de négocier collectivement et de faire grève; certaines sanctions sont prévues contre les employeurs qui refusent de reconnaître ou de négocier avec les syndicats (Panitch et Swartz, 1984, 133). Ce décret sera suivi de l'adoption par les provinces d'une législation comparable qui est, rappelons-le, inspirée par le *National Labour Relations Act* (Loi Wagner) promulgué aux États-Unis en 1935. L'immédiat après-guerre constitue une période décisive dans la légalisation de la classe des travailleurs.

On retrouve aussi dans les législations un système de délimitation des unités de négociation; de plus, une fois accrédité (c'est-à-dire : reconnu, en vertu de certains principes, par une commission de relations de travail), le syndicat devient l'agent négociateur exclusif de l'ensemble des employés de son unité de négociation (Riddell, 1986, 7-8). À cela s'ajoutent des contraintes à la pratique syndicale. Notamment, l'exercice du droit de grève est subordonné à l'obligation de suivre préalablement une procédure de médiation, d'arbitrage ou de conciliation; de même, il est interdit de faire grève pendant la durée de la convention collective.



Pour l'essentiel, cet encadrement juridique des relations de travail est confirmé par le gouvernement fédéral en 1948 et il prévaudra de manière plus ou moins inégale dans les diverses provinces<sup>3</sup>. Au total, le cadre législatif élaboré dans l'après-guerre, fait de droits et de contraintes à la pratique syndicale, a pour fondement le principe de la libre négociation collective.

Parallèlement, à l'occasion de la grève des travailleurs de la Ford Motor Company en 1945, les représentants du syndicat (U.A.W.-C.I.O.) et de l'entreprise acceptent de s'en remettre à l'arbitrage du juge Rand. La décision de ce dernier introduit une formule qui servira d'instrument de promotion du syndicalisme. Identifiant le droit d'association à un droit naturel et reconnaissant que les syndicats sont nécessaires pour contrebalancer le pouvoir patronal, le juge propose la retenue obligatoire par l'employeur des cotisations syndicales sur la paye de tous les travailleurs, qu'ils soient membres ou non du syndicat. Cette importante concession avait pour contrepartie (Rand, 1975, 770-771) des contraintes pour l'activité syndicale, telles que la tenue obligatoire d'un vote de grève secret auquel le non syndiqué peut participer et des sanctions assez sévères dans le cas de grèves illégales. La « formule Rand » aura un effet marqué sur l'évolution des relations de travail, mais il est important de souligner deux choses à ce propos. D'abord, la « formule Rand » ou une autre mesure de retenue syndicale touchera de plus en plus d'unités de négociation<sup>4</sup>, mais ce ne sera pas par son intégration au droit du travail ; il appartiendra à chacun des syndicats, sur une base locale, d'imposer, dans le cours de la négociation, son incorporation dans la convention collective. Ensuite, en laissant cette revendication à l'initiative du mouvement syndical (Hébert, 1975, 759), il ne restera finalement de cette formule que la retenue obligatoire des cotisations syndicales à tous les travailleurs de l'unité de négociation.

La « légalisation des travailleurs » et l'incorporation progressive de mesures assurant une certaine sécurité syndicale ont permis la progression de la syndicalisation. De 29,2 % des salariés non agricoles en 1946-1950, les travailleurs syndiqués représentent quelque 33,1 % dix ans plus tard (tableau 1) ; on connaît cependant un fléchissement au début des années 1960 (30,1 %). En même temps, l'État se définit

un rôle essentiellement supplétif dans l'évolution des relations de travail, auquel s'ajoute celui de garant du respect de la légalité et, plus particulièrement, des contraintes qui balisent les activités syndicales. Outre ces dimensions, l'État ne joue pas de rôle dans l'établissement d'ententes industrielles ou de compromis institutionnalisés touchant les relations de travail ou la progression des salaires.

**Tableau 1**  
**Syndicalisation, grèves et lock-out, par période,**  
**Canada, 1946-1984 (moyennes annuelles)**

	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80	81-84
Taux de syndicalisation des travailleurs salariés non agricoles	29.2	31.8	33.1	30.1	32.4	35.4	38	39
Nombre de grèves et lock-out en cours durant l'année	181.8	101	244.6	355	571.6	856	972	772
Pourcentage du temps ouvrable estimatif perdu pour grèves et lock-out	0.23	0.17	0.15	0.11	0.35	0.38	0.35	0.24

Source: Travail Canada, Grèves et lock-out au Canada et organisations de travailleurs au Canada

Le rôle supplétif de l'État est souligné par deux autres aspects. L'État n'intervient que rarement dans un conflit de travail par l'arme législative; de 1950 à 1964, on ne compte au total que six « lois de retour au travail » (Riddell, 1986, 22). La seule intervention qui permettrait de moduler la progression des salaires est bien indirecte et incertaine : il s'agit de la réglementation sur le salaire minimum; commencées au cours des années 1920, les interventions gouvernementales dans ce domaine se sont voulues surtout un palliatif pour les situations intolérables. D'une manière générale, l'ensemble des gouvernements semblent partager cette perspective pour la politique

du salaire minimum. Au cours de l'après-guerre, les onze gouvernements sont relativement peu actifs dans ce domaine<sup>5</sup>.

#### UN MODÈLE DÉCENTRALISÉ DE RELATIONS DE TRAVAIL

La contractualisation du travail et la formation des salaires empruntent des formes institutionnelles particulières qui composent un modèle de relations de travail s'apparentant à celui que l'on connaît aux États-Unis. Les procédures de négociation au Canada sont fortement décentralisées car les conventions collectives se négocient au niveau de l'établissement. Sauf dans le domaine de la construction, il n'y a pas d'accord se rapportant à une branche industrielle. En 1965, par exemple, « moins de 1,4 % des accords ont été négociés entre plus d'une compagnie et plus d'un syndicat » (Rapport Woods, 1968, 69). L'encadrement juridique, le caractère composite du mouvement syndical, mais surtout une résistance patronale à l'instauration éventuelle de « négociations sectorielles » expliquent cette décentralisation. Dans les grandes entreprises, il n'est pas rare de constater un morcellement du processus de négociation qui découle de la multiplication des unités d'accréditation syndicale. Cela dit, le monde des grandes conventions collectives (500 travailleurs et plus) occupe une place importante dans le système des relations de travail, car il regroupe une assez forte proportion des travailleurs syndiqués dans quelques centaines d'unités de négociation. Malgré l'éparpillement des lieux de négociation, un nombre plus limité de centres de décision rassemble une proportion considérable de travailleurs syndiqués.

Bien que les grandes conventions occupent une place importante, la contractualisation du travail est décentralisée, les négociations par branche ou à l'échelle nationale sont absentes et les associations patronales ne jouent pratiquement aucun rôle dans les négociations. Dans ce contexte, les normes salariales et les modèles d'entente se diffusent à l'extérieur de mécanismes formels d'extension. La norme salariale fordiste s'est donc constituée à travers un processus chaotique de diffusion informelle (Rapport Woods, 1968, 69). Précisément, la dynamique syndicale est centrée sur l'établissement de *pattern bargaining* ou d'ententes clés dans les grandes entreprises qui occupent une position dominante dans les branches industrielles. L'accord établi dans une entreprise *leader* devient l'objet de revendications

de la part des syndiqués dans les entreprises de la même branche ou similaires. Ce modèle de diffusion de la norme salariale est tributaire de la capacité des organisations syndicales d'imposer les ententes clés dans chacune des entreprises.

C'est davantage dans les entreprises où il y a grève ou menace sérieuse de grève que se formulent les modèles d'entente salariale dont on s'inspirera par la suite, selon une démarche comparative. D'où l'importance, à tout le moins stratégique, des conflits de travail. Mais l'importance des conflits est aussi quantitative (tableau 1). Au cours de l'après-guerre jusqu'au milieu des années 1960, le temps de travail perdu est d'environ 0,17 % et le nombre de grèves double (181,8 à 355 en moyenne par année). Pour l'instant, contentons-nous d'indiquer que, par rapport à dix pays de capitalisme avancé, le Canada est distancé par l'Italie, la France, le Royaume-Uni et est à égalité avec les États-Unis pour le nombre de grèves par mille travailleurs de 1960 à 1964. Pour la même période, le Canada n'est dépassé que par l'Italie et les États-Unis pour le nombre de jours de travail perdus par mille travailleurs (Riddell, 1986, 38,40). Par la suite, le Canada connaîtra une escalade dans les conflits de travail. Au total, la transformation de la norme salariale s'effectue essentiellement dans une dynamique de conflits industriels.

#### LA DIFFUSION D'UNE NORME CONTINENTALE

Il est fréquent de poser la question de la diffusion internationale du régime d'accumulation et des formes de régulation compatibles en relation avec la norme véhiculée par le marché international, la compétitivité et la contrainte extérieure; par ailleurs, la firme internationalisée apparaît comme un « acteur central du processus d'internationalisation » (Mistral, 1986). La situation canadienne permet d'insister sur une dimension assez singulière. L'« interdépendance » du Canada et des États-Unis se manifeste, d'une part, par la présence massive de firmes étatsuniennes en sol canadien (plus de 40 % du capital dans les industries manufacturières et environ 50 % dans les mines et fonderies; Houle, 1985,96) et, d'autre part, par la domination des syndicats étatsuniens (unions internationales) sur le mouvement syndical au Canada (ils regroupent plus de 70 % des

effectifs syndicaux au Canada; Crispo, 1967, 2). Par comparaison aux autres pays industrialisés, il s'agit d'un cas unique.

Cette pénétration du capital et des syndicats étatsuniens a conditionné les aspects dominants du modèle de relations de travail. Le réseau syndical continentalisé a toute son importance dans la diffusion au Canada des ententes salariales négociées aux États-Unis. Bien qu'il y ait une variation dans les modes de diffusion selon les branches industrielles (Crispo, 1974), il s'agit d'une courroie de transmission privilégiée, ne serait-ce que par la programmation des négociations dans les grandes industries au Canada; cette programmation assure que les négociations au Canada suivent de peu celles aux États-Unis afin de revendiquer la plus récente entente (Downie, 1970, 237). Les exécutifs syndicaux étatsuniens s'impliquent davantage dans le déroulement des négociations au Canada lorsqu'il s'agit de branches industrielles en compétition directe avec l'industrie étatsunienne; les pressions pour une similarité des ententes visent à éviter une compétition par les bas salaires au Canada. Par ailleurs, la présence des « unions internationales » a influencé le type de pratiques syndicales préconisé, qui se traduit par un certain conservatisme et la prépondérance d'un « syndicalisme d'affaires » (Panitch et Swartz, 1984; Crispo, 1974, 681). Les politiques salariales des grandes entreprises constituent un deuxième vecteur important de diffusion des normes salariales étatsuniennes.

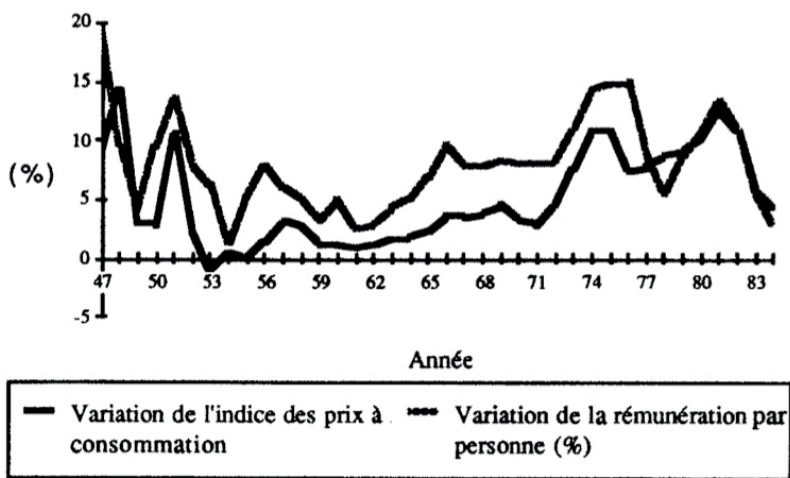
Les modalités de diffusion des ententes clés sont très variables d'une branche industrielle à l'autre, mais la probabilité de voir s'imposer un *pattern bargaining* international est d'autant plus forte que la branche est dominée conjointement par le capital et le syndicalisme étatsuniens ou qu'elle exporte une large partie de sa production aux États-Unis (Crispo, 1967, 190). Il s'agit de branches dont les caractéristiques sont favorables au développement d'un rapport salarial fordiste. D'un autre côté, surtout à partir des années 1960, la revendication de plus en plus insistante des syndicats canadiens pour obtenir la parité salariale avec les États-Unis est un facteur d'élévation de la norme salariale. Posé en termes de dollars du pays, l'écart nominal s'est réduit, dans l'industrie manufacturière, de 45,5 % en 1947 à 21,3 % en 1965 (Porter, 1970, 41).

Le rapport salarial qui s'établit aux États-Unis au cours de l'après-guerre exerce une influence significative au Canada grâce à un processus de diffusion d'une norme salariale et des conditions d'usage de la force de travail. Il s'agit d'une impulsion non négligeable à la constitution d'un rapport salarial fordiste au Canada.

#### LA MISE EN PLACE D'UN RAPPORT SALARIAL FORDISTE

Le rapport salarial fordiste suppose une programmation du revenu salarial sur une certaine période, ce qui atténue la sensibilité du mode de détermination des salaires aux variations de la conjoncture économique. La durée des conventions collectives constitue en ce sens un indice intéressant de la transformation du principe de formation du salaire direct. On constate au cours de l'après-guerre une nette tendance à l'allongement de la durée des conventions collectives; leur durée moyenne est passée de 18,1 mois en 1953 à 27,9 mois en 1965 (Rapport Woods, 70). Dans le domaine des grandes conventions, celles qui sont de 34 mois et plus représentent près du quart en 1963 alors qu'elles ne comptaient que pour 2,6 % en 1953; celles de 22 à 33 mois ont vu leur part augmenter de 25,8 % à 56,4 % (Christofides, 1985, 11). Cet allongement n'est pas un phénomène homogène pour l'ensemble des activités économiques; il se manifeste davantage dans les grandes entreprises du secteur manufacturier et, plus tard, dans le secteur public. L'allongement est rendu possible par l'incorporation dans l'entente de mesures de progression des salaires permettant de contrer l'inflation et d'assurer une progression du salaire réel. Il sous-entend donc une procédure de programmation pluriannuelle de l'évolution des salaires.

**Graphique 1**  
**Variations annuelles de la rémunération**  
**par personne et de l'indice des prix à la consommation,**  
**Canada, 1947-1984**



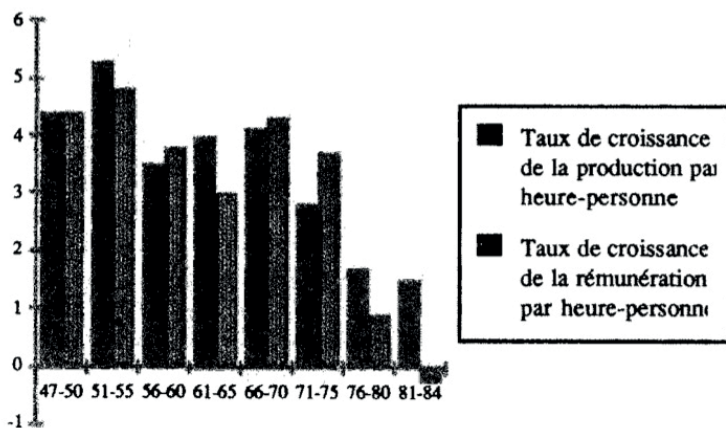
Source: Statistique Canada, 11-515F, 14-201 et 62-001

La progression des salaires se signale par une amélioration du salaire réel horaire. Sauf pour l'immédiat après-guerre, le taux de croissance des salaires et celui de l'indice des prix à la consommation ont connu une évolution parallèle jusqu'au début des années 1970; jusqu'en 1965, le taux de progression des salaires est en moyenne de 1,5 à 2 points supérieur à celui de l'inflation (graphique 1). S'il n'y a pas eu pour autant de redistribution du revenu national à la faveur des travailleurs salariés, c'est que l'augmentation du salaire réel a été appuyée par des gains de productivité historiquement élevés et soutenus.

De 1947 à 1965, le Canada connaît un taux annuel moyen de croissance de la productivité de 4,3 %, ce qui est nettement supérieur au taux de 1,14 % enregistré au cours de la période de 1891 à 1926; par la suite, le taux de croissance s'élève, mais reste inférieur au taux enregistré dans l'après-Deuxième Guerre (Denny, 1986, 3). Tout en étant forte par rapport au passé, la croissance de la productivité

demeure plus faible que dans la plupart des pays industriels (comme la France, l'Italie, le Japon, l'Allemagne ; Barou et Keizer, 1984, 244) ; elle permet somme toute un certain rattrapage à l'égard des États-Unis (86 % de la productivité étatsunienne en 1965). Cette croissance de la productivité dépasse, de peu cependant, la progression des salaires, sauf au cours de la récession de la fin des années 1950 ; au total, il y a quasiment une équivalence entre les gains de productivité et le taux d'augmentation des salaires de 1947 à 1965 (graphique 2). Cet arrimage entre productivité et salaires ne découle pas de l'existence d'une clause explicite de partage des gains de productivité dans les conventions collectives, mais de l'effet combiné de certains mécanismes de progression des salaires.

**Graphique 2**  
**Dynamique comparée de la productivité et du salaire réel dans l'ensemble des activités commerciales, Canada, 1947-1984**



Source: Statistique Canada, 14-201

Le principe de formation du salaire direct est profondément réaménagé au cours de l'après-guerre, réaménagement rendu possible par une croissance de la productivité, mais qui a été imposé par le mouvement syndical dans une dynamique particulièrement conflictuelle. Il reste à s'interroger sur le développement du salaire indirect et sur le rôle de l'État en cette matière.



## Un interventionnisme étatique mitigé

Suite à l'avancement du débat politique au cours des années 1930, au mécontentement ouvrier au cours de la guerre, à la montée d'une force politique social-démocrate dans certaines provinces et sur la scène fédérale (Boismenu, 1987), le gouvernement fédéral se résout à opter pour une politique d'inspiration keynésienne avant la fin de la guerre. Galbraith (1975, 137) a déjà souligné que le Canada aurait été parmi les premiers à adopter les idées de Keynes; avec le recul, cette évaluation semble un peu rapide (Noël, 1987; Campbell, 1987). La politique d'inspiration keynésienne va retenir certaines mesures réformistes qui répondent à des revendications populaires; cette réorientation mise de l'avant par un gouvernement centriste n'est pas imposée par le seul parti se revendiquant de la classe ouvrière et ne passe pas par une alliance avec ce dernier. Ironiquement, cette nouvelle politique a pour effet de souffler les appuis électoraux qui étaient accordés au parti social-démocrate et de le repousser vers les « misères du tierspartisme ». La contrainte politique, imposant au gouvernement cette orientation politique, reste relativement imprécise et ténue.

### PRINCIPES D'INTERVENTION ET RÉALISATIONS

Le discours keynésien fournit les ingrédients d'un consensus idéologique qui prévaudra jusqu'au milieu des années 1970. Ce discours a pris forme, au départ, avec les recommandations soumises par des publications gouvernementales en 1939, 1943 et 1945; on y préconise la mise en place de mesures extensives de sécurité du revenu et d'une protection universelle dans le domaine de la santé. Mais les conflits intergouvernementaux de même que le manque de conviction de la classe politique fédérale (Noël, 1987) provoquent une démarche gradualiste et une réduction sensible des mesures initialement prévues.

Les principales mesures mises de l'avant seront toujours en place au cours des années 1970 : 1940, assurance-chômage; 1944, allocations familiales; 1951, pensions de vieillesse (70 ans et plus); 1954, aide aux invalides; 1956, assistance chômage; 1957, assurance-hospitalisation (Blomqvist, 1985). Ces mesures seront élargies et complétées dans la deuxième moitié des années 1960. En somme, les diverses mesures,

qui sont étalées dans le temps, sont adoptées à la pièce et ne semblent pas suivre une démarche systématique. Elles signifient toutefois que le gouvernement a misé sur « des mesures de stabilisation des revenus plutôt que sur une politique active d'emploi » (Bellemare et Poulin Simon, 1986, 112), encore qu'il est possible de s'interroger sur leur véritable effet en termes de stabilisation.

### DÉPENSES PUBLIQUES ET LA GUERRE

La période de la guerre a eu un impact important sur la part des dépenses publiques dans le PNB. Si, en 1940, les dépenses de l'État canadien comptaient pour un peu plus de 20 % du PNB, en 1944 ces dernières atteignent 50 %. Après la guerre, on connaît une chute de cette proportion, puis une remontée. Mais peut-on attribuer à la guerre un effet de « déplacement » qui aurait provoqué à long terme un accroissement durable du ratio dépenses publiques/production nationale? Une étude plus attentive montre que, au mieux, la guerre n'aurait eu qu'un faible effet sur la masse des dépenses de l'ensemble de l'État canadien. Cependant, cette conjoncture particulière a provoqué, au sein du régime fédératif, une centralisation des dépenses et, de ce fait – il est permis de le penser –, a sûrement « contribué à accroître la capacité de décision et le champ des préoccupations » du gouvernement fédéral et, donc, permis de jeter les bases facilitant une politique interventionniste pour la période ultérieure (Cameron, 1986, 45). Au total, la croissance des dépenses publiques, particulièrement sous l'angle du développement du salaire indirect, est certainement significative, eu égard à la tradition politique canadienne, mais reste modeste si on la considère dans une perspective comparative.

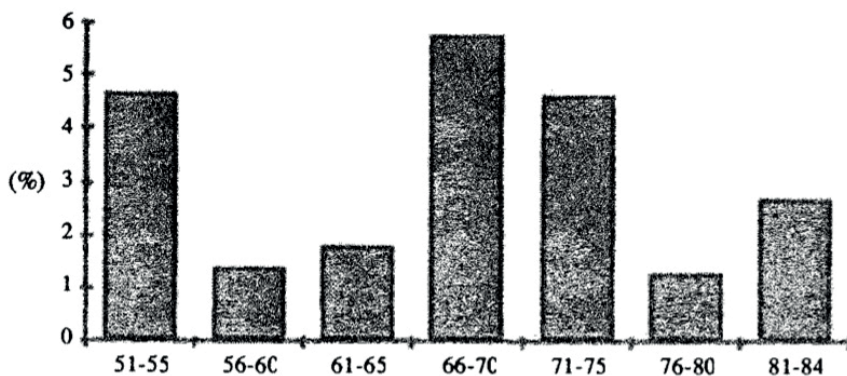
### UN INTERVENTIONNISME ÉTATIQUE RETENU

L'évaluation du degré d'intermédiation étatique dans la régulation de l'économie passe par la prise en compte de l'évolution à la fois des dépenses publiques en relation au PNB, et de la capacité relative d'imposition fiscale. On doit constater que le Canada participe à la tendance générale, dans les pays de capitalisme avancé, à l'expansion des dépenses publiques. Mais on est aussi frappé par la « retenue » dont fait preuve l'État canadien à ce chapitre (Cameron, 1986, 26). À la fin de notre première période (1965), les dépenses publiques totales représentent 29 % du PNB, alors

que l'on enregistre des taux allant de 33 à 38 % en Grande-Bretagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Allemagne de l'Ouest et en Autriche. Sur ce point, le Canada se compare aux États-Unis (28,2 %). Cette « retenue » s'exprime aussi sur le plan du drainage fiscal (Schmidt, 1982, 109; Wolfe, 1986, 169); avec une capacité relative d'imposition fiscale de l'ordre de 25 ou 26 % du PNB en 1950, 1960 et 1965, le Canada est de nouveau nettement devancé par l'Allemagne de l'Ouest, l'Autriche, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne et la Norvège. De nouveau, l'évolution est comparable avec celle des États-Unis.

À la fin de la guerre, le gouvernement fédéral, qui occupait presque toute la place, affichait un déficit budgétaire dépassant 20 % du PNB (Wolfe, 1986, 140-142). Vers la fin des années 1940, l'excédent du gouvernement atteignait 5 % du PNB. Le budget est resté excédentaire jusqu'à la fin des années 1950, même si le gouvernement a accru ses dépenses au titre des programmes sociaux et qu'il a diminué progressivement les taux d'imposition. Pendant cette période, le solde budgétaire pour l'ensemble de l'État canadien est positif. Avec la récession de la fin des années 1950 — début années 1960, on enregistre un déficit qui est d'environ 1,5 à 2 % du PNB, puis le solde redevient positif jusqu'au début des années 1970.

**Graphique 3**  
**Taux de croissance annuels moyens des dépenses des administrations publiques, par personne, Canada 1951-1984**



Source: Statistique Canada, 13-531 et 13-201

Par ailleurs, la croissance des dépenses est inégale dans le temps. L'introduction des programmes sociaux, notamment, semble donner une impulsion aux dépenses publiques *per capita* (graphique 3) qui, pour la période 1951-1955, ont un taux de croissance annuel de 4,7 %; mais, pour la décennie qui suit, la croissance est très faible (1,4 % et 1,8 %). On connaîtra une forte reprise dans la deuxième moitié des années 1960.

**Tableau 2**  
**Dépenses effectuées aux postes de la sécurité du revenu,**  
**de la santé et de l'éducation en pourcentage du PNB,**  
**Canada 1951 à 1981 (années choisies)**

	1951	1961	1971	1981
Aide sociale	46.7	37.9	38	38.8
Santé	18.1	22.5	26.4	27.6
Éducation	35.2	39.6	35.6	33.6
Total général	6.5	11.6	19.4	18.4

Source: François Vaillancourt, «La répartition des revenus et la sécurité sociale au Canada: un aperçu», dans François Vaillancourt (coord.), *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, vol. 1 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, p. 41.

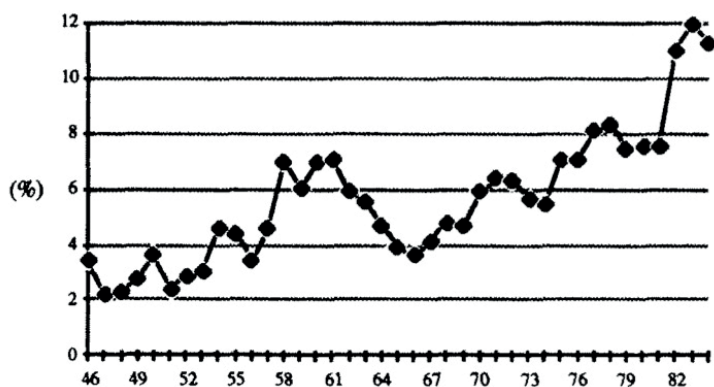
### UN ÉTAT-PROVIDENCE CIRCONSCRIT

Si l'on considère l'ensemble des dépenses identifiées à l'État-providence — c'est-à-dire : la sécurité du revenu, la santé et l'éducation —, elles passent de 6,5 % du PNB en 1951, à 11,6 % en 1961 (tableau 2). Cette progression est cependant largement tributaire de la croissance (environ 300 %) des dépenses dans les domaines de la santé et de l'éducation; les dépenses en sécurité du revenu n'ont augmenté que de 165 % pendant cette décennie. Ces tendances se confirmeront; la comparaison internationale (Cameron, 1986, 29), en 1965, permet de souligner que l'État canadien consacre nettement plus d'argent à l'achat de biens et à la prestation de services qu'aux prestations de sécurité sociale et d'allocations d'assistance. En effet, la part des dépenses finales de l'État canadien dans

le PNB est de 14,9 % alors que celle des prestations de sécurité sociale n'est que de 6,2 %.

Les mesures de sécurité du revenu que l'on peut évaluer par les paiements de transferts aux particuliers sont somme toute modestes quant à leur effet en termes de participation au revenu disponible et à la consommation. Malgré la hausse du taux de chômage (graphique 4) au cours des années 1950 (de 2,4 à 7,1 %) et un fléchissement (7,1 à 3,9 %) jusqu'au milieu des années 1960, les gouvernements au niveau fédéral adoptent une position plutôt passive, en faisant confiance aux forces du marché, ou mettent l'accent sur les problèmes structurels de l'industrialisation et de la formation de la main d'œuvre. L'effet conjoncturel des paiements de transfert semble marginal (Campbell, 1987). Les dépenses de sécurité du revenu faites par l'État canadien (tableau 3) ont augmenté plus lentement que les dépenses totales ou que le taux de croissance du PIB.

**Graphique 4**  
**Taux de chômage, Canada 1946-1984**



Source: Statistique Canada, 11-516F et 71-201

Globalement, de 1947 à 1965, les transferts dans le revenu personnel comptent pour environ 8 % dans la première décennie et pour 10 % dans la deuxième. Les paiements de transfert croissent à peine un peu plus rapidement que la consommation. C'est davantage le crédit à la consommation qui a fourni l'impulsion à la croissance

de la consommation. Passant de 1 247 millions \$ (constants, 1971) en 1946 à 8 870 millions \$ en 1965, le crédit à la consommation correspond à 8,1 % du revenu personnel disponible dans l'immédiat après-guerre, pour augmenter régulièrement jusqu'à représenter 17,6 % du revenu personnel entre 1961 et 1965. En ce sens, le crédit, qui comptait pour 9 % de la consommation totale en 1947-1950, voit sa proportion hausser jusqu'à 19 % en 1961-1965. Avec un taux annuel moyen de croissance du crédit presque trois fois plus élevé que celui de la consommation, il ressort que le crédit a eu un rôle moteur dans le développement de la consommation.

**Tableau 3**  
**Croissance des dépenses de sécurité du revenu,**  
**de santé et d'éducation, comparativement à la**  
**croissance des dépenses totales des administrations**  
**publiques et du produit intérieur réel,**  
**Canada 1951-1984 (taux annuels moyens de croissance)**

	51-55	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80	81-84
Dépenses de sécurité du revenu	3.4	4.3	3.8	8.9	11.1	1.6	5.0
Dépenses de santé	4.1	13.7	9.6	14.3	5.1	1.0	3.9
Dépenses d'éducation	5.6	11.4	7.0	10.9	1.7	0.4	-0.6
Dépenses totales des administrations publiques	7.8	4.0	3.8	7.5	6.0	1.8	3.9
Produit intérieur réel	5.7	3.6	6.0	4.8	5.4	3.7	1.5

Source: Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 11-516F; *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, 13-531 (hors série) 13-201; *Mesures globales de productivité*, 14-201; *Les finances publiques consolidées*, 68-202.

Par ailleurs, les transferts ont eu un effet marginal sur ce dernier plan et n'ont pu représenter un levier important de redistribution du revenu. La question de la distribution du revenu reste nettement posée sur le terrain du revenu d'emploi, et non en termes d'intermédiation étatique, alors même que l'emploi, l'un des principaux éléments d'obtention du revenu, fait de plus en plus défaut, ce dont témoignent des taux de chômage tendanciellement élevés.

## L'ÂGE D'OR DE L'INTERVENTIONNISME D'ÉTAT

### L'ouverture d'un nouveau front syndical

Pour l'essentiel, les lignes de force du modèle des relations de travail qui s'est établi au cours de l'après-guerre se confirment par la suite. Cependant, un phénomène fait son apparition et deviendra potentiellement stratégique : il s'agit de la syndicalisation des travailleurs du secteur public<sup>6</sup>.

La syndicalisation du secteur public. L'encadrement juridique des relations de travail pour les travailleurs du secteur privé se maintient pour l'essentiel, quoique l'on enregistre aux divers paliers gouvernementaux l'introduction de mesures bonifiant les droits et renforçant les obligations de la partie syndicale. Le gouvernement du Québec reconnaît en 1964, à la suite de pressions soutenues de la part du mouvement syndical, le droit de négociation collective aux employés du secteur public. Cette loi sera suivie trois ans plus tard de la même reconnaissance de la part du gouvernement fédéral (Panitch et Swartz, 1984, 142-144). Les autres provinces ont emboîté le pas entre le milieu des années 1960 et le début des années 1970. Cet élargissement des droits syndicaux s'accompagne généralement de mesures contraignantes portant sur les conditions pour l'exercice du droit de grève; dans certains cas, ce droit est simplement nié. Ces changements traduisent la conjugaison de l'augmentation de la masse des travailleurs au sein d'un État, désormais dispensateur de services, et de la montée des revendications et du militantisme des salariés en général, et particulièrement de ceux du secteur public.

La reconnaissance du droit à la négociation collective a favorisé la syndicalisation des salariés. Très rapidement, la quasi-totalité des employés admissibles se sont regroupés dans un syndicat, ce qui, ajouté à une progression accélérée de l'emploi dans ce secteur, a donné une impulsion au taux de syndicalisation au Canada qui passe de 30 % au milieu des années 1960 à 38 % à la fin des années 1970 (tableau 1). En 15 ans le nombre total de syndiqués a doublé; mais plus encore, le nombre de syndiqués dans le secteur public a augmenté de plus de 630 % entre 1961 et 1981 (Rose, 1984, 96). Dans ce secteur, l'essor du *membership* est brutal : de 1969 à 1973, le nombre de syndiqués

double pour atteindre 883 000. Les syndiqués du secteur public ne sont plus valeur négligeable dans l'ensemble du mouvement syndical ; ils comptent désormais (en 1981) pour 38,6 % des syndiqués, contre à peine 12,6 % en 1961.

Cette mutation profonde du mouvement syndical aura un impact certain sur les relations de travail. D'abord, un nouveau front syndical qui a beaucoup de visibilité s'ouvre ; de plus, le militantisme dans ce secteur va provoquer des grèves importantes ; ensuite, au Québec plus particulièrement, qui a été à l'origine de cette transformation et où on compte (en 1979) 32,8 % des syndiqués du secteur public au Canada — alors qu'il ne représente que 28 % des syndiqués tous secteurs confondus (Rose, 1984, 94) —, le mouvement syndical va développer une stratégie visant à utiliser les négociations avec l'État-patron pour infléchir une politique de progression du salaire direct et de développement du salaire indirect. Enfin, l'irruption de l'État au cœur des conflits de travail va susciter une propension au recours à l'autoritarisme et aux mesures d'exception.

### L'EXPLOSION DE L'ACTIVITÉ DE GRÈVE

Déjà, dans la période antérieure, l'activité de grève au Canada était particulièrement nourrie. À partir du milieu des années 1960, cette activité connaîtra une intensité extraordinaire. D'ailleurs, dans plusieurs des grèves importantes, les directions syndicales sont débordées par un militantisme renouvelé qui va jusqu'à la contestation de leur autorité. Il apparaît nettement aux travailleurs, qui, pour une large part, n'ont pas connu la crise des années 1930, que la négociation collective est la principale voie pour la distribution du revenu (Panitch et Swartz, 1984, 142).

Par ailleurs, plusieurs des grandes grèves se sont déroulées dans un service public, donc, en dernier ressort, sous autorité gouvernementale. C'est le cas de la grève de trois semaines des travailleurs de la voie maritime du Saint-Laurent qui se termine par une intervention fédérale accordant une augmentation salariale de 30 % en deux ans ; le scénario est semblable pour la grève des débardeurs des ports du Québec qui se termine avec une entente salariale de 35 % d'augmentation sur trois ans. On peut citer aussi la grève du rail à laquelle le



gouvernement fédéral met fin par une loi spéciale prévoyant tout de même une hausse des salaires de 18 % en deux ans. Parallèlement à ces grèves qui donnent lieu à l'intervention du gouvernement fédéral, d'autres grèves, au cours des années 1965-1966, comme celle de la construction au Québec à la veille de l'exposition universelle de 1967 ou des travailleurs de l'aviation Canadair, permettront d'obtenir une croissance salariale substantielle. Faisant référence au règlement du premier conflit cité, on a parlé de la « formule Pearson », du nom du premier ministre fédéral, comme d'un modèle de référence pour les accords salariaux au cours de ces années. Cette « formule Pearson » a une influence considérable sur les attentes des travailleurs en créant une atmosphère où les règlements généreux sont pratiquement tenus pour acquis (Rapports Woods, 1968, 88).

La moyenne annuelle du nombre de grèves passe de 571,6 en 1966-1970 à 856 en 1971-1975, pour atteindre 972 en 1976-1980 (tableau 1). Concurrément, le pourcentage du temps ouvrable perdu a triplé par rapport à ce qu'il était au début des années 1960. Le Canada reste un des pays industrialisés où l'activité de grève est la plus intense (Riddell, 1986, 36, 39, 40). Pour ce qui est du nombre de grèves par mille travailleurs, le Canada n'est devancé (sur 10 pays considérés) que par l'Italie, la France et le Royaume-Uni, encore que dans ce dernier cas il y a plutôt similitude depuis le milieu des années 1970. Par contre, lorsqu'on considère le nombre de jours perdus par mille travailleurs, le Canada n'est devancé que par l'Italie. Cela signifie aussi qu'alors que le Canada et les États-Unis avaient une forte, mais comparable propension à la grève et que les États-Unis montraient nettement plus de jours perdus pour des conflits de travail, le Canada, depuis le milieu des années 1960, distance les États-Unis surtout pour ce qui est du temps perdu.

#### LE CONFLIT INDUSTRIEL : POINT NODAL DE LA DISTRIBUTION

On pourrait considérer que le fort volume d'activité de grève témoigne d'une combativité exceptionnelle des travailleurs canadiens. Bien qu'il faille un bon niveau d'organisation et de mobilisation pour mener autant de grèves, et d'une durée aussi longue, il faut voir que cette intense activité de grève est largement tributaire des formes institutionnelles de régula-

tion mises en place depuis l'après-guerre. Des études comparatives sur la longue période montrent qu'il n'y a pas de déclin général de l'activité de grève dans les sociétés industrialisées; on connaît plutôt une évolution contrastée qui peut être distinguée en quelques modèles différenciés.

Il ressort que si l'activité de grève est une manifestation de conflits entre les classes ayant pour principal enjeu la distribution du revenu national, la diminution à long terme du volume des conflits industriels est largement explicable par le changement du lieu de la lutte touchant la distribution (Hibbs, 1978, 165). L'histoire contemporaine montre que le changement de lieu est conditionné par trois facteurs : le niveau de syndicalisation, la part du vote de gauche et la prise que ces partis peuvent avoir sur le pouvoir politique.

Retenons quelques modèles contrastés. Lorsque la mobilisation des travailleurs atteint un haut niveau (important vote de gauche, fort taux de syndicalisation) et qu'un parti social-démocrate ou travailliste exerce un contrôle stable ou occasionnel sur le gouvernement (Suède, Norvège, Autriche, Grande-Bretagne, Belgique), l'activité de grève décroît radicalement jusqu'à un niveau très bas ou régresse significativement (Korpi et Shalev, 1980). Ces pays connaissent généralement une croissance du secteur public, de la consommation collective et des transferts aux personnes.

D'autre part, certains pays (comme la France et l'Italie) ont un niveau de mobilisation des travailleurs relativement élevé, mais la gauche n'a pas réussi à obtenir un contrôle sur l'activité gouvernementale. Même si la socialisation de la consommation et de la distribution ne correspond pas à une large fraction du revenu national, l'État est un acteur dans le système des relations de travail; de ce fait, la grève est fréquemment utilisée comme forme d'action politique pour exercer une pression sur le gouvernement.

Enfin, dans les cas, comme le Canada et les États-Unis, où le niveau d'organisation syndicale est relativement bas et où les partis de gauche sont exclus du processus de décision politique, le volume de grèves est très élevé. L'intervention de l'État est comparativement limitée, si bien que les travailleurs doivent mener d'abord dans la sphère industrielle la lutte se rapportant à la distribution.

En d'autres termes (Hibbs, 1978, 165-167), le degré d'importance des conflits industriels est conditionné par la force relative du mouvement des travailleurs sur la scène politique et par l'engagement étatique plus ou moins accusé dans le processus de distribution du revenu et dans l'extension du secteur public par rapport à l'ensemble de l'économie. Ainsi, lorsque la gauche influence l'orientation politique du pays, lorsque la fraction du revenu national qui passe par le secteur public est considérable, lorsque le « salaire social » (consommation collective, transferts aux personnes) assure la sécurité économique d'une grande partie de la population, en somme, lorsque le processus politique joue un rôle majeur dans l'allocation finale du produit national, l'activité de grève a tendance à se résorber. Dans ces situations, la compétition politique et les conflits entre les partis de gauche et de droite dans l'arène électorale remplacent dans une large mesure les négociations industrielles et les activités de grève comme processus pour modeler la distribution finale du produit national.

Le Canada et les États-Unis vont illustrer un modèle aux antipodes du précédent, même si dans ces deux pays aussi on s'accorde sur la légalisation de la classe des travailleurs. Le secteur public reste relativement limité et le marché privé continue à dominer l'allocation de la production et des revenus. La sphère industrielle est en l'occurrence le lieu privilégié où se déroulent les conflits de distribution, ce qui donne tout son rôle à l'activité de grève. La domination d'un parti centriste au gouvernement fédéral et, plus généralement, sur la plupart des gouvernements provinciaux bloque ce déplacement du lieu de confrontation vers la scène publique sous le mode de l'action politique. De plus, par rapport au système des relations de travail, l'État canadien constitue un acteur plutôt passif, ce qui renforce la position centrale de la sphère industrielle dans la redistribution du revenu national. Et à plus forte raison si le niveau de chômage, qui est un facteur d'importance pour la redistribution, est toléré à un niveau relativement élevé.

#### LA TOLÉRANCE À L'ÉGARD DU CHÔMAGE

À partir des années 1960, le gouvernement fédéral prend progressivement conscience du caractère structurel du problème du chômage, mais,

comme pour la période précédente, accorde davantage d'attention à la « menace » inflationniste. La politique macroéconomique est marquée par la « psychose » inflationniste qui, même si elle s'atténue au tournant des années 1970, s'intensifiera avec le choc de la crise pétrolière. La priorité sera accordée à la stabilité des prix plutôt qu'à la stabilité de l'emploi (Bellemare et Poulin Simon, 1986; Campbell, 1987). À l'égard de l'emploi, le gouvernement va plutôt opter pour une politique de main-d'œuvre et de développement régional dont, c'est le moins que l'on puisse dire, les résultats sont incertains.

Pour la période allant de 1960 à 1969, Hibbs (1977, 1471) souligne que le Canada et les États-Unis ont connu régulièrement les taux de chômage les plus élevés des pays fortement industrialisés. Alors qu'il insiste sur le fait que les gouvernements dirigés par un parti social-démocrate ou travailliste ont privilégié l'objectif d'un faible taux de chômage, quitte à connaître une inflation plus forte, il conclut que des taux de chômage se rapprochant de ceux que connaissent le Canada et les États-Unis sont politiquement inacceptables et « impraticables » dans les pays où des partis de gauche sont fréquemment à la tête du gouvernement (1474). Dans ces derniers pays d'ailleurs, la politique industrielle se veut plus interventionniste, le secteur public connaît une expansion, et une gamme de mesures touchant le marché du travail et la main-d'œuvre tentent de réduire le chômage et d'en minimiser l'impact.

La relation entre tendance politique au gouvernement et politique à l'égard de l'emploi ou de l'inflation est sans doute plus complexe. La configuration des rapports de force sur la scène politique jouerait en effet un rôle marquant pour la direction suivie par la politique économique. Un mouvement socialiste fort — mesuré par le vote moyen aux partis de gauche et par l'existence d'un parti dominant à gauche — semble devoir amener les gouvernements à préconiser une politique active à l'égard du marché du travail (Schmidt, 1982, 141-143). Cette influence sera d'autant plus prononcée que seront réunies certaines conditions : l'existence de partis de gauche unifiés et montrant une cohésion idéologique, d'un mouvement syndical idéologiquement fort et uni, d'un milieu bourgeois (forces de droite et de centre) organisationnellement et idéologiquement divisé et,

finale, d'un mode corporatiste de règlement de conflits et d'établissement des compromis. En d'autres termes, l'orientation de la politique à l'égard de l'emploi est fortement influencée par l'état du rapport extra-parlementaire entre forces sociales et politiques; et, au total, le corporatisme est le meilleur indicateur pour anticiper des taux différenciés de chômage.

Tous les pays qui ont connu de faibles taux de chômage au cours de la crise des années 1970 se caractérisent par un mode corporatiste de résolution de conflit qui a atteint un niveau élevé ou moyen. Mais là encore, ce facteur n'implique pas un faible taux de chômage dans toutes les situations. Il ressort cependant que les pays qui se caractérisent par un corporatisme ayant atteint un niveau moyen et par un chômage élevé ou moyen se sont dotés d'un État-providence développé, en mesure d'atténuer les effets de la modernisation et de la rationalisation économiques par des compensations monétaires. En plus du niveau atteint dans le corporatisme et de l'état relatif des rapports de pouvoir entre les forces de gauche et de droite, on doit considérer la structure du marché du travail au cours des années 1960. Dans les pays qui ont expérimenté un plein emploi au cours des années 1960, la structure économique de même que les priorités retenues par les dirigeants politiques ont été favorables au maintien d'une politique de plein emploi durant la crise des années 1970. À l'inverse, les pays qui ont connu un taux de chômage élevé au cours des années 1960 ont été économiquement et politiquement portés à tolérer une augmentation encore plus importante du chômage.

La situation canadienne combine tous les facteurs socio-politiques qui favorisent une grande tolérance à l'égard du chômage. Le gouvernement fédéral a toujours été dirigé par un gouvernement centriste<sup>7</sup> et, lors des courtes périodes de gouvernement minoritaire, les sociaux-démocrates n'ont pu infléchir significativement la politique gouvernementale. Le vote social-démocrate est dans l'ensemble restreint et le mouvement syndical n'a pas de tradition d'engagement politique. La force extra-parlementaire de gauche est réduite. Après avoir craint en vain un chômage élevé dans l'immédiat après-guerre, le gouvernement se montre impuissant devant la montée du chômage au cours de la récession de la fin des années 1950 et par la suite. Cette

acceptation de fait d'une population importante de sans-emploi au cours des années 1960 prépare le terrain à une tolérance à l'égard du chômage qui se manifeste, entre autres, par l'insistance sur la lutte contre l'inflation comme préalable à une croissance économique et donc à la création d'emplois.

Ajoutons qu'au cours des années 1970 (Schmidt, 1982, 135), les pays présentant un faible degré d'avancement du corporatisme sont — en plus du Canada — la France, l'Italie, la Grande-Bretagne et les États-Unis. Au-delà de ce constat, on doit souligner que la configuration des forces sociales et politiques n'est sans doute pas étrangère à l'attention accordée par les gouvernements à la question du chômage. En effet, les trois pays européens ont un vote de gauche de plus de 40 % et leur niveau de chômage est moyen. Par contre, le Canada partage avec les États-Unis un chômage fort élevé, un corporatisme faiblement développé et un vote de gauche marginal (inexistant pour les États-Unis).

L'importance du chômage au Canada met en relief, d'une part, l'une des hypothèques qui pèsent sur la distribution du revenu national et, d'autre part, l'incapacité à développer les formes institutionnelles de compromis recoupées par la notion de corporatisme. Or, cette incapacité tient certainement de la faiblesse des forces de gauche et de la tradition du mouvement syndical, mais elle reflète aussi une nette opposition des gouvernements centristes et de la bourgeoisie à cette forme d'institutionnalisation de résolution des oppositions de classe. C'est dans ce contexte que le développement de la syndicalisation du secteur public a pu apparaître pour certaines composantes du mouvement syndical, particulièrement enracinées au Québec, comme une voie possible pour infléchir la politique gouvernementale sur la modulation des revenus.

#### LE SECTEUR PUBLIC ET LA PROGRESSION DES SALAIRES

Les données sur l'activité de grève masquent pourtant une différenciation des pratiques syndicales entre les secteurs d'implantation (Lacroix, 1986, 202-205). Le taux de grève dans le secteur privé se situe à quelque 19 % pendant une décennie (1967-1976), alors que, dans le secteur

public, où l'on connaît une forte progression des effectifs syndicaux, il est plutôt faible (1,4 % en 1967-1971, 4,3 % en 1972-1976); ce qui a diminué le taux global de grève. Cela dit, dans l'ensemble des activités de grève au Canada, le secteur public en viendra tout de même à occuper une place non négligeable; ne comptant pour presque rien au début des années 1960, ce secteur en viendra à représenter, au cours des années 1970, entre 15 et 20 % du nombre de grèves et du nombre de journées perdues pour conflit de travail. Cela nous amène à tenir compte de cette nouvelle dimension dans le modèle des relations de travail, d'autant que certains y ont vu le fer de lance d'une politique de modulation de la progression des salaires au Canada.

Le mouvement de syndicalisation des employés du secteur public a démarré au Québec pour s'étendre par la suite. Si bien qu'en 1975, l'ensemble des salariés travaillant dans le secteur public (fonctionnaires fédéraux, provinciaux, municipaux, employés des hôpitaux, en éducation, dans les entreprises publiques, etc.) représente entre le cinquième et le quart des travailleurs au Canada. Cependant la dynamique qui est enclenchée au Québec garde un caractère singulier.

Le mouvement de syndicalisation dans le secteur public au Québec s'accompagne de la revendication de conditions d'embauche et de salaire comparables au secteur privé. D'abord décentralisées, comme c'est le cas dans le secteur privé, les négociations connaîtront un rapide processus de centralisation sous l'impulsion à la fois du mouvement syndical et de l'État, qui entend coordonner et contrôler les avantages consentis qui, en fin de compte, sont financés par les recettes fiscales. Avec le tournant des années 1970, les négociations opposeront un front commun syndical rassemblant la plupart des salariés du secteur public et des porte-parole de l'État-patron. Le rapport de force qui s'engage est ponctué par de grandes grèves, des injonctions judiciaires, des lois spéciales de retour au travail, des refus de rentrer au travail, de lourdes amendes et des emprisonnements de dirigeants syndicaux.

À partir de 1971-1972 (Beaucage, 1981), la revendication salariale ne se pose plus en référence au secteur privé, car elle s'appuie sur la notion de « salaire minimum décent » qui serait établi en référence aux besoins fondamentaux, compte tenu de l'enrichissement de la

société et des nécessités de la vie contemporaine. À travers les divers conflits (Bureau de recherche sur la rémunération), on en arrive à déterminer les augmentations de salaire en fonction de trois facteurs : la protection de base (majoration du taux des salaires), la participation à l'enrichissement collectif (augmentation du salaire réel en fonction de la croissance de la productivité nationale) et la clause d'indexation (ajustement des salaires selon l'évolution de l'indice des prix).

Le mouvement syndical québécois a tenté de donner au secteur public un rôle dans la mise en œuvre d'une politique de modulation et de progression des salaires. En clair, les revendications vont dans le sens

1. de l'établissement d'une norme salariale supérieure à celle qui découle de la négociation dans le secteur privé,
  2. d'une programmation très formalisée de la croissance du revenu salarial (en fonction de l'inflation et de la productivité),
  3. d'un élargissement significatif des avantages normatifs et sociaux (salaire indirect) reliés à l'emploi, et, de là,
  4. d'un effet indirect, mais sans doute réel sur la fixation ultérieure du niveau du salaire minimum et des prestations d'aide sociale.
- En d'autres termes, l'objectif consistait à établir des ententes clés dans le secteur public afin, par essaimage, d'étendre les nouvelles normes à l'ensemble des activités économiques.

On a discuté abondamment de l'effet d'entraînement potentiel des normes établies dans le secteur public sur l'évolution des négociations dans le secteur privé. Considérant dans son échantillon les conventions collectives québécoises assorties d'une clause d'indemnité de vie chère (indexation), Cousineau et Lacroix (1977) concluaient que les hausses de salaire du secteur public tiennent davantage compte de l'inflation anticipée que du marché du travail et qu'en l'occurrence elles peuvent avoir un impact considérable sur l'emploi, l'inflation et la capacité concurrentielle du secteur privé. Les études subséquentes, qui ont exclu de l'échantillon les conventions avec une clause d'indemnité de vie chère et, de ce fait, presque toutes les conventions du secteur public du Québec, en arrivent à des conclusions autres (Wilton, 1986).



L'évolution des salaires dans le secteur public au Québec constituerait en ce sens une situation singulière au Canada. Une étude sur les coefficients salariaux des secteurs public et privé montre qu'au Québec il y aurait des différences alors qu'en Ontario il n'y en aurait presque aucune (Wilton, 1986). C'est d'ailleurs au Québec que l'activité de grève dans le secteur public est la plus soutenue (30,7 % des grèves du secteur public au Canada de 1972 à 1980 ; Smith, 1984, 207) ; de plus, situation unique au Canada, les taux de grève dans les secteurs privé et public au Québec sont comparables, sauf de 1977-1981 (Lacroix, 1986, 226). En somme, en l'absence de grands compromis concertés au niveau national sur la progression des salaires et sur le développement du salaire indirect, le mouvement syndical québécois a tenté d'imposer, par l'intermédiaire des négociations dans le secteur public, une politique de revenu, mais, dans l'hypothèse même où les retombées dans le secteur privé pourraient être vérifiées au Québec, cette situation apparaît exceptionnelle dans l'ensemble canadien.

Les études tenant peu compte du Québec en arrivent aux conclusions suivantes (Riddell, 1986) : après avoir été inférieurs dans les années 1950 — début 1960, les salaires du secteur public sont devenus par la suite plus avantageux que ceux du secteur privé ; depuis le milieu des années 1970, cet avantage a diminué. Cette différence salariale est essentiellement attribuable à un taux de syndicalisation plus élevé dans le secteur public. L'augmentation moyenne des salaires de 1968 à 1983 est semblable dans les deux secteurs. Finalement, les ententes salariales du secteur public n'ont pas d'effets d'entraînement généralisés sur le secteur privé ; en fait, l'évolution des salaires dans le secteur privé est influencée d'abord par les ententes clés conclues dans le secteur privé.

Mise à part la question de l'effet d'entraînement des salaires dans le secteur public, l'implication désormais directe de l'État dans la mêlée des relations de travail l'amène à jouer un rôle très directif et autoritaire lors de l'exercice du droit de grève, surtout lorsqu'il s'agit du secteur public. En effet, avec la montée de la syndicalisation dans le secteur public, l'État-patron a une propension à recourir à des mesures coercitives pour mettre un terme sinon à un conflit, du moins à l'activité de grève. Ainsi, parallèlement à l'exercice des droits syndicaux dans

le secteur public, les deux niveaux de gouvernement font un usage désormais fréquent des législations qui imposent le retour au travail. Alors que de 1950 à 1965, on comptait six lois de ce genre, de 1965 à 1975, on en dénombre 23 (Riddell, 1986, 22). De cette manière, l'État met sur la touche l'encadrement juridique général des relations de travail pour privilégier une intervention coercitive spécifique (Panitch et Swartz, 1984, 149); de plus en plus régulièrement, des pratiques légales, prévues dans l'encadrement juridique général des relations de travail, seront déclarés hors-la-loi pour un groupe de travailleurs ou pour une certaine période. La rhétorique de l'urgence ou de la santé et de la sécurité publique devient courante. On n'hésitera pas à prévoir de fortes amendes ou des peines de prison si la loi est défiée.

En somme, l'âge d'or du droit à la négociation collective dans le secteur public dure au plus une dizaine d'années. Tout se passe donc comme si l'on avait voulu casser toute dynamique qui se serait apparentée à celle qu'a tenté de mettre en place le mouvement syndical québécois. L'État canadien refuse donc l'établissement de procédures de compromis institutionnalisés à un niveau national visant l'élaboration d'une politique de revenu et de redistribution de la richesse; toute tentative d'utiliser le secteur public comme voie détournée pouvant jouer un rôle comparable a été combattue par le renouvellement du contexte légal de l'exercice du droit de négociation. Par la suite, on assistera à l'imposition de contrôles étatiques sur l'évolution de la norme salariale dans le secteur public, quitte à suspendre les principes mêmes de la légalisation de la classe travailleuse.

### L'ÉVOLUTION DE LA NORME SALARIALE

Le taux de progression du salaire réel avait eu tendance à légèrement décroître depuis le milieu des années 1950; avec la recrudescence des luttes syndicales et de l'activité de grève à partir de 1965, la tendance s'inverse pour un temps. Le salaire réel horaire croît de 4,3 % de 1966 à 1970, puis le rythme de croissance régresse à 3,7 % (graphique 2). La lutte anti-inflation portée par l'État, mais aussi par le capital, anéantit toute progression significative du salaire réel (0,9 % de 1976-1980; -0,3 % de 1981-1984) à partir du milieu des années 1970.

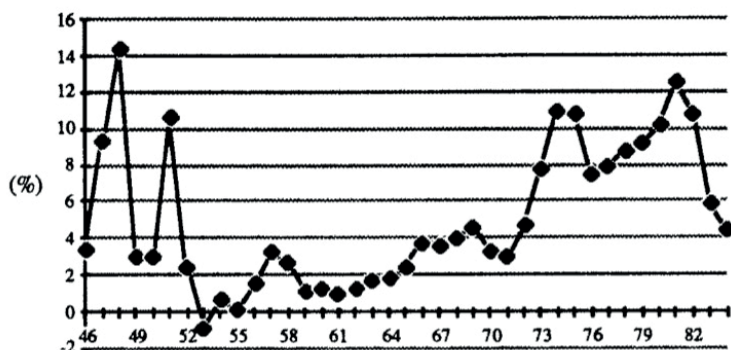
Alors même que la prépondérance des syndicats étatsuniens sur le mouvement syndical canadien est remise en cause et accuse des reculs importants (1965 : 70,8 % ; 1970 : 62,5 % ; 1975 : 51,4 % ; 1980 : 46,3 %), avec notamment le processus de syndicalisation du secteur public, les revendications salariales semblent avoir pour *leitmotiv* – et ce jusqu'au tournant des années 1970 — la parité salariale avec les États-Unis. L'écart, qui avait été réduit au cours de l'après-guerre, s'amenuise pour faire place à une similitude, en termes nominaux, au milieu des années 1970 (Dauphin, 1978). En dix ans, on passe d'une différence (au pair) de 25 % (1965) pour en arriver à 0,01 % (1974). Même si l'on considère la différence de taux de change, l'écart diminue de 32,5 % à 2 %. En l'absence d'une grande formalisation des mécanismes qui président à la progression des salaires, la parité a supporté l'argumentation réclamant une hausse des salaires.

Par ailleurs, la montée inflationniste qui se manifeste avec le début des années 1970 montre la vulnérabilité des mécanismes de programmation de la progression salariale. L'un des premiers effets (Christofides, 1985, 11) a consisté à faire marche arrière pour la durée des conventions collectives. On assiste, en effet, à un raccourcissement du terme des conventions, si bien que les ententes de moins de 22 mois qui étaient en perte de vitesse (seulement 17,7 % en 1973) redeviennent très rapidement courantes : 35,1 % en 1974, 69,5 % en 1977) ; parallèlement, les conventions de 34 mois et plus deviennent marginales. On connaît aussi un mouvement dans le milieu syndical afin de rouvrir les conventions qui ne sont pas échues afin de réajuster les salaires. Tous ces éléments ont pour but de protéger le salaire réel des travailleurs. Vers la fin des années 1970, il y a de nouveau un rallongement de la durée des conventions collectives, mais c'est essentiellement au profit d'un terme allant de 22 mois à 33 mois.

De nouveau, la croissance de la productivité au Canada est plus faible que dans d'autres pays industrialisés, comme le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, la France et l'Italie (Barou et Keizer, 1984, 226) ; étant toutefois supérieure à ce que l'on connaît aux États-Unis, l'écart sur la productivité du travail qui sépare le Canada de ce pays se rétrécit (en 1978 : 96,1 % ; Institut national de productivité, 1981). Cela va

poser en d'autres termes le rapport entre la productivité du travail et le coût salarial.

**Graphique 5**  
**Taux de variation de l'indice des prix à la consommation,**  
**Canada 1946-1984**



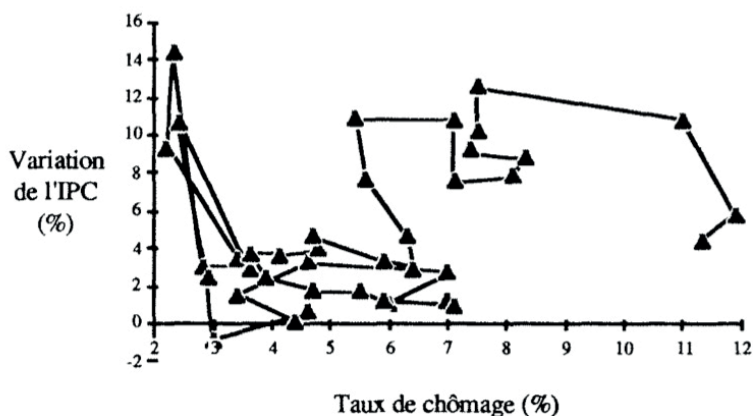
Source: Statistique Canada, 11-516F et 62-001

La période qui s'ouvre en 1965 est marquée, pour une dizaine d'années, par une progression assez importante du salaire réel (4,3 %, 3,7 %). Contrairement à la période de l'après-guerre (graphique 2), cette progression n'a pas été accompagnée par des gains de productivité conséquents : le taux de croissance de la productivité est inférieur. C'est surtout entre 1971 et 1975 que l'écart s'élargit au profit des salaires (2,7 % pour la productivité contre 3,7 % pour les salaires).

Sur d'autres plans, cette même période présente des caractéristiques nouvelles. On peut certainement parler de l'entrée dans une première phase de déclin de l'économie où sont présents les signes annonciateurs d'une crise économique qui ne fera que se confirmer<sup>8</sup>. À partir de 1966, on connaît une nette tendance à la hausse du chômage (3,6 % à 11,9 %). Même si à l'occasion on peut repérer une certaine reprise, illustrée par la baisse du taux de chômage, le nouveau taux minimum est toujours supérieur à celui des reprises précédentes; inversement, lorsque le taux de chômage est en hausse, le taux maximum atteint est toujours supérieur à celui obtenu précédemment. On connaît donc une forte montée du chômage et le niveau de celui-ci ne redescend

jamais à ce qu'il était auparavant (graphique 4). Il faut attendre 1961 pour voir se dessiner une nette tendance à la hausse des prix, avec une forte accélération à partir du début des années 1970 (graphique 5). En dépit du fait que le rythme s'est ralenti radicalement entre 1982 et 1984, le niveau de l'inflation à cette dernière date reste supérieur à ce qu'il était en 1972. Jusqu'en 1965, il semble y avoir un certain « arbitrage » entre l'inflation et le chômage, les gouvernements étant d'ailleurs plus soucieux de l'inflation que du chômage ; mais, depuis 1966 et surtout 1971, la courbe de Phillips se dirige d'abord vers le haut (plus d'inflation, maintien du chômage), puis vers la droite (hausse du chômage, reprise de l'inflation). Ajoutons que la baisse de l'inflation au début des années 1980 a été accompagnée par une augmentation très importante du taux de chômage : de 7,5 % en 1981 à 11 % en 1983-1984 (graphique 6).

Graphique 6  
Arbitrage entre la variation de l'IPC et le chômage,  
Canada 1946-1984



Source: Statistique Canada, 11-516F, 62-001 et 71-201

C'est donc sur cette toile de fond, faite de nombreux conflits de travail, de syndicalisation du secteur public, de croissance des salaires plus rapide que la productivité, de mesures d'exception en matière de

relations de travail, d'amorce du déclin de l'économie canadienne, que l'on connaît, à partir de 1965 et pour un temps, une revalorisation de l'État-providence.

## La croissance de l'État-providence

Le milieu des années 1960 marque une étape dans le développement de l'État-providence au Canada. Ce développement est comparativement un peu tardif et, de plus, il subira un coup de frein majeur quelque dix années plus tard.

### NOUVELLES MESURES DU SALAIRE INDIRECT

Une série de mesures s'accumulent à partir de 1965. Elles contribuent à donner une extension au salaire indirect public : 1965, régime des pensions du Canada et régime des rentes du Québec, régime d'assistance publique; 1966, programme de supplément de revenu garanti (personnes âgées), régime d'assurance-santé; 1971, refonte de l'assurance-chômage; 1978, restructuration des allocations familiales. Par la suite, on mettra de l'avant un programme de supplément de revenu au travail pour les faibles salariés visant à assurer une incitation au travail.

D'une façon générale, ces diverses mesures s'ajoutent à celles mises en place au cours de l'après-guerre. Il y a une exception notable avec le régime d'assistance publique qui se substitue à certains programmes catégoriels existants. Cette mesure a une double signification. Elle permet une extension de la couverture par rapport aux programmes jusqu'alors existants; cette extension est largement liée à l'abandon de programmes catégoriels au profit du principe d'universalité s'appuyant sur la notion de « besoin »; avec le constat du besoin, il y a reconnaissance du droit aux mesures de transferts.

### EXPANSION DE LA SPHÈRE PUBLIQUE

Ces mesures s'inscrivent dans une tendance à l'expansion de la sphère publique. Les dépenses publiques *per capita* (graphique 3) avaient connu une forte progression au début des années 1950 (4,7 % par an), puis une croissance modérée. Avec le milieu des années 1960, il y a une accélération avec des taux de croissance de 5,8 % (1966-1970) et

de 4,6 % (1971-1975). Cette tendance est cassée dans la deuxième moitié des années 1970; on revient à un taux annuel moyen modeste (1,3 %). Il est cependant utile de poser la question dans une perspective comparative.

En 1965 (Cameron, 1986, 26), les dépenses publiques totales représentaient 29 % du PNB; en 1981, on en est à 41,1 %. Pour autant, le Canada n'est pas dans le peloton de tête; il est, au contraire, nettement devancé par presque tous les pays européens de capitalisme avancé. Seuls marquent le pas, parmi les pays fortement industrialisés, les États-Unis et le Japon. À cette expansion « mesurée » de la sphère publique (Wolfe, 1986, 169), il faut ajouter que la capacité de drainage fiscal a connu aussi une croissance; cette dernière se situe cependant davantage entre 1965 et 1972 (25,9 % à 31,8 % du PNB). Par après, cette capacité stagne. Il y a peu de pays qui enregistrent un niveau de ponction fiscale aussi bas — de nouveau, on retrouve le Japon et les États-Unis —; de 1965 jusqu'au début des années 1980, le Canada se situe toujours au-dessous de la proportion moyenne des pays de l'OCDE.

#### LE DEGRÉ D'OUVERTURE DE L'ÉCONOMIE ET LA CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES

L'étude comparative montre que les gouvernements de pays à économie ouverte ont cherché à contrer les effets de la dépendance externe en étendant leur contrôle sur l'économie domestique par la socialisation d'une large partie de la consommation (Cameron, 1978). Dans plusieurs de ces pays (entre autres, Autriche, Norvège, Suède, Pays-Bas), on connaît une forte concentration industrielle, un fort taux de syndicalisation et d'importantes confédérations syndicales, la participation d'un parti de gauche au gouvernement, des négociations nationales entre syndicats, patrons et gouvernement, et des confédérations syndicales fortes qui favorisent la croissance du salaire indirect public et, finalement, l'expansion du secteur public. Cela dit, la situation d'économie ouverte semble avoir une influence sur les dépenses publiques même dans les pays où la présence d'une force syndicale et partisane de gauche fait défaut. Le degré d'ouverture de l'économie favoriserait en effet d'importantes hausses

des dépenses totales de l'État et, plus particulièrement, des paiements de transfert.

Alors que la guerre a pu exercer un modeste « effet de déplacement » sur les dépenses publiques au Canada, l'évolution de la conjoncture économique paraît avoir un effet plus important. Dans l'après-guerre, on connaît une forte relation entre le chômage et les dépenses publiques. Or, ce chômage dont les causes internes ne doivent pas être sous-estimées est aussi lié au degré d'ouverture de l'économie. Et, en l'occurrence, l'évolution économique du Canada (notamment, le taux de croissance et de chômage) est largement conditionnée par les fortes fluctuations économiques de son principal partenaire commercial, à savoir les États-Unis. Le caractère ouvert de l'économie amènerait vraisemblablement le gouvernement à soutenir ceux qui écopent de la dégradation de la situation concurrentielle du pays et de sa vulnérabilité à l'égard de facteurs externes. Ceci se manifesterait particulièrement par l'aide aux entreprises et aux branches non rentables, et par le financement de programmes sociaux. On pourrait donc raisonnablement penser que la croissance des dépenses publiques témoigne des « efforts déployés pour isoler l'économie nationale et la population canadienne de l'économie internationale et, en particulier, pour les protéger des fluctuations cycliques qui ont souvent marqué l'économie canadienne » (Cameron, 1986, 34).

#### CROISSANCE DU SALAIRE PUBLIC INDIRECT

Depuis les années 1960, l'État-providence connaît une croissance certaine. Les dépenses se rapportant aux volets de la sécurité du revenu, de la santé et de l'éducation sont passées de 11,6 % du PNB en 1961 à 18,4 % en 1981 (tableau 2). Si, au début des années 1970, les dépenses dans les domaines de la santé et de l'éducation accaparent une proportion du PNB comparativement légèrement élevée, c'est davantage en raison des caractéristiques démographiques du Canada. En ce sens, une fois pondérés les effets démographiques, le Canada occupe une position médiane par rapport à seize autres pays de l'OCDE (Blomqvist, 1985, 107-108). Par contre, le Canada était, comparativement à ces mêmes pays, l'un de ceux qui accordaient le moins (7,3 % du PNB) à la sécurité du revenu. Sur ce plan, on peut conclure qu'il s'agissait de l'un des États



providence les plus restreints. Encore une fois, les États-Unis avaient une position comparable.

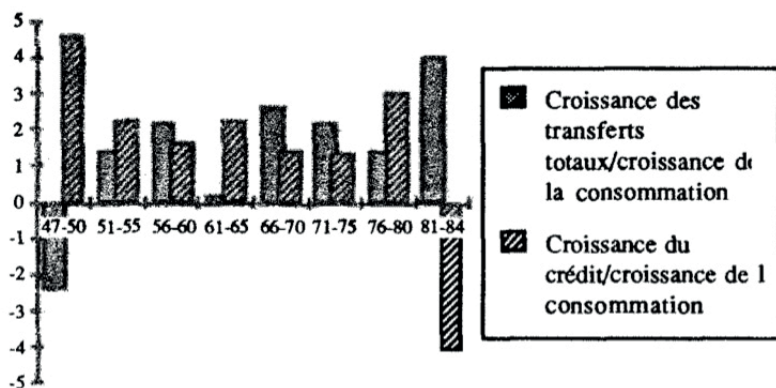
Par ailleurs (Banting, 1982, 35), la ventilation des dépenses de sécurité du revenu par types de prestations met en relief que, au Canada, l'essentiel est consacré aux sans-travail (26,6 % pour l'assurance-chômage et 19,6 % pour l'aide sociale, pour un total de 46,2 %). Nul autre pays de l'échantillon ne s'approche de cette situation (année 1972 ou année proche). Le pourcentage combiné aux Pays-Bas, qui est le pays le plus près, est de 25,4 %, puis, pour les pays qui suivent, il oscille aux environs de 21 %. Inversement, cela signifie que le Canada consacre relativement peu pour la sécurité de la vieillesse, les allocations familiales et les prestations d'assurance-santé en espèces.

La part réduite de ces dernières prestations nous amène à souligner que les dépenses de santé ont connu la plus forte augmentation dans les dépenses rattachées à l'État-providence de 1961 à 1981, mais que ces dépenses sont destinées à des prestations de services plutôt qu'à des prestations en espèces.

En ce sens, alors qu'en 1960 le secteur public assumait un peu plus de 40 % des dépenses reliées aux services de santé, cette proportion plafonne à près de 75 % à partir des années 1970 (Grenier, 1986, 290). Cela fait notamment en sorte que (Cameron, 1986, 26; année 1980-1981) d'un côté, le Canada possède l'une des performances les plus modestes au titre des prestations de sécurité sociale et d'allocations familiales, mais que, d'un autre côté, il n'est devancé que par trois pays scandinaves et la Grande-Bretagne pour ce qui est de la part des dépenses de consommation finale dans le PNB. Encore une fois, le salaire indirect public prend davantage la forme de prestations de services, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, que de prestations de sécurité du revenu en espèces.

Contrairement à la période précédente, le taux de croissance des dépenses publiques pour la sécurité du revenu est supérieur au taux de croissance des dépenses publiques totales et du PIB (tableau 3). Comparativement au volet santé et au volet éducation, les dépenses de sécurité du revenu croissent moins vite entre 1965-1970, mais ont un rythme d'augmentation nettement plus fort au début des années 1970.

**Graphique 7**  
**Croissance des transferts aux particuliers et du crédit à la consommation par rapport à la croissance des dépenses de consommation personnelles, Canada 1947-1984**



Source: Statistique Canada, 13-201, 13-531, 61-004, et *Revue de la Banque du Canada*.

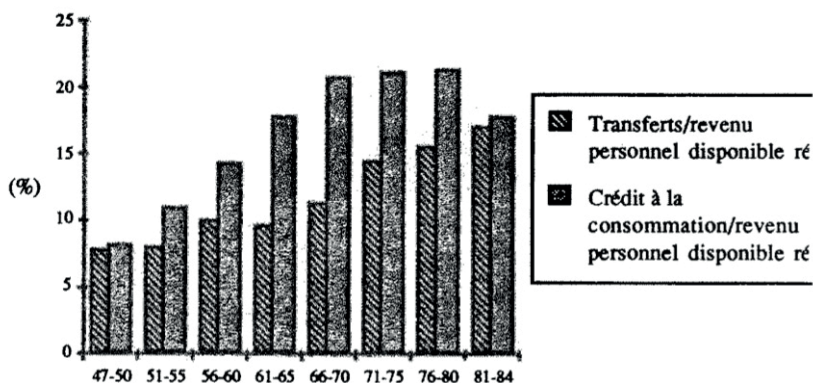
La part des transferts aux particuliers dans le revenu personnel disponible (graphiques 7 et 8) s'est significativement élargie dans la décennie qui suit 1965. De 9,7 % en 1961-1965, ces transferts comptent pour 14,5 % du revenu disponible en 1971-1975. Comparativement, le crédit à la consommation connaît une nette accélération par rapport au revenu disponible au cours des années 1966-1970; par la suite, cette proportion stagne (21,3 %, 21,9 %)°. En somme, eu égard à la croissance de la consommation, la croissance des transferts est plus rapide que celle du crédit pour les années 1966 à 1976.

#### CRISE FISCALE À ASSISES POLITIQUES

Depuis la reprise de la croissance au début des années 1960 jusqu'au milieu des années 1970, le solde de l'ensemble du secteur gouvernemental est resté excédentaire. Le point de rupture pour le gouvernement fédéral se situe en 1975, alors que le déficit, qui est de 3,8 milliards de dollars, ne cesse de s'aggraver pour s'élever à 26,6 milliards de dollars en 1984. La dette nette passe de 15,5 % du PNB à 40 % du PNB de 1975 à

1985 (Lalonde, 1983, 5). Par contre, les autres composantes du secteur gouvernemental (gouvernements provinciaux, gouvernements locaux, hôpitaux, régimes de pensions et de rentes) enregistrent un excédent neuf années sur dix. On doit donc s'intéresser particulièrement à la politique du gouvernement fédéral.

**Graphique 8**  
**Importance des transferts des administrations publiques et du**  
**crédit à la consommation par rapport au revenu personnel**  
**disponible réel, Canada 1947-1984**



Source: Statistique Canada, 13-531, 13-201 et 61-004 et *Revue de la banque du Canada*

Les effets de conjoncture ont relativement peu agi sur la croissance du déficit de 1975 à 1979; ceux-ci se seraient davantage fait sentir avec la crise du début des années 1980. À ce moment, plus de 60 % du déficit seraient d'origine conjoncturelle (Wolfe, 1986, 144-145). Pour expliquer l'autre partie, à caractère structurel, et qui joue davantage en termes relatifs au cours des années 1970, il faut regarder du côté des recettes. Le déficit serait imputable à l'effet combiné d'une stabilité relative des dépenses et du recul des revenus de l'État, notamment dans la deuxième moitié des années 1970 (Lalonde, 1983, 49).

Le problème politique de la crise fiscale est posé d'une manière très nette. Pour une part, l'explication tient à l'incapacité gouvernementale à drainer des revenus suffisants pour couvrir les dépenses

publiques. Une étude comparative des pays de capitalisme avancé fait ressortir une grande variété de situations (Cameron, 1985). Parmi les facteurs explicatifs, la performance économique ainsi que certains facteurs politiques ont eu beaucoup d'influence sur l'état des déficits. Il apparaît, en effet, que la capacité relative de ponction fiscale du revenu national est largement conditionnée par le centre de gravité politique et idéologique du gouvernement

Les pays dirigés par des gouvernements de gauche, pour une bonne part de 1965 à 1981, ont des plus hauts niveaux de taxation que ceux où le gouvernement est dominé par des centristes ou des conservateurs. Deux constats ressortent : d'abord, les variations dans la capacité de drainage fiscal sont étroitement liées aux variations de la taille moyenne des déficits budgétaires ; ensuite, il y a une relation inverse entre le niveau de taxation et la taille du déficit dans les divers pays de capitalisme avancé. Compte tenu de ces observations, il n'est pas surprenant que, même s'ils ont une propension à avoir des niveaux de dépenses publiques assez élevés, les gouvernements dominés par des partis de gauche ont été moins enclins à contracter d'importants déficits que ceux dominés par des partis centristes ou conservateurs. Cameron (1985, 260) écrit à ce propos : « [...] les pays les plus souvent gouvernés par des partis qui ne sont pas de gauche ont un secteur public généralement plus modeste et moins généreux [...] et une crise fiscale chronique qui se traduit par des déficits relativement élevés [...] parce que ces partis hésitent à prélever des impôts importants, spécialement sur le revenu et la richesse, car ces derniers frappent plus lourdement leurs partisans aux revenus élevés ». Cette conclusion, qui est d'ailleurs étayée par l'étude de Schmidt (1982) s'avère particulièrement pertinente pour le Canada.

Avec l'augmentation des dépenses publiques au cours des années 1960 et les velléités interventionnistes des gouvernements, le débat sur le régime fiscal au Canada s'est imposé tant au niveau fédéral que provincial de l'État (Perry, 1982, 86). Au niveau fédéral, une commission d'enquête (commission Carter) dépose son rapport en 1967 et propose une réforme en profondeur dont l'objectif fondamental est l'équité fiscale. Ce projet de réforme heurte le milieu patronal pour qui la fiscalité doit être revue en fonction de l'encouragement à l'ac-

cumulation et à la croissance économique. Le dépôt de ce rapport a provoqué l'une des campagnes les plus massives de l'histoire politique moderne du Canada du milieu patronal auprès du gouvernement (Gardner, 1981 ; McQuaig, 1987). En 1969, le gouvernement avance un projet édulcoré qui suscite une résistance toujours très forte et, deux ans plus tard, la législation fiscale présente un nouveau recul. Cette loi réunit des modifications mineures au régime déjà existant. L'extension de l'assiette fiscale est accompagnée de toute une série de concessions à l'égard du milieu des affaires et des hauts salariés (Lalonde, 1983, 54-55). L'année suivante, une nouvelle équipe de grands commis d'État s'installe au ministère des Finances avec pour objectif de démanteler la réforme (McQuaig, 1987). Réagissant à l'adoption de nouvelles mesures fiscales aux États-Unis (août 1971), le gouvernement crut nécessaire de proposer d'autres stimulants fiscaux afin, assurait-il, de préserver la compétitivité des entreprises canadiennes. Pourtant, « les avantages proposés [...] dépassaient largement ceux offerts aux États-Unis » (Wolfe, 1986, 174). Ces stimulants ont été suivis d'une série d'autres mesures de dépenses fiscales. À cela il faut ajouter certaines réductions de taxes, de taux d'imposition et de tarifs.

Au total, pendant la deuxième moitié des années 1970, « les dépenses fiscales ont progressé à un rythme de 42 %, alors que le taux était de 30 % pour les dépenses directes » (Wolfe, 1986, 174). Selon le ministre des Finances Marc Lalonde (1983, 1), la croissance des dépenses fédérales a été maintenue, en moyenne, à un taux de progression inférieur à celui du PNB entre 1974 et 1978, alors que le taux de croissance des recettes par rapport au PNB diminuait en raison des mesures fiscales discrétionnaires. En ce sens, l'augmentation du déficit est largement attribuable, non à l'augmentation des dépenses, mais à une ponction fiscale insuffisante.

Cette croissance des dépenses fiscales a été motivée (Wolfe, 1986, 175) par la volonté du gouvernement centriste à Ottawa d'apaiser d'abord les relations tendues avec les milieux d'affaires qui avaient résulté du débat sur la fiscalité, ensuite, de stimuler la croissance économique et, enfin, de maintenir les taux d'imposition réels en deçà de ceux des États-Unis. D'une manière générale, l'ensemble des dépenses fiscales favorise les entreprises ou les revenus élevés, c'est-à-dire les

milieux qui composent la clientèle stable du parti gouvernemental et qui s'opposaient à une réforme globale de la fiscalité mettant l'accent sur la progressivité des taux d'imposition ainsi qu'aux programmes de transferts jugés trop généreux.

Dans le contexte de la stagflation et de la possibilité d'une pression sur les salaires venant d'un militantisme syndical, notamment dans le secteur public, le gouvernement fédéral établit un programme anti-inflation qui a eu une incidence sur la croissance du salaire indirect. De 1972 à 1975, les dépenses fédérales ont augmenté annuellement en moyenne de 20 %; cette hausse rapide était attribuée largement aux transferts aux particuliers (majoration des allocations familiales et indexation des programmes de bien-être social en 1974). Or, l'un des axes du programme anti-inflation d'octobre 1975 a consisté à mettre de l'avant une politique de restriction des dépenses à « moyen terme : le total des dépenses [...] ne devait pas augmenter plus vite, en tendance, que le PNB » (Lalonde, 1983, 41). L'objectif fut atteint au cours des six années suivantes. Or, le ralentissement des dépenses totales a pu s'effectuer grâce, d'abord, à la diminution des transferts aux particuliers. Le poste « santé et services sociaux », qui occupe le premier rang dans les dépenses fédérales, a cru au cours des années 1970 de 38,5 % (1971-1972) à 42,1 % (1976-1977) pour ensuite décliner à 36,8 % (1981-1982).

#### UN SALAIRE INDIRECT DOMINÉ PAR LES CIRCUITS ÉTATIQUES

Le salaire indirect qui procède par les circuits étatiques se compose de mesures de redistribution de revenu, principalement par des transferts aux personnes, et de prestations de services. Dans l'ensemble, le salaire indirect public au Canada, évalué sur la base du développement de l'État-providence, est nettement à la traîne par rapport à la plupart des pays de capitalisme avancé européens et ce, d'abord, à cause d'un sous-développement des mesures de sécurité du revenu. Cela dit, le salaire indirect privé, c'est-à-dire qui découle de mécanismes de protection établis dans le cadre de la négociation collective ou par l'adhésion volontaire à un programme d'une institution privée, est relativement peu développé. En ce sens, le salaire indirect au Canada repose surtout sur des mécanismes et procédures étatiques et non sur la contractualisation du travail. Ajoutons

que d'une manière atypique, le financement des mesures étatiques, qui sont contrôlées exclusivement par l'État, se fait largement par le biais de l'impôt et fort peu par des cotisations de sécurité sociale (à peine 10 % des recettes totales de l'État : Blomqvist, 1985, 108)<sup>10</sup>.

Le salaire indirect privé, dont les régimes privés de retraite, ont une participation réelle, mais limitée au développement du salaire indirect total. La protection relative du revenu est faible et les mesures de protection touchent une part restreinte de la population. La portion congrue remplie par le salaire indirect privé confère au salaire indirect public une place centrale. Compte tenu de cette situation et du fait que seuls les gouvernements sont responsables du salaire indirect public, ce dernier peut être plus facilement subordonné à une politique globale de gestion étatique de la force de travail.

## L'IMPLANTATION D'UN MODÈLE DISCIPLINAIRE

Au milieu des années 1970, l'État tente de casser la dynamique qui a permis la croissance des dépenses publiques et des salaires réels. Sans que l'on puisse ici procéder à une analyse comparative, il semble que les processus politiques qui sont à l'œuvre dans le mode de développement particulier de l'État-providence au Canada — marqués entre autres choses par la domination de gouvernements centristes et d'une faiblesse politique du mouvement syndical et des forces de gauche — favorisent, dans le contexte de la crise, l'implantation d'un modèle disciplinaire d'intervention de l'État. Cette évolution est perceptible tant sur le plan des relations de travail que sur celui de l'évolution du salaire indirect (niveau et modalités).

### Autoritarisme et dirigisme dans les relations de travail

L'État-patron, directement impliqué dans des relations de travail conflictuelles, sera porté à transformer son mode d'intervention concernant l'encadrement juridique du travail et la fixation des salaires.

### LA FRÉQUENCE DES MESURES D'EXCEPTION

La propension de l'État à recourir à des mesures coercitives face à l'activité de grève est encore plus forte. Les législations qui imposent le retour au travail se multiplient : de 1975 à 1984, on compte 41 lois de retour au travail (contre 23 de 1965 à 1974 ; Riddell, 1986, 22). La propension de l'État à déclarer hors-la-loi des pratiques légales dans l'encadrement juridique général ne fait que s'accentuer. La rhétorique de l'urgence ou de la santé et de la sécurité publique est utilisée à satiété.

D'autre part, les contraintes à l'exercice du droit de grève sont plus sévères avec un élargissement des services et des catégories d'employés jugés essentiels pour la santé et la sécurité publique. En ce sens, même lorsqu'il est exercé dans une période légale, le droit de grève est restreint d'une manière permanente et a des effets nettement atténués.

### LA MODULATION RESTRICTIVE DES SALAIRES

Même si le secteur public n'a pas joué un rôle comparable au Québec et dans le reste du Canada, il reste qu'avant le milieu des années 1970, les augmentations de salaire dans le secteur public, notamment au niveau provincial de l'État, ont été plus élevées que dans le secteur privé. Le taux de chômage ne cesse de croître et atteint 7 % en 1975 ; concurrentement, l'inflation atteint presque 11 % en 1975. Après avoir appelé à une restriction volontaire des salaires, sans présenter en contrepartie des assurances concernant les mécanismes de redistribution de revenu, le gouvernement fédéral impose un Programme anti-inflation de 1975 à 1978. Le contrôle des salaires exercé a apparemment eu plus d'effets restrictifs sur les ententes salariales du secteur public (Riddell, 1986, 30). Cette loi réagissait d'ailleurs à des augmentations, en 1975, de 14 % dans le secteur public fédéral et de 25 % dans le secteur public provincial. Après 1978, la progression des salaires dans le secteur public est comparable ou même inférieure au secteur privé.

Par la suite (en 1982), le gouvernement fédéral, accompagné de la plupart des gouvernements provinciaux, imposera d'autres mesures de restriction des salaires visant cette fois le secteur public seulement. En fixant les taux d'augmentation à 6 et 5 %, le gouvernement suspend le droit de grève et de négociation collective, car il prolonge



de deux ans les conventions collectives existantes (Panitch et Swartz, 1984, 134-135). En somme, depuis 1975, deux interventions sur le processus de négociation ont visé à moduler à la baisse l'évolution des salaires ; dans ce processus, les ententes dans le secteur public ont été la cible privilégiée.

Ce nouveau rôle que s'accorde l'État canadien semble avoir porté. Sans qu'on puisse lui attribuer une responsabilité exclusive en la matière — car on sait que, dans les unités de négociation les plus importantes du secteur privé, le salaire réel fléchit tendanciellement —, on connaît après 1975 un renversement du rapport entre la rémunération et la productivité du travail. De 1966 à 1975, le salaire réel a crû plus rapidement que la productivité, alors qu'au milieu des années 1970, avec la Programme anti-inflation du gouvernement fédéral, bientôt suivi par les provinces, les salaires augmentent très peu (0,9 % de 1976 à 1980) et, même si les gains de productivité sont inférieurs à la période immédiatement antérieure, ils sont désormais supérieurs (1,7 %) à la progression des salaires (graphique 2). Au cours des années qui suivent, les salaires régressent (-0,3 %) alors que la croissance de la productivité se maintient, confirmant ainsi une reprise de tendance à l'avantage de la productivité, mais à un niveau de croissance nettement inférieur à celui connu depuis l'après-guerre.

## Casser la progression du salaire indirect

Un tournant semblable est effectué à partir du milieu des années 1970 dans le domaine du salaire indirect. La politique qui est suivie vise certainement à résorber la crise financière en diminuant la progression des dépenses reliées à l'État-providence, particulièrement celles de la sécurité du revenu, et à revoir de manière durable l'économie générale des programmes existants afin de les arrimer sans détour aux impératifs du marché.

### RÉSORBER LA CRISE FINANCIÈRE

On a vu ci-haut que le Programme anti-inflation de 1975 avait aussi comme dimension de réduire la progression des dépenses fédérales à un niveau inférieur à la croissance du PNB. Cet objectif a été atteint jusqu'à

la crise de 1981 grâce surtout à la diminution relative des transferts aux particuliers.

Par rapport au revenu personnel disponible, la part des transferts qui s'était élargie depuis les années 1960 semble plafonner (15,6 %) de 1976 à 1980, puis, elle connaît une remontée avec la crise (17,2 %). Le crédit à la consommation, pour ce qu'il représente par rapport au revenu disponible, qui avait connu une nette accélération, stagne puis décline avec la crise (18,2 %), pour se situer à un niveau comparable à ce qu'il était au début des années 1960. Le crédit semble donner une impulsion à la consommation de 1976 à 1980 alors qu'avec la crise la consommation progressera plus rapidement que le crédit; à ce moment, ce sont les transferts qui soutiennent la progression de la consommation. Si l'on retient l'ensemble de la période allant de 1966 à 1984, la croissance des transferts, par rapport à la croissance de la consommation, est nettement supérieure à la croissance du crédit. Cela n'empêche pas le crédit d'atteindre environ 23 % de la consommation totale, puis de fléchir, mais à un niveau encore supérieur à celui qu'il était avant cette période.

La mesure des réorientations qui se dessinent à partir du milieu des années 1970 doit aller au-delà du volume des dépenses et de leur valeur relative.

### BRISER LES RIGIDITÉS, VALORISER LE MARCHÉ

Les interventions de l'État en matière de politique sociale au Canada ont généralement eu l'universalité pour principe. Mais ce n'est qu'au milieu des années 1960 que l'aide sociale, qui était restée attachée à une vision catégorielle, s'est transformée pour adopter une conception d'universalité basée sur la notion de besoins. Depuis le milieu des années 1970, les quelques nouvelles mesures ou les réorganisations de programmes se font sous le sceau de la sélectivité et du resserrement des conditions d'admissibilité. Dans la foulée, sans que sa réalisation soit assurée — ne serait-ce qu'en raison des conflits intergouvernementaux —, le projet que caresse la classe dominante consiste à établir un régime unique de sécurité du revenu dans lequel se fonderaient tous les programmes existants.

Compte tenu du développement relativement limité de l'État-providence, en comparaison avec les autres pays de capitalisme avancé, il est difficile de prétendre sérieusement que les dépenses sociales ont atteint un seuil critique. Une commission d'enquête sur le développement du Canada, qui a déposé son rapport en 1985 (Commission Macdonald, 1985), attaquait la question sous un autre angle. Les programmes de paiements de transfert sont critiqués pour leur conception, leur manque de cohérence, mais plus fondamentalement parce qu'ils sont la source de rigidités (rigidité concernant le choix des politiques futures, rigidité chez les sans-emploi). En particulier, ces programmes désinciteraient (par un phénomène de démarchandisation partielle de la force de travail) les travailleurs à un retour rapide sur le marché du travail. De plus, le citoyen astucieux et non motivé tirerait profit des largesses de l'État et développerait une attitude de dépendance. En ce sens, les mesures sociales susciteraient chez les sans-emploi un modèle comportemental qui hypothèquerait leur insertion marchande.

De cette analyse découlent des propositions pour une nouvelle gestion des sans-emploi. La révision des programmes doit consister à casser les rigidités institutionnelles qui nuisent à la régulation par le marché et à stopper la « dérive comportementale » des prestataires. Pour ce faire, la relation entre l'État et le marché est reconsidérée. Si, au cours du développement de l'État-providence, la dialectique entre les deux était dominée par l'idée d'une action posée en termes de correction/complémentarité, elle répondrait dorénavant à l'idée de subordination au marché/stimulation de sa sanction. Le marché deviendrait l'étalon ; le niveau et la modulation des prestations seraient établis en fonction de ses impératifs (Boismenu, 1989a).

D'autre part, les propositions mettent de l'avant une spécialisation des interventions et un morcellement conséquent des clientèles ; la modulation des prestations ne serait plus fonction des besoins réels, mais de la variabilité des situations et de la conformité (ou de la non conformité) à des comportements obligés. La mise en veilleuse de l'universalité se conjugue avec l'accroissement du dirigisme étatique. On prévoit la constitution d'un réseau de filières qui consistent à adapter des mécanismes de normalisation et de réinsertion sur le marché aux diverses clientèles-cibles identifiées. En somme, mise à

part la réduction relative des sommes allouées aux programmes de transferts, les mesures préconisées fonctionnent à l'hygiène sociale, en ce sens que la non-insertion sur le marché du travail serait perçue comme un témoignage de troubles de comportement. C'est ainsi que l'on peut se demander si nous n'assistons pas à la « désignation d'une déviance socio-économique qui appellerait l'établissement de circuits et filières veillant à la normalisation, à la surveillance et au contrôle social » (Boismenu et Rocher, 1986, 129 ; Boismenu, 1990).

## CONCLUSION

Au terme de cette rétrospective historique et de la prise en considération des études comparatives, il ressort que l'intermédiation étatique dans la régulation monopoliste sera d'autant plus décisive que certaines conditions sociales et politiques sont réunies. Indépendamment du taux de croissance de l'économie, la présence d'un parti politique de gauche au gouvernement, la division des milieux bourgeois ou la force relative du mouvement syndical et d'un parti de gauche sur la scène publique sont porteuses d'effets sur les formes institutionnelles étatiques.

Dans ces circonstances, leur physionomie sont susceptibles de prendre les traits suivants : le développement d'un large secteur public, un engagement étatique accusé dans le processus de distribution du revenu, une compétition politique tendant à se substituer au conflit industriel dans la distribution finale du produit national, une politique active à l'égard du marché du travail, la mise en place d'un mode corporatiste de résolution des conflits, une politique peu tolérante à l'égard du chômage ou prévoyant des compensations monétaires importantes.

Le financement de cette politique est assuré par une ponction fiscale conséquente, c'est-à-dire qui couvre les besoins financiers de l'État. L'État fortement interventionniste est enraciné dans une configuration particulière de rapports de force sur la scène politique. On sait que le degré d'ouverture de l'économie a été un facteur favorisant le développement de cet interventionnisme ; très souvent ce facteur s'est conjugué aux précédents.

L'étude du Canada nous amène à souligner un autre modèle de formes institutionnelles. La scène politique est caractérisée par l'hégémonie des milieux d'affaires et des partis centristes, le parti social-démocrate reste assez marginal pendant toute la période, le mouvement syndical connaît un développement mitigé et suit généralement une pratique de syndicalisme d'affaires. Malgré une poussée au cours de la deuxième moitié des années 1960, le secteur public est moins développé que dans la plupart des pays de capitalisme avancé, l'État joue un rôle relativement restreint dans la distribution du revenu national, le conflit industriel reste central et le niveau d'activité de grève est particulièrement élevé, le mode corporatiste de résolution des conflits n'arrive pas à s'implanter, l'État est relativement tolérant à l'égard du chômage et bien plus préoccupé par l'inflation, les mesures de sécurité du revenu sont largement canalisées vers les sans-emploi.

Pour des raisons qui sont largement politiques, la capacité d'imposition fiscale est structurellement déficiente pour assurer un financement de l'interventionnisme de l'État. Le caractère ouvert de l'économie canadienne semble avoir été une dimension majeure dans le développement de cet interventionnisme, encore que cette dimension doive se conjuguer à une hégémonie politique centriste et, situation particulière, au poids incomparable d'un puissant voisin qui est, et de loin, le principal « partenaire » de cette économie ouverte.

Le fordisme se développe au Canada dans la contractualisation du travail et les compromis établis sous un mode décentralisé, en subissant l'influence marquée des États-Unis, ne serait-ce que par la diffusion continentale d'un modèle d'organisation du rapport salarial par l'intermédiaire des « unions internationales » et des filiales de firmes étatsuniennes.

S'il est vrai que l'ouverture de l'économie a pu inciter l'État à mettre en place des mesures afin, notamment, de « protéger » la population des fluctuations cycliques, la présence immédiate des États-Unis a certainement constitué une force de conservatisme politique pour ce qui est du rôle à accorder à l'État au Canada. Ce conservatisme s'impose en particulier par l'intermédiaire de la comparaison des politiques mises en place et de la concurrence bien inégale touchant, par

exemple, le déplacement des capitaux. Par exemple, sans considérer les facteurs politiques internes qui ont joué un rôle de premier plan, la politique fiscale du gouvernement fédéral canadien s'est définie dans une perspective de compétitivité par rapport aux États-Unis.

Sur plusieurs plans considérés : conflits industriels, dépenses publiques, niveau des salaires, absence du modèle corporatiste, importance du chômage, décentralisation des négociations, hégémonie centriste et faiblesse des organisations de travailleurs, etc., on note des convergences entre le Canada et les États-Unis qui pourraient amener à penser que se dessine un modèle nord-américain des formes institutionnelles étatiques participant à la régulation monopoliste. Une étude plus attentive pourrait sans doute souligner les mesures souvent plus réformistes au Canada concernant la sécurité du revenu et la politique de santé. D'ailleurs, la perspective du libre-échange entre le Canada et les États-Unis ne peut que mettre en évidence des distinctions substantielles.

Dans une perspective internationale, on peut cependant suggérer que ces deux pays constituent des cas de figure illustrant un modèle d'agencement de formes institutionnelles étatiques qui, tout en participant à la régulation monopoliste, est fortement contrasté par rapport à celui qui s'est constitué dans le sillage de gouvernements de gauche ou sous la pression insistante de forces socio-politiques de gauche. Entre ces deux « extrêmes » (modèle à hégémonie centriste et à forte tonalité libérale, et modèle social-démocrate et/ou à corporatisme fortement structuré), on retrouve des pays comme la France et l'Italie. Le défi qui se pose à la théorie de la régulation, c'est précisément de développer une analyse de l'État capable d'identifier, au sein de la forme d'État reliée à la régulation monopoliste (qualifiée d'État inscrit, keynésien, régulateur, administratif, etc.), des modèles d'agencement des formes institutionnelles étatiques de régulation.

Au Canada, l'âge d'or de l'État interventionniste, qui se définit comme acteur majeur dans la stabilisation de l'organisation socio-économique, prend place dans une courte période de dix ans, allant du milieu des années 1960 au milieu des années 1970.

Cette période, qui prend fin avec la crise se manifestant à la faveur de la hausse des prix du pétrole, est marquée par une détérioration du modèle de croissance économique de l'après-guerre. Comme aux États-Unis, plusieurs indicateurs illustrent le déclin de l'économie depuis le milieu des années 1960. En plus de la croissance très nette du chômage et de l'inflation, la progression des salaires est plus rapide pendant dix ans que celle de la productivité. Au début des années 1970, la productivité croît annuellement de 2,7 % alors que les salaires augmentent de 3,7 %. L'expansion du rôle de l'État dans la régulation monopoliste se réalise au moment où les gains de productivité s'amenuisent pour ne représenter au début des années 1980 que 1,5 %.

Au tournant du milieu des années 1970, on assiste non pas au désengagement de l'État, mais à la valorisation de son rôle directif et coercitif mis au service du rétablissement de la réduction de la progression du salaire direct et du salaire indirect public.

Le blocage politique à l'égard de mécanismes « nationaux » de compromis formalisés (corporatisme), le développement comparativement restreint du secteur public et de la place de l'État dans la distribution du revenu national, le rôle central du conflit de travail dans la distribution et dans l'établissement de la norme salariale, la syndicalisation du secteur public dans le cadre d'organisations syndicales « nationales », tous ces facteurs ont concouru à la tentative de mettre en place un mode original de formulation d'un compromis sur la progression de la norme salariale fondé sur les négociations dans le secteur public. Avec beaucoup plus d'insistance au Québec, le mouvement syndical a tenté de capitaliser sur ces négociations touchant une proportion considérable des travailleurs pour infléchir un politique de revenu. Cette tentative, qui s'est déroulée dans un contexte extrêmement conflictuel, ne s'est pas étendue à l'ensemble du Canada et toute velléité semblable a été stoppée, à partir de 1975, par l'usage répété de la puissance législative de l'État pour limiter les salaires.

Les formes institutionnelles étatiques de régulation au Canada, développées sous l'égide de forces politiques centristes face à des forces de gauche faibles, prètent, avec la crise, à un développement marqué au

sceau de l'autoritarisme. L'État utilise sa puissance publique surtout à partir du milieu des années 1970 à la fois sur le front du travail et sur celui du salaire indirect public. L'inflexion par le secteur public d'une politique de revenu a été bloquée, les mesures répressives s'accumulent dans tes conflits de travail, la suspension du droit de négociation collective et du droit de grève dans le secteur public est utilisée, la lutte contre la hausse des dépenses publiques se fait d'abord par le plafonnement des dépenses pour la sécurité du revenu, les services sociaux et la santé, les programmes visant les sans-emploi sont revus dans la perspective de les subordonner strictement aux impératifs du marché et d'agir de manière modulée sur les clientèles-cibles afin de modifier leurs comportements et de discipliner leur insertion sur un marché du travail détérioré (le travail au minimum). En d'autres termes, au Canada, les formes institutionnelles étatiques de régulation, façonnées sous une hégémonie centriste et marquées par une forte tonalité libérale, sont le creuset de l'implantation d'un mode disciplinaire d'intervention de l'État.

---

### Références bibliographiques

Banting, K.O. (1882), *The Welfare State and Canadian Federalism*. Kingston/ Montréal, McGill-Queen's University Press, 226 p.

Barou, Y. et Keiser, B. (1984), *Les grandes économies. États-Unis, Japon, Allemagne fédérale, France, Royaume-Uni*. Paris, Seuil. 310 p.

Beaucage, A. (1981), *Idéologie, solidarité et politique salariale syndicale : l'expérience des fronts communs du secteur public québécois de 1971 à 1975*. Thèse de doctorat, École de relations industrielles, Université de Montréal, 526 p.

Bellemare, D. (1981), *La sécurité du revenu au Canada : une analyse économique de l'avènement de l'État-providence*. Thèse de doctorat, Département de sciences économiques, Université McGill, 745 p.

Bellemare, D. et Poulin Simon, L. (1986), *Le défi du plein emploi : un nouveau regard économique*. Montréal, Éditions Saint-Martin. 530 p.

Blomqvist, A.G. (1985), « L'économie politique de l'État-providence canadien », dans D. Laidler (dir.), *Le bien-être économique. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, vol 26, pp. 103-158.

Boismenu, G. (1981), *Le duplessisme : politique économique et rapports de force, 1944-1960*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 432 p.



Boismenu, G. (1987), « Keynésianisme et niveau provincial de l'État canadien », dans Boismenu, G. et Dostaler, G. (dir.), *La « Théorie générale » et le keynésianisme*. Montréal, ACFAS, « Politique et Économie », pp. 109-30.

Boismenu, G. (1989a), « Le réaménagement de la régulation technicienne de l'État », dans Maheu, L. et Sales, A. (dir.), *La recomposition du politique*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, à paraître.

Boismenu, G. (avec la coll. de N. Gravel) (1989b), *La vraisemblance de la problématique de la régulation pour saisir la réalité canadienne : étude des indicateurs économiques en moyenne période*. Montréal, Cahiers du GRÉTSÉ, 64 p.

Boismenu, G. (1990), « La spécialisation des clientèles : panacée ou nouvelle forme d'investissement étatique du tissu social », dans Boismenu, G. et Hamel, P. (dir.), *Les nouvelles formes de la démocratie*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, à paraître.

Boismenu, G. et Gleizal, J.-J. (1988), *Les mécanismes de régulation sociale*. Montréal-Lyon, Boréal-Presses universitaires de Lyon, 240 p.

Boismenu, G. et Rocher, F. (1986), « Vers une réorientation des politiques sociales au Canada », *Revue internationale d'action communautaire*, n° 15/56, automne, pp. 119-130.

Bowles, S., Gordon, D.M. et Weisskopf, T.E. (1986), *L'économie du gaspillage : la crise américaine et les politiques réaganiennes*. Paris, Éd. de la Découverte, 377 p.

Bromke, A. (1961), *The Labour Relations Board in Ontario : a Study of the Administrative Tribunal*. Montréal, Industrial Relations Centre, McGill University, 104 p.

Bureau de recherche sur la rémunération (1982), « Les mécanismes de fonctionnement des diverses composantes de la croissance des salaires dans les conventions collectives du secteur public et parapublic québécois, 1971-1982 », dans *Rémunération au Québec, données et analyses*. Québec, Conseil du trésor, n° 4, pp. 101-122.

Cameron, D.R. (1978), « The Expansion of the Public Economy: a comparative analysis », *American Political Science Review*, vol. 72, n° 4, pp. 1243-1261.

Cameron, D.R. (1985), « Does Government Cause Inflation? Taxes, Spending and Deficits », L.N. Lindberg et C.S. Maier (dir.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington, The Brookings Institution, pp. 224-279.

Cameron, D.R. (1986), « La croissance des dépenses de l'État : l'expérience canadienne dans une optique comparative », dans Banting, K. (dir.), *L'État et la société : le Canada dans une optique comparative*. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 31, pp. 23-58.

Campbell, R.M. (1987), *Grand Illusions*. Peterborough, Broadview Press Ltd., 270 p.

- Castels, F. et McKinlay, R.D. (1979), « The Importance of Politics: an Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States », dans Wilson, M.J. (dir.), *Social and Educational Research in Action: a Book of Readings*. London, Longman-Open University Press, pp. 329-348.
- Cousineau, J.-M. et Lacroix, R. (1977), *La détermination des salaires dans le monde des grandes conventions collectives : une analyse des secteurs privé et public*. Ottawa, Conseil économique du Canada, 150 p.
- Cousineau, J.-M. et Lacroix, R. (1985), *La détermination des avantages sociaux au Canada*. Montréal, École de relations industrielles, Université de Montréal, tiré-à-part n° 59, 21 p.
- Christofides, L.N. (1985), *Les déterminants de la durée des conventions collectives*. Ottawa, Travail Canada, 67 p.
- Crispo, J. (1967), *International Unionism, a Study in Canadian-American Relations*. McGraw-Hill Company of Canada Ltd., 327 p.
- Crispo, J. (1974), « Multinational Corporations, International Unions and Industrial Relations: the Canadian Case », *Relations industrielles*, vol. 29, n° 4, pp. 673-684.
- Dauphin, R. (1978), *Les effets de la libéralisation des échanges sur l'économie canadienne*. Ottawa, Conseil économique du Canada, 202 p.
- Denny, M. (1986), « Les perspectives en matière de productivité », dans Sargeant, J. (dir.), *La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives*. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 22,
- Dion, G. (1975), « L'origine de la formule Rand », *Relations industrielles*, vol. 30, n° 4, pp. 747-760
- Dofny, J. (1975), « Le pouvoir réel des ouvriers », dans Belzile B. et al. (dir.), *Inflation, indexation et conflits sociaux*. Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 171-198.
- Downie, B.M. (1970), *Relationship Between Canadian-American Wage Settlements*. Kingston, Industrial relation centre, Queen's University, 257 p.
- Galbraith, J.K. (1975), « How Keynes Came to America », dans Keynes M. (dir.), *Essays on John Maynard Keynes*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 132-141.
- Gardner, R. (1981), « Tax Reform and Class Interests: the Fate of Progressive Reform, 1967-1972 », *Canadian Taxation*, vol 3, n° 4, pp. 245-257.
- Grenier, G. (1986), « Le coût des services de santé au Canada », dans F. Vaillancourt (dir.), *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 1,
- Hébert, G. (1974), « L'impact de l'inflation sur la négociation collective », dans Belzile et al. (dir.), *Inflation, indexation et conflits sociaux*. Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 49-76.

Hibbs, D.A. (1977), « Political Parties and Macroeconomic Policy », *American Political Science Review*, vol. 71, n° 4, pp. 1467-1487.

Hibbs, D.A. (1978), « On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity », *British Journal of Political Science*, vol 8, n° 2, pp. 153-176.

Houle, F. (1985), « La crise et la place du Canada dans la nouvelle division internationale du travail », dans Cameron, D. et Houle, F. (dir.), *Le Canada et la nouvelle division internationale du travail*. Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, pp. 79-102.

Institut national de la productivité (1981), *La productivité de l'économie du Québec : bilan*.

Korpi, W. et Shalev. M. (1980), « Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900-1976 », *Political Power and Social Theory*, vol. 1, pp. 301-334.

Lacroix, R. (1986), « L'activité de grève au Canada », dans Riddell, W.C. (dir.), *Les relations de travail au Canada*. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 16, pp. 183-241.

Lalonde, M. (1983), *Le déficit fédéral mis en perspective*. Ottawa, ministère des Finances, 81 p.

MacEachen, A.J. (1981), *Analyse des dépenses fiscales fédérales destinées aux particuliers*. Ottawa, ministère des Finances, 34 p.

McQuaig, L. (1987), *La part du Lion*. Montréal, Éd. du Roseau, 406 p.

Mistral, J. (1986), « Régime international et trajectoires nationales », dans Boyer, R. (dir.), *Capitalismes fin de siècle*. Paris, Presses universitaires de France, pp. 167-201.

Noël, A. (1987), « L'après-guerre au Canada : politiques keynésiennes ou nouvelles formes de régulation », dans Boisrénou, G. et Dostaler, G. (dir.), *La « Théorie générale » et le keynésianisme*. Montréal, ACFAS, « Politique et Économie », pp. 91-107.

Panitch, L. et Swartz, D. (1984), « Toward Permanent Exceptionalism: Coercion and Consent in Canadian Industrial Relations », *Le Travail*, vol. 13, printemps, pp. 133-157.

Perry, J.H. (1982), *Background of Current Fiscal Problems*. Canadian Tax Foundation, Canadian Tax Paper, n° 68, 159 p.

Porter, A. (1970), *Les salaires au Canada et aux États-Unis : une analyse comparée*. Ottawa., ministère du Travail, 156 p.

Rand. I.C. (1975), « Décision touchant la sécurité syndicale dans le conflit de Ford 1946 », *Relations industrielles*, vol 30, n° 4, pp. 761-771

Rapport Woods (1968), *Rapport de l'équipe spécialisée en relations de travail*, Les relations de travail au Canada, 272 p.

Riddell, W.C. (1986), « Les relations de travail au Canada : un aperçu », dans Riddell, W.C. (dir.), *Les relations de travail au Canada*. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada., vol. 16, pp. 1-106.

Rose, J.B. (1984), « Growth Patterns of Public Sector Unions », dans Thompson, M. et Swimmer, G. (dir.), *Conflict and Compromise, the Future of Public Sector Industrial Relations*. Montréal, Institut de recherches politiques, pp. 83-119.

Schmidt, M.G. (1982), « The Role of Parties in Shaping Macroeconomic Policy », dans Castles, F.O. (dir.), *The Impact of Parties*. London-Beverly Hills, Sage Publication Ltd., pp. 97-176.

Smith, D.A. (1984), « Strikes in the Canadian Public Sector », dans Thompson, M. et Swimmer, G. (dir.), *Conflict and Compromise, the Future of Public Sector Industrial Relations*. Montréal, Institut de recherches politiques, pp. 197-228.

Wilton, D.A. (1986), « La rémunération dans le secteur public », dans Riddell, W.C. (dir.), *Les relations de travail au Canada*. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol 16, pp. 293-324.

Wolfe, D.A. (1986), « Les dimensions politiques des déficits », dans Doern, G.B. (dir.), *Les dimensions politiques de la politique économique*. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 40, pp. 137-190.

- 1 L'auteur tient à remercier Jacques Boivin et Jean-Sylvain Gauthier, respectivement agent et auxiliaire de recherche, qui ont contribué à rassembler la documentation et les données utilisées dans la présente étude. Cette dernière a été rendue possible grâce à l'aide financière du Conseil de la recherche en sciences humaines du Canada et du Fonds FCAR du Québec.
- 2 Cette périodisation tient compte essentiellement de l'action de l'État. Elle s'avère pertinente pour caractériser le rôle rempli par l'État dans la régulation du rapport salarial. La prise en considération d'une diversité de dimensions dans la transformation des rapports sociaux depuis l'après-guerre, et particulièrement, de l'évolution économique, nous amènerait à revoir ce découpage. Nous serions amenés à retenir, dans un premier temps, la période 1945-1960, puis la période 1960-1975. Cela témoigne essentiellement de l'absence d'un strict synchronisme dans la transformation des diverses dimensions des rapports sociaux. On pourrait même être porté à dire que le moment où le cercle vertueux du fordisme sur le plan économique se manifeste le plus nettement (1960-1967) est antérieur à l'accélération de l'intervention de l'État dans le salaire indirect (Boismenu, 1989b).
- 3 On peut dire que dans la province de l'Ontario, le gouvernement tentera d'intervenir le moins possible et de laisser les parties résoudre leurs conflits;

le gouvernement ne veut, au plus, qu'assister les tentatives privées d'en arriver à un accord (Bromke, 1961, 26-27). Du côté du Québec (Boismenu, 1981, 220), le gouvernement Duplessis, marqué au sceau du conservatisme, utilise le cadre législatif, que venait d'établir un gouvernement libéral juste avant sa défaite (1944), en mettant l'accent sur les limites et les contrôles de l'activité syndicale et du droit de grève.

- 4 Beaucoup plus tard, c'est-à-dire en 1974, seulement 2,2 % des conventions collectives recouvrant 500 travailleurs et plus ne contenaient aucune disposition au sujet d'une retenue syndicale (Hébert, 1975, 760).
- 5 On sait, par exemple (Hébert, 1974, 86), qu'en 20 ans (1946-1965) le gouvernement du Québec a haussé le salaire minimum à huit reprises — passant de 0,35 \$ à 0,85 \$ —, dont trois fois au cours des cinq dernières années.
- 6 Il faut comprendre dans ce qui suit que le secteur public regroupe l'ensemble des services rattachés directement ou indirectement à l'administration publique.
- 7 On ne peut ex post montrer un écart significatif quant à la politique libérale ou conservatrice à l'égard de la politique concernant le développement du secteur public et des paiements de transferts.
- 8 Les phénomènes évoqués ont été repérés aussi aux États-Unis (Bowles, Gordon et Weisskopf, 1986)
- 9 En termes absolus, le crédit à la consommation passe tout de même de 8,8 milliards \$ à 16,6 milliards \$ (\$ de 1971) de 1965 à 1975 (figure 8).
- 10 En 1975-1976, les avantages sociaux qui représentent 31,1 % de la masse salariale se composent, en premier lieu, du temps de travail non travaillé et, secondement, des régimes de pension privés. Somme toute, le développement de ces régimes reste limité comparativement aux régimes publics. Par exemple, les régimes privés ne comptaient, en 1976, que pour 17,3 % des revenus de retraite totaux (Bellemare, 1981, t. 9-4) et ne touchaient que 46 % des travailleurs rémunérés (Bélanger, 1982, 86). De plus, la protection à long terme des régimes privés est déficiente; ce n'est que dans une faible proportion qu'ils prévoient une clause d'indexation (5 %, comparativement à 53 % pour les régimes publics).