

Explorations
N° 9

**LA GESTION PUBLIQUE DANS LE
NOUVEAU MILLÉNAIRE :
À *QUEL POINT* RÉDUIRE LA
PRÉSENCE GOUVERNEMENTALE?**

Arthur Kroeger

Publication préliminaire tirée du volume à paraître :
«Policy Framework for a Knowledge Economy »
[Cadres stratégiques pour une économie du savoir]

Quatrième série d'exposés annuels de Bell Canada
sur la politique économique et gouvernementale

Université Queen's : John Deutsch Institute
16 novembre 1995



**CENTRE
CANADIEN DE
GESTION**

**CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT**

*Pour plus d'information ou pour obtenir d'autres
exemplaires de ce rapport, veuillez communiquer avec
le Groupe de la recherche du Centre canadien de gestion*

*Par téléphone au (613) 943-8370
Par télécopieur au (613) 995-0286*

*Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement les vues du
Centre canadien de gestion*

© *Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1996*
N° SC94-57/9-1996
ISBN 0-662-62357-6

UN MOT DU CCG

L'étude qui suit a été initialement présentée en novembre 1995, à l'université Queen's, dans la série des rapports de Bell Canada. Elle paraîtra dans le prochain volume «Policy Frameworks for a Knowledge Economy» [Cadres stratégiques pour une économie du savoir], parrainé par l'Institut John Deutsch. Or, vu l'envergure que connaît Arthur Kroeger au sein de l'administration publique canadienne, et la pertinence et la perspicacité de ses réflexions dans le domaine de l'élaboration des politiques, le CCG a reçu l'autorisation de publier préalablement cette étude dans sa propre série de publications et, par conséquent, d'encourager sa vaste diffusion à l'échelle de la fonction publique. Nous sommes extrêmement reconnaissants au professeur Tom Courchene et à l'Institut John Deutsch de l'université Queen's, ainsi qu'à l'auteur lui-même, qui ont bien voulu autoriser la publication préalable de cette étude dans les deux langues officielles.

Dans son rapport, Arthur Kroeger étudie l'orientation de la politique économique et sociale canadienne depuis la publication du *Livre blanc sur l'emploi et le revenu* en 1945. Il fait observer que l'ère de confiance entourant les possibilités offertes par les transformations économiques et sociales, qui s'était installée suite à la retraite du premier ministre King, tire à sa fin. Le pays semble revenir à une optique plus modeste et plus prudente dans les questions de politique publique, optique semblable à celle que soutenait le premier ministre King lui-même. Cependant, au fur et à mesure que nous faisons marche arrière pour mieux avancer vers l'avenir, l'auteur insiste sur le fait que les gouvernements ne peuvent négliger la nécessité d'établir un cadre moral contemporain pour la société et d'exercer, à cette fin, un leadership qu'eux seuls sont en mesure d'assumer.

La portée de l'étude d'Arthur Kroeger, tant du point de vue temporel que de l'ampleur, reflète une sagesse et une élégance d'expression pour lesquelles l'auteur est renommé. Celui-ci nous montre qu'une vaste expérience dans les hauts échelons de l'administration publique va de pair avec la rigueur intellectuelle et que la fonction publique, au maximum de sa capacité, demeure l'une des communautés axées sur le savoir.

La Directrice du Centre,
Janet R. Smith

Le Directeur de la recherche,
Ralph Heintzman

II / LA GESTION PUBLIQUE DANS LE NOUVEAU MILLÉNAIRE

TABLE DES MATIÈRES

<i>Un mot du CCG</i>	i
I. INTRODUCTION	1
II. COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ?	3
III. CONTRAINTES ACTUELLES	7
IV. L'ÉVOLUTION DES ATTITUDES DE LA POPULATION	9
V. LE DÉFICIT SOCIAL	13
VI. CERTAINES QUESTIONS BIEN CANADIENNES	17
VII. SCÉNARIOS POSSIBLES POUR L'AVENIR	21
VIII. CONCLUSION	25
<i>Notes</i>	27

IV / LA GESTION PUBLIQUE DANS LE NOUVEAU MILLÉNAIRE

I

INTRODUCTION

Le moins qu'on puisse dire, c'est que le roi Canut est un personnage qui n'a pas très bonne réputation. Dans une histoire bien connue, il ordonne aux vagues de cesser leur va-et-vient continuel, mais elles ne lui obéissent pas, et son geste est devenu le symbole de la grande importance que les personnes au pouvoir s'accordent souvent sans raison. J'ai toutefois entendu une autre version de la légende qui fait beaucoup mieux paraître le bon roi.

Dans cette autre version, le roi Canut éprouvait de plus en plus de difficultés à restreindre les élans des activistes dans son conseil des ministres, version XI^e siècle, qui désiraient aller de l'avant avec toutes sortes de projets d'une ambition démesurée. En dernier recours et à bout de ressources, il a demandé à son conseil de le suivre au bord de la mer où plusieurs personnes de sa suite avaient transporté son trône. Il a alors pris place sur ce trône et a ordonné aux vagues de s'arrêter. Au bout d'environ une minute, il s'est tourné vers les activistes et leur a dit : «Vous voyez, il y a des choses que même les gouvernements ne peuvent pas faire.»

Au Canada et dans d'autres pays de l'hémisphère occidental aujourd'hui, la même leçon a été comprise, mais il a fallu cinquante ans pour y arriver et de fortes sommes d'argent ont dû être dépensées en cours de route. En outre, les gouvernements se trouvent maintenant devant une question fort épineuse : quelles sont en fait les choses qu'ils *devraient* faire à l'avenir?

L'équivalent canadien du roi Canut est le premier ministre Mackenzie King. Comme avec le roi, l'histoire n'est pas toujours tendre à l'endroit de M. King. Elle le présente comme une personne tatillonne et superstitieuse à l'esprit plutôt étroit qui n'est pas en mesure de faire preuve de leadership et dont le principal talent est l'ambiguïté. Cependant, depuis quelque temps, certaines personnes cherchent à le réhabiliter. Michael Bliss, par exemple, est d'avis que M. King a été le plus intelligent de nos premiers ministres, ainsi que celui qui avait la meilleure éducation, sans compter le fait qu'il a tout de même remporté six élections générales.¹

En rétrospective, la circonspection qui guidait M. King lorsqu'il était question de l'étendue de l'intervention gouvernementale, son observation rigoureuse des limites imposées par la constitution quant au rôle du gouvernement fédéral et sa prudence dans le domaine de la fiscalité semblent être des caractéristiques qui seraient mieux appréciées aujourd'hui qu'elles ne l'ont été au cours des dernières décennies. Je crois en fait qu'elles figureront au nombre des grands principes de la gestion publique des années à venir. Espérons seulement que ceux qui dirigeront nos destinées dans le nouveau millénaire seront aussi habiles que

2 / LA GESTION PUBLIQUE DANS LE NOUVEAU MILLÉNAIRE

M. King à mettre le doigt sur ce qu'il faut faire, car il y a des problèmes toujours grandissants auxquels les gouvernements devront trouver des solutions.

Avant de traiter du sujet de la gestion publique dans le nouveau millénaire, je voudrais d'abord reconstituer certains des éléments qui nous ont menés là où nous nous trouvons actuellement.

II

COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ?

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la pensée politique était dominée par trois grands facteurs : l'expérience encore bien douloureuse de la dépression et la détermination que cette situation ne se répétera jamais; les réalisations industrielles extraordinaires dans le cadre de l'effort de guerre dirigé par le gouvernement avec la collaboration du secteur privé; les principes de l'économie keynésienne dont les fondements théoriques prévoyaient un rôle actif du gouvernement dans la gestion de l'économie. Au Canada, ces facteurs avaient encore plus de poids en raison de l'histoire de notre pays où des obstacles géographiques et économiques ont été défaits grâce à une série de mesures gouvernementales prises depuis les débuts de la Confédération.

Personne n'a eu une influence plus grande sur la politique sociale de la période d'après-guerre que le britannique William Beveridge, dont les rapports de 1942 et 1943 ont fait le tour du monde, en passant notamment par le Canada. Dans son rapport sur l'emploi, il a écrit ce qui suit : «Le plein emploi ne peut être atteint sans un grand élargissement des responsabilités et des pouvoirs de l'État, exercés par différents organismes du gouvernement central...L'acceptation de ces nouvelles responsabilités par l'État...constitue la ligne à franchir pour que la Grande-Bretagne d'hier, où le chômage, la jalousie et la peur régnaient, puisse se transformer demain en une nation où les occasions et les services seront à la portée de tous.»²

Au Canada, le *Livre blanc sur l'emploi et le revenu* publié par le Ministre de la Reconstruction en avril 1945 faisait preuve d'un peu plus de retenue. Il ne visait que l'engagement du gouvernement à maintenir «des niveaux d'emploi et de revenu élevés et stables» et accordait un rôle plus grand au secteur privé que ne le faisait William Beveridge.³ Néanmoins, le gouvernement canadien a emprunté une voie, surtout après le départ de M. King, qui était très semblable à celle privilégiée par la Grande-Bretagne et un certain nombre d'autres pays occidentaux : abandon du *laissez-faire* et accroissement important des responsabilités gouvernementales dans les sphères sociale et économique.

Ce rôle a permis l'obtention de résultats positifs, contrairement à ce qui se passe aujourd'hui. La route transcanadienne, la voie maritime du Saint-Laurent et le réseau national d'aéroports ont donné au pays les fondements de son infrastructure. Le programme des subventions nationales à la santé que le gouvernement fédéral a mis en place en 1948 a jeté les bases d'un des programmes les plus appréciés aujourd'hui au Canada, le régime national d'assurance-maladie. Les pensions de vieillesse en 1951, auxquelles est venu s'ajouter le supplément de revenu garanti en 1966, ont eu comme conséquence d'éliminer à toutes fins utiles la pauvreté abjecte chez les gens plus âgés.⁴ Ce sont des mesures comme celles-là qui ont permis au Canada de devenir le pays qu'il est aujourd'hui.

Nous avons tendance à tenir tout cela pour acquis et ce qui retient surtout l'attention à notre époque, ce sont les domaines où il est devenu manifeste que les gouvernements *ne sont pas* compétents. La liste de ces domaines n'a cessé de s'allonger au fil du temps.

Les gouvernements de l'après-guerre ont progressivement oublié un des avertissements du *Livre blanc* de 1945 : «L'utilisation des fonds publics à titre d'instrument permanent dans le cadre de la politique de l'emploi doit être expérimentale puisqu'il n'existe toujours pas de modèle qui ait fait ses preuves...»⁵ Il reste encore à prouver, cinquante ans plus tard, qu'un tel modèle existe même de nos jours.

Un des échecs les plus flagrants de la période d'après-guerre a été l'insuccès des efforts déployés par des gouvernements successifs depuis les années 1960 pour créer une activité économique qui serait source d'emplois dans les régions du pays les moins favorisées. Les milliards de dollars qui ont été dépensés pour l'expansion économique régionale visaient à défier certaines réalités canadiennes, pays aux vastes espaces à l'origine de disparités entre les niveaux de vie des gens selon l'endroit où ils habitent. Une bonne partie de l'infrastructure utile a été mise en place. Les autoroutes, les réseaux d'égouts et l'arrivée de l'électricité dans les campagnes ont été autant d'éléments qui ont permis aux personnes habitant dans les régions plus pauvres de mieux vivre. Ces résultats étaient positifs, mais ils n'étaient pas aussi éloquents que ceux que l'on escomptait. L'incidence sur le revenu et l'emploi n'a été que de courte durée. Les paysages du Cap-Breton sont parsemés, de loin en loin, de témoignages d'entreprises industrielles qui ont profité d'importantes infusions de deniers publics pour finalement fermer leurs portes après une période d'activité plus ou moins longue, mais qui le plus souvent a été brève.

Les expériences décevantes en matière d'expansion économique régionale ne représentent qu'une des nombreuses manifestations de l'incapacité gouvernementale dans le domaine de la gestion micro-économique. Tout le monde a investi de fortes sommes, année après année, dans cette quête de la diversification industrielle, des socialistes de la Saskatchewan aux ardents défenseurs de la libre entreprise en Alberta. Les gouvernements des partis libéral et conservateur qui se sont succédé en Nouvelle-Écosse ont englouti des centaines de millions de dollars pour permettre la poursuite de l'exploitation des aciéries archaïques de la Sydney Steel Corporation. Quarante ans après la fin de la guerre, le gouvernement fédéral réservait chaque année un milliard de dollars aux subventions industrielles et un autre milliard de dollars aux projets de «création d'emplois».

Non seulement ces sommes se sont avérées inefficaces, elles ont même souvent retardé et parfois bloqué certains rajustements nécessaires de l'économie canadienne pendant que les gouvernements s'employaient partout à parer aux coups durs. Il s'agit-là bien sûr, dans une certaine mesure, d'une des fonctions du gouvernement, mais au Canada, les choses ont été poussées à l'extrême : aucune voie de chemin de fer secondaire ne doit être abandonnée; personne ne doit avoir à déménager pour trouver du travail; les services gouvernementaux ne

doivent nullement être comprimés; les Canadiens doivent être à l'abri des cours mondiaux élevés du pétrole. Lorsque le chantier naval non rentable de Halifax a finalement fermé dans les années 1970, il a été rouvert grâce à des fonds publics. Des quotas et des tarifs douaniers élevés ont mis à l'abri de la concurrence étrangère les secteurs du textile, du vêtement et de la chaussure. En raison du fait que les tarifs de transport des marchandises par voie ferrée de la Convention du Nid-de-Corbeau, adoptés en 1897, ont été maintenus en vigueur pendant près d'un siècle, le réseau de transport du grain au Canada est devenu inefficace et coûteux. Les gouvernements ne doutaient pas que leurs interventions avaient un prix, mais les gens étaient presque unanimes à dire que l'économie canadienne était tellement solide que les forces en présence sur le marché pouvaient fort bien s'accommoder d'une telle ingérence sans que cette économie en souffre.

L'optimisme qui prévalait à l'époque est facile à discerner dans les mesures législatives adoptées en 1971 qui avaient beaucoup majoré les prestations d'assurance-chômage dans le cadre d'une restructuration en profondeur du régime. Un élément clé de ces mesures était que les coûts du programme seraient répartis entre les employeurs, les employés et le gouvernement, à la condition toutefois que le taux de chômage demeure sous la barre des quatre pour cent. Au-delà de ce seuil, tous les coûts incombent alors au gouvernement. Il fallait donc en déduire que les gouvernements se sentaient fort capables de maintenir le taux de chômage sous quatre pour cent et si, par malheur, ce taux était dépassé, le secteur privé ne devait pas avoir à payer pour une gestion gouvernementale malavisée.

On a appris un certain nombre de choses désagréables depuis ces jours glorieux. Il est devenu clair, à la fin des années 1970, que les théories de l'économie keynésienne n'avaient pas prévu une situation où le taux de chômage, le taux d'inflation et les taux d'intérêt seraient tous supérieurs à dix pour cent. Cependant, le taux de chômage demeurant élevé, les gouvernements prêtaient facilement le flanc à la critique s'ils cherchaient à réduire leurs dépenses et c'est ainsi que les budgets déficitaires sont devenus pratique courante. Lorsque le Ministre des Finances a présenté son budget en 1983, à la question d'un journaliste qui lui parlait du besoin de stimuler l'économie pour régler le problème du chômage, il a répondu : «Est-ce que 24 milliards de dollars ne suffisent pas?» Ses successeurs ont accepté des déficits encore plus imposants, sans toutefois parvenir à réduire considérablement les taux de chômage.

Les programmes de soutien du revenu n'ont pas non plus donné tous les résultats escomptés. Le seul succès sans réserve a été celui du programme à l'intention des personnes âgées; dans tous les autres cas, le doute avait sa place. Le programme d'assurance-chômage a sans contredit été un des piliers du marché du travail canadien, mais il a aussi été à l'origine de distorsions dans les habitudes de travail et les structures sociales, en particulier dans les provinces de l'Atlantique. Les programmes d'aide sociale se sont transformés en ogres de plus en plus gourmands, sans pour autant avoir une incidence palpable sur la pauvreté.

Le cas le plus clair des limites à ce que le gouvernement peut accomplir en distribuant de l'argent est celui des programmes à l'intention des Autochtones. Si l'on passe outre aux théories avancées dans certains milieux au sujet de complots racistes et de l'incompétence maladroite de tous les administrateurs gouvernementaux, certains faits demeurent troublants. Depuis maintenant plusieurs décennies, les dépenses dans le cadre de programmes à l'intention des Autochtones ont représenté un des postes budgétaires dont la croissance a été la plus rapide et elles se situent actuellement à près de cinq milliards de dollars. En chiffres très arrondis, les dépenses en vertu des programmes fédéraux représentent aujourd'hui environ 3 800 \$ par habitant pour la population canadienne. À ce montant il faut ajouter, dans le cas de la population autochtone, des dépenses en vertu de programmes spéciaux de l'ordre d'environ 8 800 \$ par habitant, pour un total de 12 600 \$.⁶ Pourtant, les graves problèmes de suicide, d'alcoolisme, de chômage et de violence demeurent et il est loin d'être certain que le fait de même doubler ce montant par habitant aurait une incidence visible à cet égard. Personne ne peut dire avec certitude quelles sont les solutions aux problèmes des Autochtones, mais l'argent, seul, ne semble pas être de leur nombre.

III

CONTRAINTES ACTUELLES

La preuve a été faite, au cours des trente années qui ont suivi la guerre, que contrairement à ce qu'on avait cru d'abord, les gouvernements n'étaient pas toujours compétents lorsqu'il s'agissait de gérer les tendances sociales et économiques qui prévalaient. Plus récemment, des changements en profondeur, provoqués par les nouvelles technologies et la mondialisation, ont eu un effet encore plus restreignant sur ce que les gouvernements étaient en mesure d'accomplir.

Bien des choses ont été écrites au sujet de l'érosion de la nation-État et ce n'est pas sans raison. Des données précises à ce sujet sont de notoriété publique. L'univers télévisuel aux 500 chaînes aura tôt fait d'empêcher dans une large mesure les gouvernements de réglementer la radiodiffusion pour des raisons d'intérêt national, culturelles et autres. Le contrôle de l'information, à quelque fin que ce soit ou presque, est devenu une tâche impossible. La technologie de la télécommunication et la concurrence internationale ont sapé la portée des règlements nationaux sur les tarifs téléphoniques.

Nombre des instruments de politique économique des gouvernements nationaux leur glissent aussi entre les doigts. L'utilisation des tarifs douaniers, des quotas et des mesures de contrôle visant les ressources énergétiques et ayant une portée nationaliste est dorénavant exclue à toutes fins utiles pour bon nombre de pays en raison des dispositions de différents accords de libre-échange, d'unions douanières et autres. L'avenir semble vouloir accorder une place encore plus prépondérante aux régimes internationaux dans le secteur tertiaire en vertu de la nouvelle Organisation mondiale du commerce.

La mobilité plus grande des capitaux à l'échelle internationale est un facteur encore plus important que tous ceux qui précèdent. Les sommes énormes présentes quotidiennement sur le marché sont de loin supérieures à tout ce qui peut être contrôlé par le gouvernement ou même, dans la plupart des cas, par une combinaison quelconque de gouvernements. Le rôle joué par les régimes de retraite et les autres investisseurs institutionnels en est un de tout premier plan. Leur quête incessante de la meilleure combinaison qui soit entre le risque et le rendement fait que les gouvernements de toutes les régions du monde sont soumis à un examen quotidien minutieux, ce qui restreint considérablement leur liberté d'action. En théorie, des gouvernements souverains ont toujours le droit d'orienter leur politique fiscale et monétaire comme bon leur semble, mais en pratique, s'ils s'aventurent au-delà de limites relativement serrées, cela risque d'entraîner la dévaluation de leur monnaie, les obligeant parfois à accroître leurs taux d'intérêt.

En résumé, dépenser à droite et à gauche pour se sortir de difficultés sociales ou économiques est une solution qui a tout simplement cessé d'exister, n'en déplaise aux gouvernements qui y croient encore. L'expérience du gouvernement néo-démocrate en

8 / LA GESTION PUBLIQUE DANS LE NOUVEAU MILLÉNAIRE

Ontario, lorsqu'il a présenté son premier budget en 1991, illustre très bien les carcans qui font obstacle au recours aux mesures classiques. Quoi qu'il en soit, bien des gouvernements n'ont maintenant plus les moyens de dépenser beaucoup plus qu'ils ne le font actuellement, à quelques fins que ce soit, à cause de la longue série de déficits budgétaires, des frais toujours croissants pour le remboursement de la dette et de la diminution des recettes comparativement à celles des années qui ont suivi la guerre. Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux illustrent certainement très bien cette situation, mais il en va de même pour beaucoup d'autres ailleurs dans le monde.

IV

L'ÉVOLUTION DES ATTITUDES DE LA POPULATION

En 1995, le centre de gravité de la politique canadienne s'est grandement déplacé. Des événements survenus au cours des années précédentes laissaient présager un tel changement, mais, comme toujours, il est plus facile de les interpréter après coup.

Dans les années 1980 au Canada, on était généralement d'avis qu'une politique de dépenses à grande échelle de la part d'un gouvernement interventionniste était non seulement souhaitable sur le plan des programmes mais aussi essentielle du point de vue politique, car tout gouvernement qui tenterait des coupures majeures serait puni par l'électorat. C'est ce qui a empêché le gouvernement conservateur porté au pouvoir en 1984 d'entamer un sérieux virage et l'a poussé à une profusion de nouvelles dépenses à peu près dans l'année qui a précédé l'élection de 1988.

Toutefois, avec le temps, il devenait de plus en plus clair que les attitudes de la population changeaient. En Ontario, le gouvernement Peterson a procédé à un accroissement important des dépenses dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'aide sociale et de l'expansion économique seulement pour se faire dire en 1990 par un électorat peu impressionné qu'il ne voulait plus de lui. Des signes d'une révolte grandissante contre le régime fiscal ont commencé à se manifester un peu partout au pays. À Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, des gouvernements qui préconisaient et qui pratiquaient l'austérité ont été réélus avec de bonnes majorités. Puis, en 1993, le nouveau gouvernement Klein en Alberta a mis de l'avant un programme dynamique de compression des dépenses et sa popularité ne s'en est trouvée qu'accrue. Au milieu des années 1990, huit provinces avaient adopté des programmes qui visaient à aboutir à des budgets équilibrés.

Les exceptions à cette tendance étaient les deux grandes provinces du centre du Canada et le gouvernement fédéral. En raison du poids collectif de ces trois entités, l'état d'esprit dominant au pays demeurait sensiblement le même que celui qui avait prévalu depuis la fin de la guerre.

Puis est survenu le profond virage du gouvernement fédéral en février 1995, avec un budget prévoyant les coupures les plus importantes depuis la guerre et assorti d'une nouvelle doctrine de réduction de la présence gouvernementale. La réaction de la population, à l'instar de l'Alberta, s'est traduite par une augmentation de cinq pour cent de la popularité du gouvernement, ce qui laissait entendre que les citoyens de tout le pays étaient maintenant loin devant les politiciens sur ce plan. L'élection en Ontario qui a suivi au mois de juin a vu le parti conservateur accomplir un exploit qui ne s'était encore jamais vu. Il a rattrapé un retard de vingt pour cent dans les sondages pour remporter l'élection en mettant de l'avant des principes favorisant une réduction des impôts, une présence moindre du gouvernement et des compressions importantes des dépenses, en commençant avec l'aide sociale. Seul le

gouvernement du Québec, où des facteurs particuliers bien connus pesaient lourd dans la balance, refusait toujours les réalités du milieu des années 1990. Toutefois, même au Québec, les réalités financières et les limites manifestes à ce qu'un gouvernement est encore en mesure d'accomplir ne pourront être évitées indéfiniment.

Un des aspects les plus remarquables est la rapidité avec laquelle l'opinion publique s'est transformée. Au début de 1994, l'Institut C.D. Howe a publié un article de William Watson intitulé «The View from the Right» (le point de vue de la droite). Il fait valoir en guise de conclusion que les programmes sociaux au Canada ne fonctionnent pas aussi bien qu'ils le devraient, que les impôts ne pouvaient être augmentés davantage et que les programmes sociaux devaient donc être refondus grâce à la réaffectation de fonds provenant d'autres sources. M. Watson ajoutait : «Cette tâche peut sembler impossible, mais elle ne l'est probablement pas.»⁷

Moins de deux ans plus tard et compte tenu du balayage républicain aux élections américaines de 1994, de tels propos pourraient maintenant sembler émaner de la bouche du porte-parole d'un gouvernement néo-démocrate. Il reste encore à voir dans quelle mesure cette tendance se maintiendra.

Les opinions varient grandement quant à ce qui s'est vraiment passé. Les syndicats et autres mouvements de gauche ont reproché aux gouvernements leur «désir de plaire au monde des affaires», mais leur incapacité de proposer des solutions de rechange qui s'éloignent des anciens préceptes a désamorcé l'efficacité de telles critiques. Pour sa part, le monde des affaires a accueilli avec beaucoup de satisfaction le fait qu'un frein serait mis aux interventions gouvernementales du passé, sans parler de l'accent dorénavant placé sur la déréglementation, la privatisation et la réduction des impôts. Il faut toutefois aussi faire remarquer ici qu'une résistance, digne d'un groupe d'action sociale, s'est manifestée chez certains en réaction à l'accroissement des mesures gouvernementales pour le recouvrement des coûts. Le monde des affaires se réjouit également des nouveaux débouchés qui s'offrent sur les marchés internationaux en raison du libre-échange. Dans la population en général, il n'y a plus personne vraiment qui conteste l'argument que des marchés où les barrières sont abolies constituent un moyen beaucoup plus efficace d'organiser la production et la distribution.

Qu'advient-il alors des gouvernements aujourd'hui? Les dures réalités des dernières décennies les ont amenés à reconnaître les limites qui étaient les leurs, l'argent est venu à manquer, le public a déchanté en les voyant agir et le pouvoir toujours plus grand exercé par les forces du marché leur rend souvent la tâche plus difficile lorsqu'ils veulent prendre des mesures qui, à leurs yeux, sont dans l'intérêt supérieur de la nation.

Dans un sens, les théories de l'économie keynésienne étaient trop belles pour être vraies. Elles faisaient croire que les interventions gouvernementales pouvaient permettre

d'atteindre en même temps des objectifs sociaux *et* économiques. Selon cette théorie, la redistribution des revenus pouvait raffermir la demande d'articles de consommation, donnant ainsi une poussée à la croissance économique. En outre, les déficits gouvernementaux pouvaient permettre de réduire les taux de chômage en période de récession. Les gouvernements d'aujourd'hui réalisent que les choix qui s'offrent à eux sont beaucoup plus limités et que les situations où tout le monde gagne sont très rares. La science économique est redevenue, comme au XIX^e siècle, «une science funeste».

Bien sûr un des choix qui s'offrent aux gouvernements est tout simplement d'accepter qu'ils devront être beaucoup moins présents et de ne pas trop s'en faire en voyant les résultats. Comme Ronald Reagan est censé l'avoir dit, «nous avons déclaré la guerre à la pauvreté et la pauvreté a gagné». Non sans raison, ce n'est pas tout le monde cependant qui est prêt à accepter ce résultat avec la nonchalance affichée par l'ancien président.

V

LE DÉFICIT SOCIAL

Judith Maxwell a souligné que les déficits financiers d'aujourd'hui cohabitaient avec ce qu'elle appelle un déficit social, qui se manifeste sous la forme d'un taux de chômage élevé, d'une dépendance accrue à l'égard de différentes formes de soutien du revenu, d'une instabilité de la structure familiale, d'un grand manque de places à prix abordable dans les garderies et d'une main-d'oeuvre mal formée.⁸ Il se peut que le seul choix véritable qui s'offre aux gouvernements est de faire relativement peu pour tenter de régler ces problèmes, mais il faut décider si le prix à payer est alors acceptable.

Une des tendances les plus marquées au cours des dernières années a été celle des inégalités croissantes dans la société. Dans la plupart des pays, ceux qui touchent les revenus les plus élevés ont réussi de façon spectaculaire ces dernières années, mais les autres ont soit maintenu le rythme, soit perdu du terrain.⁹ Aux États-Unis, les revenus de la tranche supérieure représentant 1 pour cent des foyers ont augmenté de 60 pour cent pendant les années 1980 tandis que ceux de la tranche inférieure en représentant 40 pour cent ont chuté.¹⁰ Au Canada, le cinquième le plus riche des familles a touché un revenu de 12,4 fois supérieur à celui touché par le cinquième le plus pauvre en 1981 alors qu'en 1992, ce nombre était passé à 22,1 fois.¹¹ En Grande-Bretagne, l'écart entre les travailleurs les mieux payés et les moins bien payés est plus grand qu'il ne l'a jamais été depuis les années 1880.¹²

Deux métaphores qui ont joui d'une grande popularité doivent donc être mises au rancart : il n'y a pas eu de «filtrage vers le bas» des avantages de la croissance des revenus élevés et la «marée montante» a entraîné peu de bateaux dans son sillage.¹³

La polarisation grandissante sur les marchés de l'emploi a contribué à la progression des inégalités. Dans la plupart des pays industrialisés, il y a eu une forte augmentation des emplois dans les catégories de main-d'oeuvre aux deux extrémités de l'échelle, s'accompagnant d'une grande diminution entre ces deux extrémités.¹⁴ Près de la moitié des nouveaux emplois créés dans les années 1980 étaient ce que le Conseil économique du Canada a appelé «atypiques», soit des emplois à temps partiel ou temporaires avec des échelles de salaires en pente très douce et peu ou pas d'avantages sociaux.¹⁵ Ce sont les jeunes qui, en particulier, ont été touchés. Les revenus réels des familles dont les membres sur le marché du travail avaient moins de 25 ans étaient de 22 pour cent inférieurs en 1993 que pour le même groupe en 1980.¹⁶

Un troisième élément est la dépendance toujours croissante de la population à l'endroit des paiements de transfert. En 1980, 18,3 pour cent de la population active touchaient de l'assurance-chômage ou des prestations d'aide sociale. En 1990, leur nombre avait atteint presque 25 pour cent.¹⁷ En 1965, les prestations d'assurance-chômage et d'aide sociale

comptaient pour moins de 1 pour cent du PIB, mais leur croissance a été plus rapide que celle de l'économie et elles ont atteint 4 pour cent du PIB en 1991.¹⁸

Il est difficile de déterminer avec précision dans quelle mesure cette croissance est attribuable à la modification des moeurs sociales et à des facteurs comme l'augmentation importante des taux d'aide sociale en Ontario à la fin des années 1980. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas que cela. Il est possible de jeter un peu de lumière sur la dépendance croissante à l'endroit des paiements de transfert en examinant les tendances des taux de chômage.

Pendant les années 1980, on a commencé à réfléchir au fait que, depuis la Seconde Guerre mondiale, les taux de chômage au Canada ont augmenté d'une décennie à l'autre : 4,2 pour cent dans les années 1950, 5 pour cent dans les années 1960, 6,3 pour cent dans les années 1970 et 9,3 pour cent dans les années 1980.¹⁹ Lorsque les taux de chômage ont encore une fois augmenté lors de la dernière récession, nombreux sont ceux qui étaient prêts à crier haut et fort que de nouveaux emplois seraient créés après une période de rajustement de l'économie canadienne qui s'était déjà fait trop attendre. Peut-être que ce sera le cas, mais nous sommes déjà au milieu des années 1990 et le taux de chômage moyen oscille entre 9,2 pour cent et 11 pour cent, c'est-à-dire à un niveau moyen encore plus élevé que celui de la décennie précédente. En ajoutant aux chômeurs officiellement reconnus les personnes qui ont abandonné la partie et les travailleurs à temps partiel qui préféreraient avoir un emploi à plein temps, les «travailleurs inactifs» représentent alors plus du quart de la population active.²⁰

En outre, les périodes de chômage durent plus longtemps. En 1980, leur durée moyenne était de 14,8 semaines tandis qu'en 1993, elle s'établissait à 25,1 semaines. En 1994, un sixième des chômeurs au Canada étaient sans emploi depuis au moins douze mois.²¹

L'emploi est l'élément essentiel au bien-être de la société. Le filet de sécurité sociale de tout pays repose sur le fait que seule une faible proportion de la population se retrouvera sans un emploi rémunérateur à un moment ou à un autre. Si le nombre des personnes qui dépendent des programmes sociaux prend trop d'ampleur, les coûts de ces programmes ne peuvent plus être assumés.

Les gouvernements savent maintenant que le problème du chômage ne peut pas être réglé à coup de subventions industrielles, de projets ponctuels de création d'emplois ou de programmes d'expansion économique régionale. Malheureusement, les idées pouvant mener à des solutions de rechange ne sont pas légion. Celle qui semble la plus prometteuse à ce jour est la déréglementation des marchés de l'emploi. L'étude de l'OCDE sur l'emploi a démontré que l'enchevêtrement des programmes sociaux et des lois sur la protection de l'emploi en Europe a eu un effet néfaste sur la création d'emplois et a été un des facteurs à l'origine des taux de chômage relativement élevés.²² Les États-Unis sont parvenus à réduire substantiellement les taux de chômage, mais il y a eu un prix à payer car les mesures législatives pour la protection des travailleurs sont de portée limitée et le filet de sécurité

sociale est minimal. Il ne s'agit pas là d'une formule attrayante pour bon nombre de gouvernements, mais ils pourraient se voir contraints à y recourir. Autre dilemme : l'étude de l'OCDE parle d'une corrélation directe entre les inégalités sociales et des taux élevés de création d'emplois. La science économique est, à n'en plus douter, une science bien funeste.

VI

CERTAINES QUESTIONS BIEN CANADIENNES

L'impuissance grandissante des gouvernements à régler les questions d'ordre social et économique est un grave problème pour de nombreux pays industrialisés de l'hémisphère occidental. C'est surtout le cas au Canada puisque les Canadiens ont été habitués depuis longtemps à des dépenses gouvernementales et à des interventions législatives visant à répondre aux besoins de la fédération.²³ Cette situation est particulièrement bien illustrée par les paiements de péréquation et la mise à profit du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral pour lancer et entretenir divers programmes sociaux, dont bon nombre sont maintenant perçus comme étant essentiels à l'identité canadienne.

Ces facteurs expliquent peut-être pourquoi les gouvernements canadiens ont été plus lents à réagir aux réalités financières qui voyaient le jour. À partir des années 1970, la croissance des recettes a diminué, ce qui a été à l'origine d'une longue série de déficits. Un fonctionnaire fédéral qui a voulu garder l'anonymat a bien cerné la situation en ces termes : «Le pouvoir de dépenser a été remplacé par le pouvoir d'emprunter.»

Pendant plus de deux décennies, cette démarche a eu comme conséquence d'affaiblir le gouvernement national beaucoup plus que des forces extérieures auraient pu le faire. En 1975-1976, les frais de remboursement de la dette s'élevaient à quatre milliards de dollars, soit 12 pour cent de l'ensemble des dépenses budgétaires.²⁴ Si ce pourcentage s'était maintenu, le montant qui en résulterait aujourd'hui serait de 19,5 milliards de dollars, plutôt que de 49,5 milliards de dollars. L'écart de 30 milliards de dollars, uniquement pour l'exercice en cours, est supérieur aux économies sur trois ans qui sont prévues dans le budget de février 1995. La croissance inexorable des frais de remboursement de la dette a donc annihilé la capacité du gouvernement fédéral à jouer le rôle qu'il avait auparavant. En 1996-1997, les dépenses en vertu de programmes fédéraux ne seront que de 13,1 pour cent du PIB, soit le pourcentage le plus faible depuis 1951-1952.²⁵

En fait, depuis vingt ans, les gouvernements canadiens ont tellement dépensé d'argent emprunté pour essayer de contrer les malheurs qu'il se peut qu'ils n'aient plus suffisamment d'argent pour s'acquitter des responsabilités fondamentales qui incombent à un gouvernement national. De plus, ils sont maintenant tellement accaparés par les problèmes de déficit et d'endettement qu'ils ont peu de temps à consacrer à la définition de ces responsabilités d'une manière qui tienne compte des réalités du XXI^e siècle.

La difficulté de régler les différents problèmes d'envergure nationale a été à l'origine de nombreuses propositions de décentralisation.²⁶ Il pourrait y avoir des mérites à ces propositions, mais il est important d'en reconnaître aussi les limites. Les forces que représentent les technologies nouvelles et la mondialisation ont eu un effet d'érosion sur les pouvoirs de tous les gouvernements, pas uniquement sur les gouvernements nationaux. Le

gouvernement fédéral n'a pas de solution à offrir pour le problème du chômage, mais les provinces non plus. Il s'ensuit donc que les transferts de responsabilités entre pouvoirs publics est loin de constituer la panacée à tous les problèmes économiques et sociaux du Canada.

Il s'agit-là d'une réalité que les chefs souverainistes du Québec ont été particulièrement peu enclins à reconnaître. Avec une naïveté presque malade, ils ne cessent de répéter que si seulement ils avaient le contrôle exclusif des «leviers économiques», des problèmes comme ceux du chômage et de la dislocation sociale deviendraient faciles à gérer. Pourtant, la réalité mondiale est toute autre maintenant.

La décentralisation des responsabilités fédérales actuelles pourrait toutefois permettre d'étendre la portée des mesures locales visant à régler des problèmes locaux et d'accorder un rôle plus grand aux organismes non gouvernementaux. Certains auteurs ont aussi abordé le thème des avantages «civils» qu'apporte la valorisation du rôle des citoyens, car chaque personne acquiert ainsi le sentiment que ce qu'elle fait compte vraiment.²⁷ Pour que de tels résultats puissent être atteints, les transferts d'Ottawa devraient alors, dans nombre de cas, être redirigés par les gouvernements provinciaux vers les municipalités ou les groupes communautaires. Le simple fait de faire passer une fonction d'une bureaucratie à une autre ne peut pas, de toute évidence, faire beaucoup avancer les choses.

Tout cela va considérablement à l'encontre de ce qui devient rapidement la croyance populaire et c'est un sujet qu'il vaut donc la peine d'essayer d'approfondir un peu.

Dans certains cas, un simple retrait du gouvernement fédéral pourrait fort bien rendre encore pires les problèmes sociaux actuels, en particulier pour ceux qui se trouvent au bas de l'échelle sociale. Par exemple, le seul pouvoir que le gouvernement fédéral a conservé dans le secteur de l'aide sociale est celui de l'interdiction de conditions de résidence. L'abandon de cette disposition permettrait aux gouvernements provinciaux d'imposer des restrictions aux bénéficiaires d'aide sociale qui choisiraient, pour une raison ou une autre, de déménager d'une province à une autre.²⁸ De la même façon, l'abrogation de la *Loi canadienne sur la santé* permettrait l'adoption de systèmes de santé à deux niveaux. Dans la mesure où de tels systèmes ont des incidences négatives, ces dernières seraient d'abord ressenties par ceux qui n'ont pas les moyens de payer pour profiter des soins offerts au premier niveau.

Si la formation professionnelle doit passer aux provinces, il faudrait aussi penser, par la même occasion, à abandonner les fonctions de placement et d'assurance-chômage vu l'interdépendance de ces trois éléments dans les programmes fédéraux relatifs au marché du travail. Il reste à voir s'il y aurait un avantage quelconque pour les chômeurs à la création de dix programmes d'assurance-chômage en remplacement d'un seul programme national. Une telle situation pourrait également porter atteinte à l'équité interrégionale qui caractérise le programme national actuel.

En bref, les incidences des technologies nouvelles et de la mondialisation, conjuguées aux fardeaux toujours plus lourds de l'endettement, font que le gouvernement fédéral n'est plus capable aujourd'hui d'être aussi présent qu'auparavant dans tous les aspects de la vie nationale et c'est pourquoi certaines mesures de décentralisation pourraient convenir, mais il faudrait procéder à un examen attentif aux circonstances propres à chaque cas. L'empressement des premiers ministres provinciaux à obtenir des pouvoirs et des fonds fédéraux ne constitue pas un critère suffisant de définition de l'intérêt public.

VII

SCÉNARIOS POSSIBLES POUR L'AVENIR

Les changements qui surviennent aujourd'hui à l'échelle mondiale sont d'une profondeur telle qu'ils méritent qu'on s'y attarde pour tenter d'en cerner les conséquences possibles à moyen terme.

Thomas Hobbes est bien connu pour la thèse qu'il a défendue selon laquelle la principale tâche du gouvernement est de protéger les citoyens contre les instincts égoïstes de leurs compatriotes. De nos jours, toutefois, la capacité des gouvernements à se charger de cette tâche est considérablement réduite.

Au sommet de 1994 du Groupe des Sept, qui portait sur l'emploi, le président Clinton a déclaré : «Le marché, malgré toute son énergie non harnachée et toutes ses dislocations, est toujours un facteur de progrès essentiel et impossible à arrêter.»²⁹ Peu nombreux sont ceux qui voudraient contester cette affirmation. Cependant, l'aspect négatif de cette force impossible à arrêter devient de plus en plus évident : inégalités croissantes, chômage à la hausse et insécurité toujours plus grande à tous les niveaux de la société. La classe moyenne est devenue, pour emprunter l'expression de Robert Reich, «la classe inquiète». Tous les mois on entend encore parler de «décroissance», de «déstratification» et de «remodelage», que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public. Les travailleurs des chaînes de montage et les cadres intermédiaires dont les postes sont ainsi éliminés sont loin d'être certains de se trouver un nouvel emploi; leurs collègues qui ont survécu à cette vague se demandent s'ils seront les prochains à tomber; leurs enfants, frais émoulus de l'université, ont de plus en plus de difficulté à se tailler une place sur le marché du travail.

Personne ne peut affirmer avec certitude que les marchés de l'emploi continueront de se détériorer. Toutefois, rien de concret n'indique que la situation se rétablira sous peu. Au contraire, les nouvelles technologies, après avoir été à l'origine de compressions majeures dans le secteur de la fabrication, semblent de plus en plus présentes dans le secteur tertiaire. Au cours d'un seul mois en 1994, 108 000 mises à pied ont été effectuées par de grandes entreprises aux États-Unis, dont près de la moitié dans quatre industries de service : communications, assurance, services bancaires et finances.³⁰ Un des secteurs où des compressions particulièrement importantes commencent à être faites est celui de la plus grande industrie de service qui soit : les gouvernements.

À la possibilité de perdre son emploi il faut ajouter la stagnation prolongée des revenus personnels. L'internationalisation des marchés est à l'origine de ce qui est parfois décrit comme le salaire maximum mondial.³¹ Depuis vingt ans, seuls les revenus réels d'une infime minorité ont connu une croissance, ce qui permet d'expliquer la colère que les impôts soulèvent dans la population, sans parler du durcissement général des attitudes face aux

questions sociales. Nous pourrions bien assister aux débuts de ce contre quoi William Beveridge nous a mis en garde : «chômage, jalousie et peur».

Des sondages, effectués au Canada et aux États-Unis, ont permis de cerner un ressentiment bien précis à l'endroit des bénéficiaires d'aide sociale et des autres personnes se trouvant au bas de l'échelle sociale.³² Il y a donc une autre force qui influera sur la gestion publique dans le nouveau millénaire : les préjugés à l'endroit des classes. On ne peut nier que ceux qui se situent au bas de l'échelle sociale ont une influence politique relativement faible. Ils sont rarement bien organisés et nombre d'entre eux ne votent pas, ce qui a amené certains gouvernements à conclure, à raison, qu'il était possible de réduire leurs prestations en presque toute impunité. Par contre, il est impossible de ne pas tenir compte de la classe moyenne qui a su démontrer qu'elle pouvait défendre ses intérêts, notamment les prestations qu'elle reçoit des gouvernements. Il existe donc une possibilité de polarisation encore plus grande de la société et d'accroissement des tensions sociales.

Il reste à savoir dans quelle mesure le durcissement des attitudes sociales se poursuivra. Aux États-Unis, comme Richard Gwyn l'a observé, bon nombre d'Américains en sont maintenant venus à détester certains de leurs compatriotes.³³ Il est probable que le Canada n'en arrivera pas là, en partie parce que nos problèmes sociaux ne sont pas empoisonnés par la dimension raciale comme c'est le cas aux États-Unis. Néanmoins, même ici, il ne faudrait pas tenir quoi que ce soit pour acquis. Certains auteurs, par exemple, ont commencé à se poser des questions au sujet des incidences de la polarisation et de l'instabilité de l'emploi sur le fonctionnement des institutions démocratiques.³⁴

Dans l'immédiat, la possibilité existe que la réduction des revenus réels, les pertes d'emplois et l'effritement du tissu social soient autant de facteurs qui poussent des personnes à commettre des crimes ou à présenter des comportements antisociaux, ce qui, par la suite, signifierait une augmentation de certains coûts pour les gouvernements.³⁵ Même aujourd'hui, la sécurité publique est un des quelques domaines où la population réclame un accroissement des mesures, plutôt qu'une diminution, de la part des gouvernements.

La situation actuelle nous invite à un certain retour en arrière. Durant le XIX^e siècle, nombreux étaient ceux qui craignaient les conséquences d'un capitalisme inconditionnel et la possibilité croissante de luttes de classes. Les premières mesures à l'origine d'un filet de sécurité sociale remontent aux années 1880. L'honneur n'en revient pas à un socialiste et encore moins à un marxiste, mais bien au chancelier conservateur de Prusse, Otto Von Bismarck, qui voulait surtout ainsi prévenir les troubles sociaux.³⁶ Les choses que nous avons vécues au cours du siècle qui prend fin mettent en évidence les limites de la démarche entreprise par Bismarck, mais il n'en demeure pas moins que les conséquences néfastes des forces du marché ne devraient laisser personne indifférent.

Jusqu'à maintenant, les sociétés du secteur privé n'ont accepté aucune responsabilité quant aux conséquences sociales de leurs compressions d'effectifs et de leur recours toujours plus grand à des formes d'emplois atypiques. On fait valoir, bien souvent à raison, que c'est la seule voie qui s'offre à cause des fortes pressions exercées par la concurrence. Toutefois, si la mondialisation doit dicter une perpétuation de la situation qui s'est dessinée au cours des vingt dernières années, les sociétés devraient alors, dans leur propre intérêt à moyen terme, accroître le soutien qu'elles accordent à des activités communautaires destinées à répondre à des besoins sociaux à l'échelle locale.

Il faut aussi déployer davantage d'efforts pour accroître l'efficacité de la gestion publique à l'échelle internationale. Les dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) relatives à la protection de la main-d'oeuvre et de l'environnement, au même titre que la charte sociale en cours d'élaboration par l'Union européenne, ne sont que les premières étapes pour amortir certains des effets du capitalisme inconditionnel de notre époque. Très complexes sont les éléments qui feront obstacle à de telles entreprises pendant encore un bon moment, mais ce n'est pas une raison de ne pas donner suite aux efforts qui commencent à être déployés.

VIII

CONCLUSION

Il est presque impossible de conclure sur une note vraiment positive. Néanmoins, plusieurs constats s'imposent.

Premièrement, un retour à une gestion publique plus empathique et plus généreuse du type de celle qui a caractérisé la plus grande partie de la période d'après-guerre est peu probable. La générosité était le trait d'une époque où chaque année apportait tout naturellement avec elle une prospérité encore plus grande. De nos jours, la survie est le mot d'ordre de la majorité de la population.

Deuxièmement, il est temps de commencer à élaborer une définition des fonctions du gouvernement qui conviendra aux réalités du XXI^e siècle. Jusqu'ici, presque tout ce qui a été prescrit avait un caractère négatif : coupures ici ou restrictions là et abandon de diverses fonctions au profit du secteur privé, d'une province ou d'un organisme non gouvernemental. Tout cela est très bien, mais il faut aller plus loin. Tôt ou tard, il faudra poser la question suivante : «*À quel point réduire la présence gouvernementale?*» Les marchés ont un certain nombre de vertus, mais ils ne peuvent pas nous dire quelles devraient être nos valeurs.

Les gouvernements, préoccupés qu'ils sont par la décroissance, risquent de perdre de vue leurs autres responsabilités. Il faut faire preuve de leadership sur cette question car, comme Robert Heilbroner le faisait remarquer, «il faut chercher à discerner quels sont les moyens qui représentent un vrai progrès vers un avenir meilleur». Il est essentiel que les gouvernements répondent au besoin d'un cadre moral contemporain parce que personne d'autre n'est en mesure d'offrir un tel leadership à l'échelle requise.

Plus particulièrement, il faut se demander si la promotion de l'égalité sociale constitue toujours une activité appropriée pour les gouvernements. Que dire des paiements de péréquation à l'intérieur de la fédération? En acceptant le fait que les personnes doivent maintenant plus que jamais être autonomes, quelles sont celles qui devraient encore recevoir un soutien de l'État et sous quelle forme? Dans leur lutte contre le chômage, les gouvernements devraient-ils s'intéresser à davantage que le «respect des règles fondamentales de l'art»? Si des responsabilités plus grandes doivent incomber à des organismes non gouvernementaux, quels changements faut-il alors apporter au régime fiscal et dans quelle mesure faut-il modifier les relations entre les gouvernements et de tels organismes? En somme, existe-t-il, en dépit des ressources financières restreintes, des façons de combler efficacement le déficit social, ou faut-il tout simplement s'en accommoder comme d'une réalité contemporaine désagréable?

Ce sont là des questions auxquelles M. King aurait longuement et mûrement réfléchi. Il aurait fait preuve de circonspection et il aurait présenté des budgets prudents, mais il

n'aurait pas rejeté du revers de la main des solutions éventuelles. Les mesures qu'il aurait ainsi adoptées n'auraient peut-être pas l'éclat de certaines autres qu'ont adoptées ses successeurs, mais elles auraient sans contredit le mérite d'être pratiques et adaptées aux réalités du temps. En faire autant aujourd'hui relève d'un tour de force.

NOTES

- 1 Michael Bliss, *Right Honourable Men: The Descent of Canadian Politics from Macdonald to Mulroney* (Toronto : HarperCollins, 1994).
- 2 William H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society* (New York : W.W. Norton Company, inc., 1945).
- 3 Ministre de la Reconstruction, *Employment and Income with Specific Reference to the Initial Period of Reconstruction* (Imprimeur de la Reine, 1945).
- 4 *Les nouveaux visages de la pauvreté* (Ottawa : Conseil économique du Canada, 1992).
- 5 Ministre de la Reconstruction, *Employment and Income*.
- 6 Les prévisions des dépenses en vertu des programmes fédéraux en 1995-1996 ont été établies à 114 milliards de dollars. En divisant cette somme par 30 millions, soit le nombre total de Canadiens (en chiffres arrondis), on obtient un montant *par habitant* de 3 800 \$. La population autochtone du Canada pour laquelle le gouvernement est responsable est d'environ 550 000 Inuit et Indiens inscrits. Le Budget des dépenses principal du gouvernement fédéral pour 1995-1996 prévoit des dépenses de l'ordre de 3,85 milliards de dollars en vertu des programmes à l'intention des Inuit et des Indiens ainsi que 994 millions de dollars supplémentaires pour les programmes de santé des Indiens et des populations du Nord, ce qui donne un total de 4,8 milliards de dollars, ou 8 800 \$ *par habitant*.
- 7 William G. Watson, «The View from the Right», *The Case for Change* (Toronto : Institut C.D. Howe, janvier 1994). Voir aussi : «Harris Rides on Ideological Wave Without Getting his Feet Wet», *The Globe and Mail* (Toronto : 28 octobre 1995).
- 8 Judith Maxwell, «The Social Role of the State in a Knowledge-Based Economy» dans éd. Patrick Grady, Robert Howse et Judith Maxwell, *Redefining Social Security* (Kingston, ON : School of Policy Studies, Université Queen's, 1995).
- 9 Edward Luttwak, «Why Fascism is the Wave of the Future», *London Review of Books* (7 avril 1994).
- 10 Cobb, Halstead et Rowe, «If GDP is Up, Why is America Down?», *The Atlantic Monthly*, octobre 1995, p. 72.
- 11 *The Globe and Mail* (Toronto : 9 février 1995), p. 2.
- 12 «Inequality: For Richer, For Poorer», *The Economist*, (5 novembre 1994), p. 19.
- 13 Cobb, Halstead et Rowe, «If GDP is Up».
- 14 Voir, par exemple : C.M. Beach et G.A. Slotsve, «Polarization of Earnings in the Canadian Labour Market», *The Bell Canada Papers on Economic and Public Policy* (Kingston, ON : The John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy,

Université Queen's, 1993).

- 15 Gordon Betcherman, *Tertiariation et polarisation de l'emploi* (Ottawa : Conseil économique du Canada, 1991), chapitre 5.
- 16 Maxwell, «The Social Role of the State», p. 16.
- 17 Pourcentages de Statistique Canada qui se fondent sur : *Statistiques sur l'assurance-chômage, supplément annuel* (Ottawa : Statistique Canada, 1985), catalogue n° 73-2025S et de Développement des ressources humaines Canada, Direction de la production et de l'analyse de l'information sur les programmes sociaux, Groupe de la politique stratégique.
- 18 Claude Castonguay, «Income Support and Social Dependency», dans éd. E.B. Reynolds, *Income Security in Canada* (Montréal : Institut de recherches politiques, 1993), p. 111.
- 19 *Statistiques chronologiques sur la population active* (Ottawa : Statistique Canada, 1974-1990), catalogue n° 71-201 et «Supplément statistique historique 1993-1994», *L'Observateur économique canadien* (Ottawa : Statistique Canada, 1988), catalogue n° 11-210.
- 20 Maxwell, «The Social Role of the State», p. 22.
- 21 *Population active* (Ottawa : Statistique Canada, parutions de décembre 1980 et 1984), catalogue n° 71-001 et *Moyennes annuelles de la population active*, 1993, catalogue n° 71-529.
- 22 *Étude de l'OCDE sur l'emploi, Faits, analyses et stratégies, Le chômage dans les zones de l'OCDE, 1950-1995* (Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, 1994).
- 23 Voir les documents suivants : Thomas J. Courchene, *Celebrating Flexibility*, 1995 Benefactor's Lecture, Institut C.D. Howe et Blair Williams, «Liberals Pitch Their Tenet», *The Ottawa Citizen* (15 mars 1995).
- 24 Canada, *Comptes publics du Canada*, vol. 1, 1976, p. 6.4.
- 25 Canada, Ministre des Finances, *Plan budgétaire* (27 février 1995), p. 10.
- 26 Un des partisans les plus éloquents et les plus persuasifs de la décentralisation est Tom Courchene. Voir, entre autres documents : *Celebrating Flexibility* et *Social Canada in the Millennium* (Toronto : Institut C.D. Howe, 1994).
- 27 Voir, par exemple : Peter Drucker, «The Age of Social Transformation», *The Atlantic Monthly*, novembre 1994.

- 28 En fait, la C.-B. a imposé une exigence de résidence, nonobstant l'interdiction en vertu des mesures législatives fédérales. *The Globe and Mail* (Toronto : 10 novembre 1995).
- 29 Communiqué de la Maison Blanche, 14 mars 1994.
- 30 Arthur J. Cordell, *Information Society Trends* (janvier-mai 1994), éditions 11-15.
- 31 Courchene, *Social Canada in the Millennium*, pp. 241-2.
- 32 Voir l'article «A Revolution, or Business as Usual?», *Harper's Magazine* (mars 1995).
- 33 Richard J. Gwyn, «Canada as a Post-modern State», D.G. Willmot Distinguished Lecture (23 novembre 1994).
- 34 Luttwak, «Why Facism». Voir aussi : Sally Lerner, «The Future of Work in North America», *Futures* (mars 1994) et Lester Thurow, «Why Their World Might Crumble», *The New York Times Magazine* (19 novembre 1995).
- 35 Cette observation, au même titre que d'autres dans cette partie, dérivent de discussions avec Judith Maxwell, présidente, *Canadian Policy Research Networks*.
- 36 Voir Peter Drucker, *Post-Capitalist Society* (New York : HarperCollins, 1993), p. 32.