

Université de Montréal

**Les citoyens du village global,
des changements de pratiques démocratiques au Canada
à l'ère de la mondialisation.**

par

Éric Desrosiers

Département de science politique
Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Philosophiæ Doctor (Ph.D.)

Juin 2001

©Éric Desrosiers, 2001



JA
39
US4
2001
v. 009



Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Les citoyens du village global,
des changements de pratiques démocratiques au Canada
à l'ère de la mondialisation.

et présentée par
Éric Desrosiers

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Président-rapporteur Gérard Boismenu
Directrice de recherche Jane Jenson
Membre du jury: Denis Saint-Martin
Examinatrice externe: Caroline Andrew

Thèse acceptée le : _____

Sommaire

Alors que la poursuite de l'idéal démocratique semble un objectif plus légitime que jamais dans le monde, le mécontentement populaire quant à son degré de réalisation gronde de plus en plus. Plutôt que de se rapprocher de cet idéal, un nombre croissant de personnes croient en effet qu'ils s'en éloignent. Parmi les phénomènes jugés responsables de ce « déficit démocratique », vient en bonne place depuis quelques années l'accélération du processus de mondialisation. Selon plusieurs experts, celle-ci minerait en effet de plusieurs façons les fondements des institutions démocratiques traditionnelles. Parmi les transformations néfastes, ou à tout le moins perturbatrices qui l'accompagneraient, on note : le transfert de pouvoir décisionnel du niveau national vers les niveaux infra- et supranationaux; l'augmentation du nombre et de participants aux processus décisionnels et leur diversification; l'accroissement de l'influence des intérêts d'affaires; la diversification des modes de participation populaire aux processus décisionnels; ainsi que, de façon générale, une perte d'influence relative de la participation populaire dans les processus décisionnels. Souvent évoquées au cours des dernières années, ces affirmations ont cependant été fort peu testées.

À défaut d'avoir les moyens de vérifier réellement le lien de causalité entre deux phénomènes aussi riches et complexes, notre recherche a à tout le moins tenté d'observer si une certaine coïncidence ne se présentait pas entre l'accélération du processus de mondialisation et l'apparitions des changements annoncés dans les pratiques démocratiques au Canada. Pour ce faire, nous avons comparé deux séries de processus décisionnels à s'être tenues, dans le premier cas, avant l'accélération de la mondialisation (les années 60), et dans le deuxième cas, après le début de cette accélération (les années 90); cette comparaison visant à observer les changements encourus dans la nature et l'influence de la participation populaire à laquelle ces processus décisionnels ont donné lieu. Pour identifier de façon systématique les processus décisionnels en question, nous avons d'abord choisi un enjeu précis (la lutte à la pauvreté), et nous nous en sommes remis à l'analyse qu'en faisaient à travers le temps des observateurs bien au fait de la question (les grandes centrales syndicales). Cette

méthodologie nous a permis d'identifier 13 processus décisionnels (cinq des années 60, et huit des années 90) qui ont ensuite fait l'objet d'un examen détaillé.

Les résultats de notre recherche montrent que si la plupart des changements annoncés par les observateurs semblent bel et bien s'être réalisés, le résultat final n'apparaît pas avoir été une perte de contrôle démocratique significative. Cette conclusion générale appelle évidemment bien des nuances. Il est vrai, en effet, que le transfert d'une partie des pouvoirs décisionnels exercés traditionnellement au niveau national s'est fait au profit de niveaux supranationaux où la participation populaire n'a que peu d'influence. Il est vrai aussi que l'arrivée à l'avant-scène des priorités généralement attribuées aux intérêts d'affaires a limité considérablement la liberté de choix. Mais l'on constate également que les gouvernements canadien et provinciaux ont conservé une importance prédominante et qu'au lieu de se distancer des principes démocratiques, ils en ont plutôt cherché de nouveaux modes d'application avec, il faut le dire, un inégal succès.

Car notre recherche nous montre aussi que, bien que généralement soumis aux mêmes tendances, le Québec et l'Ontario se sont, dans une certaine mesure, adaptés chacun à leur façon à la mondialisation entre autre à cause de leurs contextes sociopolitiques propres, de leurs histoires ou de leurs institutions. Cette constatation nous amène, en conclusion, à en appeler à un effort de recherche empirique plus grand de la part des experts pour qu'ils soient mieux en mesure de décrire les multiples formes que prend la mondialisation. Elle nous incite également à souhaiter que cette diversité soit reflétée dans les termes du débat démocratique concernant le phénomène.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Sommaire | i |
| Table des matières | iii |
| Liste des tableaux | vii |
| Liste des abréviations et des sigles, et leurs définitions | viii |
| Remerciements | xii |
| Avant-propos | xiv |
| INTRODUCTION | 1 |
| CHAPITRE 1 : DÉMOCRATIE ET MONDIALISATION | 6 |
| De la démocratie | 6 |
| De la mondialisation | 14 |
| La démocratie à l'ère de la mondialisation | 21 |
| CHAPITRE 2 : PROBLÉMATIQUE, HYPOTHÈSES ET MÉTHODOLOGIE | 36 |
| Problématique et hypothèses générales | 37 |
| Méthodologie | 42 |
| CHAPITRE 3 : ENJEUX DE LA LUTTE À LA PAUVRETÉ SELON LES SYNDICATS DURANT LES ANNÉES 60 | 50 |
| La perspective canadienne | 52 |
| La perspective québécoise | 55 |
| La perspective montréalaise | 61 |
| La perspective ontarienne | 63 |
| La perspective torontoise | 66 |
| Synthèse des résultats | 68 |
| CHAPITRE 4 : PROCESSUS DÉCISIONNELS ET PARTICIPATION POPULAIRE DURANT LES ANNÉES 60 | 74 |
| Cas no 1 : L'assurance-maladie fédérale (1961-1968) | 76 |
| <i>Une vieille idée au parti libéral</i> | 76 |
| <i>Élections</i> | 78 |
| <i>La commission d'enquête Hall</i> | 80 |
| <i>Pressions internes et externes</i> | 84 |
| <i>Négociations fédérales-provinciales</i> | 85 |
| <i>Nouvelles élections</i> | 87 |
| <i>Débats au Parti libéral</i> | 90 |

| | |
|---|------------|
| <i>Adoption de la loi, mais</i> | 91 |
| <i>Dernières élections</i> | 93 |
| Cas no 2 : L'assurance-maladie au Québec (1966-1970) | 95 |
| <i>Un projet distinct... dans la foulée du gouvernement fédéral</i> | 95 |
| <i>Commission d'enquête sur la Santé et le Bien-être social (CESBES)</i> | 97 |
| <i>Les travaux de la CESBES</i> | 100 |
| <i>Accueil populaire enthousiaste et résistance du gouvernement</i> | 105 |
| <i>Les élections de 1970</i> | 106 |
| <i>Nouvel examen devant la Commission de la Santé</i> | 107 |
| <i>Campagne publique, grève et dernière recherche d'un compromis</i> | 108 |
| <i>L'autorité de l'État</i> | 109 |
| Cas no 3 : L'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) de Montréal (1965-1970) | 111 |
| <i>Un projet porté par quelques-uns</i> | 112 |
| <i>L'ACEF de Montréal</i> | 113 |
| <i>Un mouvement qui commence à faire du bruit</i> | 117 |
| Cas no 4 : Les programmes d'aide au logement en Ontario (1964-1970) | 119 |
| <i>La Société canadienne d'hypothèque et de logement</i> | 120 |
| <i>L'entrée en force de l'Ontario</i> | 122 |
| <i>Le comité fédéral d'enquête sur le logement</i> | 125 |
| <i>Pouvoirs municipaux et groupes de citoyens : le projet Trefann Court à Toronto</i> | 128 |
| Cas no 5 : Les élections municipales à Toronto (1969)..... | 133 |
| <i>Réformes électorales</i> | 134 |
| <i>L'arrivée des partis politiques</i> | 135 |
| <i>Le vote</i> | 139 |
| CHAPITRE 5 : ENJEUX DE LA LUTTE À LA PAUVRETÉ SELON LES SYNDICATS DURANT LES ANNÉES 90 | 143 |
| La perspective canadienne..... | 146 |
| La perspective québécoise | 153 |
| La perspective montréalaise | 163 |
| La perspective ontarienne..... | 168 |
| La perspective torontoise..... | 177 |
| Synthèse des résultats | 181 |
| CHAPITRE 6 : PROCESSUS DÉCISIONNELS ET PARTICIPATION POPULAIRE DURANT LES ANNÉES 90 | 186 |
| Cas no 6 : Réformes de l'assurance-chômage (1992-1997) | 187 |
| <i>Processus de réforme à l'ancienne</i> | 191 |

| | |
|---|-----|
| <i>Les élections générales de 1993</i> | 193 |
| <i>Une première tentative de réforme au pas de course</i> | 196 |
| <i>Peuple contre groupes</i> | 198 |
| <i>Le jeu fédéral-provincial</i> | 202 |
| Cas no 7 : L'Accord multilatéral sur l'investissement (1995-1998)..... | 207 |
| <i>La discrétion habituelle</i> | 208 |
| <i>Révélations à la veille des élections</i> | 210 |
| <i>Consultations forcées</i> | 211 |
| <i>Protestations et échec</i> | 213 |
| Cas no 8 : Le Sommet sur l'économie et l'emploi (1996)..... | 217 |
| <i>Origines du projet</i> | 218 |
| <i>Organisation générale des travaux</i> | 221 |
| <i>Devine qui vient dîner?</i> | 222 |
| <i>Déroulement des travaux</i> | 226 |
| <i>Un succès</i> | 230 |
| Cas no 9 : Le Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ (fin des années 90) | 232 |
| <i>Fonds régionaux et locaux</i> | 237 |
| Cas no 10 : Les corporations de développement économique communautaire (fin des années 90) | 240 |
| <i>Processus décisionnel au Regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-Ouest</i> <i>(RESO)</i> | 243 |
| Cas no 11 : Les conservateurs de Mike Harris et l'aide sociale (1995-1997)..... | 248 |
| <i>Un programme électoral consciencieusement élaboré</i> | 249 |
| <i>Compressions budgétaires brutales</i> | 252 |
| <i>Repartage des compétences entre niveaux gouvernementaux</i> | 256 |
| <i>La megaweek</i> | 257 |
| <i>Négociations forcées</i> | 259 |
| Cas no 12 : Lutte contre le gouvernement Harris (1995-1999) | 261 |
| <i>La résistance syndicale et les journées d'action</i> | 262 |
| <i>Élection référendaire en 1999</i> | 265 |
| Cas no 13 : La mégacité de Toronto (1996-1997)..... | 271 |
| <i>Référendums</i> | 275 |
| CHAPITRE 7 : DU POUVOIR DES CANADIENS DE SE MÊLER DE LEURS AFFAIRES À L'ÈRE DE LA MONDIALISATION | 279 |
| Premières remarques méthodologiques | 280 |
| Niveaux décisionnels à l'ère de la mondialisation..... | 282 |
| Le nature et le nombre de participants aux processus décisionnels | 286 |
| Le degré d'influence du monde des affaires..... | 287 |

| | |
|--|------------|
| La diversification des modes de participation populaire et le recours à la concertation..... | 290 |
| Un déficit démocratique?..... | 302 |
| CONCLUSION..... | 307 |
| Bibliographie..... | 310 |
| Monographies et articles scientifiques cités | 310 |
| Articles de journaux et de revues cités | 326 |
| Publications syndicales citées..... | 333 |
| Publications officielles citées | 338 |
| Autres sources d'information citées | 339 |

Liste des tableaux

| | |
|--|------------|
| TABLEAU 3.1 : ENJEUX DE LA LUTTE À LA PAUVRETÉ SELON LES SYNDICATS DURANT LES ANNÉES 60 | 70 |
| TABLEAU 3.2 : LISTE DES CAS EXAMINÉS EN DÉTAILS POUR LES ANNÉES 60..... | 72 |
| TABLEAU 5.1 : ENJEUX DE LA LUTTE À LA PAUVRETÉ SELON LES SYNDICATS DURANT LES ANNÉES 90 | 182 |
| TABLEAU 5.2 : LISTE DES CAS EXAMINÉS EN DÉTAILS POUR LES ANNÉES 90..... | 184 |

Liste des abréviations et des sigles, et leurs définitions

- ACEF : Association des caisses d'économie familiale
- ALE : Accord de libre-échange [voir FTA]
- ALEA : Accord de libre-échange des Amériques
- ALENA : Accord de libre-échange nord-américain [voir NAFTA]
- AMI : Accord multilatéral sur l'investissement [voir MAI]
- AMO : Association des municipalités de l'Ontario
- APEC : Asian-Pacific Economic Council
- CCF : Cooperative Commonwealth Federation
- CDEC : corporation de développement économique communautaire
- CEQ : Centrale de l'enseignement du Québec
- CESBES : Commission d'enquête sur la Santé et le Bien-être social
- CHIA : Canadian Health Insurance Association
- CISL : Confédération internationale des syndicats libres
- CIVAC : Civic Action
- CJC : Compagnie des jeunes Canadiens
- CLC : Canadian Labour Congress [voir CTC]
- CLD : centre local de développement
- CLE : centre local d'emploi
- CLSC : centre local de santé communautaire

CRD : conseil régional de développement

CREEM : Comité de relance de l'économie et de l'emploi de l'est de Montréal

CREESOM : Comité de relance de l'économie et de l'emploi du sud-ouest de Montréal

CSN : Confédération des syndicats nationaux

CSR : *The Common Sense Revolution* (programme électoral des conservateurs ontariens en 1994)

CTC : Congrès du travail du Canada [voir CLC]

CTM : Conseil des travailleurs et travailleuses du Montréal métropolitain

CTT : Conseil des travailleurs de Toronto

FACEF : Fédération des associations des caisses d'économie familiale

FCA : Fédération canadienne de l'agriculture

FIL : fonds d'investissement local

FMI : Fonds monétaire international

FTA : Free Trade Agreement [voir ALE]

FTO : Fédération des travailleurs de l'Ontario [voir OFL]

FTQ : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

GATT : General Agreement on Tariffs and Trade

GST : Goods and Services Tax [voir TPS]

MAI : Multilateral Agreement on Investment [voir AMI]

MRC : municipalité régionale de comté

NAFTA : North American Free Trade Agreement [voir ALENA]

NATO : North Atlantic Treaty Organization [voir OTAN]

NDP : New Democratic Party [voir NPD]

NORAD : North American Aerospace Defense

NPD : Nouveau parti démocratique [voir NDP]

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OFL : Ontario Federation of Labour [voir FTO]

OHC : Ontario Housing Corporation

OIT : Organisation internationale du travail

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONG : organisation non gouvernementale [voir NGO]

ONU : Organisation des Nations-Unies [voir UN]

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord [voir NATO]

PC : Parti conservateur

PEP : Programme économique de Pointe-Saint-Charles

PME : petite(s) ou(et) moyenne(s) entreprise(s)

RCM : Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal

RESO : Regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-Ouest

SADC : société d'aide au développement des collectivités

SCHL : Société canadienne d'hypothèque et de logement

SDI : Société de développement industriel

SGF : Société générale de financement

SODEC : Société de développement des entreprises culturelles

SOLIDE : société locale d'investissement dans le développement de l'emploi

TPS : taxe sur les produits et services [voir GST]

UMRCQ : Union des municipalités régionales de comté du Québec

UN : United Nations [voir ONU]

ZLEA : Zone de libre-échange des Amériques

Remerciements

Ma reconnaissance va en premier lieu à ma directrice, Jane Jenson, pour m'avoir fait profiter de sa remarquable clairvoyance comme guide, mais aussi pour s'être respectueusement restreinte, à l'occasion, au rôle d'accompagnatrice. C'était un privilège de pouvoir travailler avec elle.

Mes années passées au département de science politique de l'Université de Montréal m'ont également permis de profiter des enseignements et de l'exemple de maîtres qui ont été de grandes sources d'inspirations, dont André-J. Bélanger, James Ian Gow, Pierre Martin et Alain Noël.

Mon travail de recherche n'aurait pas été possible sans l'aide de nombreuses personnes et ce, en des membres du jury lors de la présentation de mon projet de thèse, au professeur Jacques Archambeault qui a accepté de m'aider à améliorer un peu la qualité du français de sa version finale, en passant par les responsables des centres de documentation de la FTQ, du CTC, de la FTO, de la CSN et du CTT, ainsi que le cousin Luc qui, avec l'aide involontaire de ses employeurs, a gracieusement fait office d'imprimeur officiel des différentes versions de la thèse.

Mes années d'études auraient aussi été beaucoup plus difficiles sans le précieux support financier du Fonds pour la Formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR; 1997-1998) et du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH; 1998-1999).

Je remercie mes parents et amis, sans l'intérêt et l'appui desquels mon travail aurait été d'une solitude mortelle.

Enfin, mille fois merci à mon amour et mon amie, Anik, sans qui je n'aurais pu terminer ni même entreprendre ce projet et avec qui, j'espère enfin pouvoir passer un peu plus de temps, entre autres à voir grandir notre merveilleuse fille, Malika, et ses petits frères et sœurs éventuels.

À ceux qui ont tout sacrifié à la quête de l'idéal,
et à leurs héritiers,
pour qu'ils trouvent la volonté et le courage
de poursuivre cette quête jamais achevée.

Avant-propos

Je reste toujours aussi fasciné, en tant que politicologue, de voir comment le public en général, mais aussi les dirigeants politiques et leurs conseillers, arrivent à la compréhension qu'ils ont des enjeux importants. Née d'une mauvaise connaissance de la réalité locale et étrangère, fondée sur une utilisation simpliste des outils et constatations des experts; appuyée par des raisonnements au mieux incomplets, au pire simplement erronés; et presque toujours déformée par la multitude des autres enjeux et intérêts en présence; il n'est pas étonnant que cette compréhension se révèle souvent assez éloignée des conclusions auxquelles une réflexion rigoureuse, quelle qu'en soit la perspective théorique, serait arrivée. Ce phénomène ne constituerait qu'un objet de recherche sociologique – ou d'amusement –, s'il n'était pas à la source de tellement de nos décisions et de nos actions souvent lourdes de conséquences.

J'avoue, d'autre part, en tant que journaliste, être souvent déçu de l'aide que le public en général, mais aussi les dirigeants politiques et même leurs conseillers, reçoivent de la part des experts afin, justement, de mieux comprendre les enjeux importants auxquels ils sont confrontés. Trop occupés peut-être par des questions scientifiques plus importantes, ou simplement à la remorque des événements; souvent empêtrés dans des concepts théoriques rébarbatifs, et incapables de s'adapter aux formes modernes de la communication; il n'est pas étonnant que ces experts soient couramment relégués, au mieux au rôle de caution morale, au pire à celui de simples spectateurs. Ce phénomène ne constituerait qu'un objet de recherche sociologique – ou de regret corporatiste –, si le principe démocratique n'était pas fondamentalement de donner aux citoyens le droit de décider de leur destin en connaissance de cause.

C'est animé de ces sentiments que j'ai entrepris ma recherche sur l'un des enjeux importants de notre temps, tout en sachant ne disposer ni des moyens, ni du talent, de changer véritablement les choses.

Introduction

Avril 1998. L'opinion publique canadienne se mobilise de plus en plus contre un obscur projet international d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) dont la plupart des gens n'ont appris l'existence que tout récemment. Dans un geste d'éclat, le jeune membre d'un parti politique d'opposition emporte son fauteuil de député à bout de bras à l'extérieur de l'enceinte de la Chambre des communes en guise de protestation face aux limites croissantes du pouvoir des institutions démocratiques canadiennes. « Je sors mon siège, déclare à cette occasion Stéphan Tremblay, pour provoquer un débat dans la population sur la capacité du pouvoir politique de réduire l'écart entre les riches et les pauvres et ce, dans un contexte de mondialisation des marchés. »¹

La démocratie fait aujourd'hui face à un étrange paradoxe. D'un côté, elle n'a jamais été aussi populaire dans le monde. Cela est tellement vrai qu'elle apparaît désormais comme une condition pratiquement incontournable de légitimité pour tout régime politique quel qu'il soit. L'effondrement dramatique de l'empire soviétique s'est avéré à cet égard à la fois un révélateur et un déclencheur de ce que l'on a fini par qualifier de *troisième vague* de démocratisation.² Déferlante depuis le milieu des années 70, cette vague emporte chaque année dans son courant de nouveaux régimes autrefois réfractaires en Europe, en Amérique latine, en Asie ou en Afrique.

D'un autre côté, cet engouement pour la démocratie s'accompagne d'une critique sévère et ce, particulièrement dans les sociétés occidentales qui lui avaient servi de berceaux. Le mécontentement populaire va, selon l'occasion, de la simple mauvaise humeur des électeurs à l'égard de leurs élus, à une remise en cause plus profonde des institutions en place. Cette grogne grandissante porte rarement sur le principe démocratique en tant que

¹ Manon Cornellier, « Coup d'éclat du benjamin des Communes », *Le Devoir*, 21 avril 1998, p. A4.

² La *première vague* avait déferlé de 1820 à 1926 et la *seconde* de 1945 à 1962. Voir : Larry Diamond et Marc Plattner (éd.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1993.

tel, mais plutôt sur sa mise en pratique que l'on juge déficiente ou déclinante.³ Ces critiques ne sont pas nouvelles. Elles sont apparues de façon cyclique, notent Kornberg et Clarke, lorsque des défis économiques et sociaux remettaient en cause l'efficacité et la légitimité des institutions démocratiques représentatives (comme en 1930, en 1970 et au début des années 80) ou à la suite de brusques sursauts de popularité (comme après la Seconde Guerre mondiale).⁴

Les raisons évoquées cette fois-ci pour expliquer cette crise de confiance sont nombreuses. Certaines sont anciennes. Elles se fondent parfois sur les différences fondamentales d'intérêts que l'on remarque entre les gens ordinaires et les élites dirigeantes censées les représenter. D'autres fois, elles mettent directement en cause la compétence ou l'honnêteté des politiciens. Elles font aussi référence aux effets pervers des médias et des sondages, aux déficiences des régimes politiques nationaux, aux exigences croissantes des citoyens ou à la nature même des sociétés capitalistes. Une nouvelle accusée a toutefois pris le devant de la scène depuis les dernières années : il s'agit de la mondialisation qui bouleverse tout sur son passage, institutions démocratiques comprises.

Du point de vue des simples citoyens, la mondialisation se révèle la cause invoquée par leurs gouvernements pour réaliser toutes sortes de coupures budgétaires et de réformes politiques, sans qu'ils y aient apparemment leur mot à dire. Cette impression semble confirmée par plusieurs auteurs de science politique pour qui la mondialisation a pour principal impact l'affaiblissement de l'État-nation, cadre historique des institutions démocratiques occidentales. Cela se produirait de deux façons simultanées. D'une part, un nombre de plus en plus grand de questions se décideraient à d'autres niveaux d'action à la fois supranationaux (ex.: au niveau mondial, entre pays occidentaux ou pour

³ Voir par exemple : G. John Ikenberry, « Funk de Siècle: Impasses of Western Industrial Society at Century's End », *Millennium*, vol. 24, no 1, 1995, p. 113-126; Charles Maier, « Democracy and Its Discontents », *Foreign Affairs*, vol. 73, num. 4, juillet-août 1994, p. 48-64; et Bernard Manin, « The Metamorphoses of Representative Government », *Economy and Society*, vol. 23, no 2, mai 1994, p. 133-171.

⁴ Allan Kornberg et Harold D. Clarke, *Citizens and Community : Political Support in a Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. xiii.

l'ensemble de l'Amérique du Nord) et infranationaux (ex.: provinces, villes ou quartiers). Comme ces niveaux d'action ne disposeraient pas tout le temps d'institutions démocratiques aussi développées que celles des États-nations, ces transferts de pouvoirs décisionnels se solderaient par un déficit démocratique. D'autre part, la mondialisation imposerait une série de contraintes nouvelles, notamment aux pouvoirs publics nationaux en les affaiblissant par rapport aux intérêts du secteur privé; elle favoriserait aussi l'apparition d'une pléthore de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de fonctionnement par rapport auxquels les institutions démocratiques traditionnelles ne seraient pas adaptées.

S'il s'avérait, cet affaiblissement des institutions démocratiques ne pourrait pas arriver à un plus mauvais moment. Coïncidant, nécessairement, avec l'ensemble des autres bouleversements sociaux et économiques provoqués par la mondialisation, il se ferait sentir au moment même où les citoyens ont le plus besoin d'institutions leur permettant de débattre et de choisir collectivement la meilleure façon de réagir à ce phénomène mondial.⁵

Les fondements empiriques de la plupart des hypothèses sur les changements démocratiques qui accompagneraient le phénomène de mondialisation restent toutefois encore bien minces. Élaborées à partir d'intuitions, inspirées par une réalité en changement rapide, ces hypothèses appellent, de façon pressante, à être « testées » de façon plus précise et concrète. C'est à cette tâche que se propose de s'attaquer notre recherche... avec une nuance toutefois.

Nous constatons en effet d'entrée de jeu, que la preuve scientifique d'un véritable lien causal entre deux phénomènes aussi complexes et étroitement liés à d'autres réalités, que sont la mondialisation et la démocratie, s'avère un défi trop grand, voire impossible, à relever ici. Aussi laisseront nous aux experts le soins – et la responsabilité – d'attribuer à l'une, des effets sur l'autre. Nous nous contenterons, pour notre part, d'essayer

⁵ Jane Jenson, « La démocratie à l'ère de la globalisation », dans Michaël Elbaz, Andrée Fortin et Guy Laforest (éd.), *Les frontières de l'identité; modernité et postmodernisme au Québec*, Sainte-Foy, L'Harmattan/Presses de l'Université Laval, 1996, p. 135-154.

d'observer si les changements annoncés se sont bel et bien produits; sans chercher, dans ce constat, la preuve, ou non, d'un lien causal entre les deux phénomènes qui nous intéressent, mais tout au plus d'une coïncidence entre eux. Fondé sur une démarche empirique systématique, ce constat n'en jettera pas moins un éclairage précieux sur la justesse des hypothèses avancées jusqu'à présent par les spécialistes.

Pour ce faire, notre recherche se penchera spécifiquement sur les changements intervenus dans les lieux et les modes de prise de décision concernant la lutte à la pauvreté au Canada. L'intérêt de ce thème de recherche est multiple. En plus de permettre de suivre systématiquement les changements intervenus dans un ensemble précis de processus décisionnels, il se trouve lié à plus d'un titre à la mondialisation et à l'idéal démocratique.

Notre travail de recherche se propose de procéder à une sorte de coupe verticale passant des sphères supranationales (ALENA, OCDE, ONU, etc.), aux nationales et aux locales (ville, quartiers, etc.) et ce, de manière à nous permettre d'observer les transferts de pouvoirs décisionnels d'un niveau à l'autre. Au niveau infranational canadien, deux cas seront comparés: d'un côté, celui du Québec et de sa métropole, Montréal; de l'autre, celui de l'Ontario et de sa capitale, Toronto. Dans les deux cas, la question étudiée sera celle de la lutte à la pauvreté. La période d'étude ira de la fin des années 60 à la fin des années 90. Notre travail de recherche consistera, dans un premier temps, à identifier les enjeux spécifiques et les processus décisionnels importants dans le domaine. Pour nous aider à accomplir cette tâche, nous profiterons temporairement de la position d'observateur privilégié occupée en la matière par cinq centrales syndicales. Aussitôt nos processus décisionnels identifiés, nous pourrons laisser de côté nos informateurs syndicaux et nous consacrer à notre tâche principale, soit l'examen de la nature et de l'importance relative de la participation populaire à laquelle ces processus font place.

Les résultats de ce travail de recherche seront présentés dans quatre chapitres : l'un sur les enjeux et processus décisionnels les plus importants en matière de lutte à la pauvreté selon nos cinq centrales syndicales durant les années 60; un autre sur la nature et l'importance de la participation populaire dans les cinq processus décisionnels les plus importants selon les centrales syndicales; un troisième chapitre sur les enjeux et

processus décisionnels les plus importants selon les syndicats durant les années 90; et un dernier chapitre consacré à l'analyse de huit processus décisionnels ainsi identifiés. Ces chapitres empiriques seront suivis d'un chapitre d'analyses et de commentaires consacré à la comparaison entre ces résultats empiriques et les théories et hypothèses présentées en début de travail. On y verra que plusieurs des changements annoncés se sont bel et bien produits, mais sans l'ampleur attendue. Cela nous amènera, en conclusion, à réaffirmer l'urgence d'enrichir le corpus empirique, en ce qui concerne les effets attribués à la mondialisation, et ce, en accordant une attention particulière à la possibilité que des trajectoires différentes puissent être empruntées en ce domaine. Mais commençons auparavant par voir de quelle nature sont ces changements annoncés par les experts.

Chapitre 1 : Démocratie et mondialisation

La mondialisation constitue un sujet d'intérêt relativement nouveau en science sociale. Elle n'en est pas moins rapidement devenue l'un des phénomènes les plus commentés ces dernières années en raison des multiples et profonds effets sur la société qui lui ont été attribués. Parmi ceux-ci, on note souvent l'impact déterminant qu'elle aurait sur la poursuite de l'idéal démocratique.

Le présent chapitre se veut une synthèse des différentes théories avancées jusqu'à ce jour pour décrire et expliquer cet impact de la mondialisation sur la démocratie.¹ Pour ce faire, il est d'abord nécessaire de définir les éléments constitutifs de l'idéal démocratique. Puis viendra une rapide explication des sources et de la nature de la mondialisation. C'est ensuite, seulement, que nous pourrons effectuer un survol des différents effets attribués à cette dernière sur la poursuite de l'idéal démocratique. Nous verrons que bien que plusieurs auteurs reconnaissent que la mondialisation soit un phénomène complexe et multiforme, et qu'elle soit étroitement imbriquée à d'autres phénomènes tout aussi complexes, tels que la remise en cause de l'État keynésien ou la crise des finances publiques, elle n'en ressort pas moins comme la principale responsable de certains changements en cours dans les pratiques démocratiques. Si le résultat final de ces changements n'apparaît pas toujours clairement, il est généralement considéré, par les auteurs, comme étant au détriment de la réalisation de l'idéal démocratique.

De la démocratie

Il faut être un peu fou pour écrire sur la démocratie, remarque Philippe Braud, compte tenu de l'extraordinaire profusion d'écrits qui lui sont consacrés.² Sujet d'intérêt et de réflexions en des temps aussi anciens que la Grèce antique, la démocratie a connu à

¹ Si la présentation d'autant d'explications, issues de domaines et d'inspirations théoriques différents, s'avère un exercice périlleux sur le plan épistémologique, le fait que cette démarche se limite largement à tirer de ces travaux les effets concrets de la mondialisation sur la démocratie nous incite à croire que nous n'en trahissons pas trop le sens.

² Philippe Braud, *Science politique : 1. la démocratie*, Paris, Seuil, 1997, p. 7.

travers les âges toutes sortes de définitions : souvent philosophiques et normatives, parfois plus empiriques et descriptives, elles ont évidemment variées entre elles. Pour des raisons historiques et ethnocentriques, plusieurs de ces définitions ont été inspirées par l'expérience occidentale de la démocratie. Cependant, quels que soient les institutions et modes de fonctionnement que ces « démocraties » ont mis en pratique, on se montre habituellement hésitant à y voir l'incarnation pure et simple de la « démocratie ».

Lorsque vient le temps d'identifier la démocratie comme catégorie d'analyse scientifique, estime Braud, on distingue deux approches peu réductibles l'une à l'autre. Dans une première perspective, le problème consiste à définir une forme concrète de gouvernement, à partir de critères distinctifs clairs d'ordre institutionnel et politique. L'objectif est de construire une catégorie d'analyse qui permette de rapprocher des régimes ayant quelque chose d'essentiel en commun du point de vue du mode d'élaboration des décisions ainsi que du mode de légitimation du pouvoir public.³ Cette première perspective s'avère particulièrement utile lorsque l'on souhaite comparer entre eux différents régimes politiques.

Dans une seconde perspective, plus utile celle-là lorsque l'on s'intéresse exclusivement à un régime politique comme celui du Canada qui dispose depuis longtemps des principales institutions propres aux « démocraties » occidentales, la démocratie apparaît plutôt comme un idéal dont on tente de se rapprocher du mieux que l'on peut sans toutefois jamais pouvoir espérer l'atteindre complètement.⁴ Un idéal vers lequel on peut tendre de différentes façons, avec un succès inégale selon les circonstances, en même temps que l'on tend vers d'autres idéaux et objectifs parfois contradictoires, tels que la liberté des individus, la création de la richesse ou la justice. Une approche qui implique que l'on évalue la quête de la démocratie comme un processus dynamique dont le

³ Philippe Braud, *Science politique...*, p. 12.

⁴ Georg Sorensen, *Democracy and Democratization*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1993; Barry Hindness, « Imaginary Presuppositions of Democracy », *Economy and Society*, vol. 20, no 2, mai 1991, p. 173-195; Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

résultat est changeant et ne peut se mesurer qu'en terme de degré plus ou moins grand d'atteinte.

Exprimée de façon lapidaire, cet idéal démocratique s'appuie sur le principe que les membres d'une communauté doivent être les artisans de leur propre destin; autrement dit, des décideurs nécessaires et déterminants dans les processus décisionnels qui les concernent. Selon Held et Hindness,⁵ cette définition dite «substantielle» de la démocratie repose sur deux principes sous-jacents: la «participation» des citoyens à leur gouvernement,⁶ et la «souveraineté» (ou l'autonomie) de ce gouvernement sur toute autre forme de pouvoir.

Pour plusieurs auteurs, cette définition de la démocratie reste incomplète tant que l'on n'y ajoute pas une troisième condition, soit l'égalité entre les membres de la communauté concernée ou, à tout le moins, l'atteinte d'un certain degré d'égalité entre eux. Une égalité comprise ici non seulement sur le plan des droits civiques et politiques, mais aussi sur le plus large plan socioéconomique. La réduction des inégalités sociales, dit T. H. Marshall, est en effet graduellement apparue importante dans les démocraties occidentales pour assurer à tous le minimum de moyens matériels nécessaires à l'exercice de ses droits de citoyens.⁷ Selon Dahl, le risque est toujours grand de voir le pouvoir de l'argent imposer sa loi aux membres les plus vulnérables de la société lorsque vient le temps des décisions cruciales.⁸ Esping-Andersen suggère qu'une démocratie stable nécessite une forte intégration communautaire.⁹ Une pareille intégration, poursuit-il, est illustrée et se nourrit des politiques sociales que se donne la communauté en question.

⁵ David Held, « Democracy, the Nation-State and the Global System », *Economy and Society*, vol. 20, no 2, mai 1991, p. 138-172; Barry Hindness, « Imaginary Presuppositions of Democracy », *Economy and Society*, vol. 20, no 2, mai 1991, p. 173-195.

⁶Dans le sens de « se gouverner ».

⁷ T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, (4ème édi.), Londres, Hutchinson, 1975.

⁸ Robert Dahl, *Democracy and its Critics*.

⁹ Gøsta Esping-Andersen (éd.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage Publications, 1996.

Ce troisième élément de la définition de la démocratie ne sera pas retenu dans notre recherche parce qu'il en élargirait beaucoup trop l'objet d'étude. L'idée de la quête d'une plus grande égalité socioéconomique demeurera toutefois présente dans chacun des cas que nous analyserons dans notre partie empirique du fait que ces cas auront tous été choisis en vertu de leur lien avec l'enjeu de la lutte à la pauvreté.¹⁰ Pour les mêmes raisons, quelques leçons d'ordre général pourront également être tirées de ces cas dans notre chapitre d'analyse et de commentaires.

En ce qui a trait au premier élément de notre définition, soit la participation populaire, différentes formes sont possibles. La façon la plus courante de la concevoir s'inspire de l'histoire occidentale et de ses institutions. Elle se fonde sur les institutions démocratiques libérales représentatives dont le fonctionnement est garanti par les trois principes suivants: l'existence de libertés civiles et démocratiques; la compétition électorale régulière et pacifique pour le pouvoir effectif; et une forte participation populaire aux élections.¹¹ Ainsi selon Huntington, pour qu'un système politique soit démocratique, il faut que ses plus importants décideurs collectifs soient choisis par le truchement d'élections périodiques, justes et honnêtes, au cours desquelles les candidats peuvent librement se disputer les votes d'une population adulte dont la quasi totalité est habilitée à voter.¹²

Une telle définition repose sur le principe de la participation indirecte des citoyens à leur gouvernement par l'entremise de représentants qu'ils auront dûment choisis lors de campagnes électorales sur la base de leurs valeurs personnelles et de leur programme politique. Une fois élus, ces représentants auront la responsabilité de décider des règles de fonctionnement (lois) au sein de la communauté et des moyens dont l'État disposera pour assurer le bien-être des citoyens. Cet arrangement institutionnel prévoit également

¹⁰ Voir le chapitre 2 sur la méthodologie employée dans notre recherche.

¹¹ Samuel A. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991; Larry Diamond, Juan Linz et Seymour Martin Lipset (éd.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder (Col.), Lynne Rienner Pub., 1990; Joseph A. Shumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3ème éd. New York, Harper Torchbrook Edition, 1950.

¹² Samuel A. Huntington, *The Third Wave...*, p. 7.

l'existence de partis politiques chargés d'agréger et de structurer les demandes et intérêts des citoyens de manière à ce qu'ils constituent les enjeux électoraux et l'ordre du jour des gouvernements. Ils représentent aussi, en eux-mêmes, des lieux de participation plus ou moins directe pour leurs militants qui sont périodiquement invités à débattre et se prononcer sur les orientations prises par leur formation.

Pour certains, le recours à des représentants élus constitue un simple moyen de s'acquitter de l'impossible tâche de consulter individuellement chaque citoyen à chaque fois qu'une décision le concernant de près ou de loin devrait être prise. Bernard Manin précise cependant que cette forme de participation populaire indirecte vise aussi explicitement, depuis ses origines, à assurer aux élus un certain degré d'autonomie par rapport à la volonté des électeurs qu'ils sont censés représenter.¹³ Cette autonomie est justifiée par le fait que les élus devraient être choisis pour leur compétence en matière d'affaires publiques mais aussi par le fait qu'ils sont les seuls à pouvoir se consacrer à temps plein à ce genre de questions. Raymond Aron a, à ce sujet, cette formule choc : « On ne peut concevoir de régime qui, en un sens, ne soit oligarchique. L'essence même de la politique est que des décisions soient prises *pour*, et non *par*, la collectivité. »¹⁴ L'autonomie des élus trouve, évidemment, sa limite dans la tenue régulière d'élections qui les forcent à répondre devant la population des décisions qu'ils ont prises durant leur mandat. Si les décisions d'un élu se sont trop éloignées de la volonté de ses commettants, on présume que son mandat ne sera pas renouvelé.

Institutions centrales de la démocratie représentative, les partis politiques sont de plus en plus l'objet de critiques depuis quelques années. Censés identifier les enjeux politiques d'importance et les structurer de façon cohérente sous la forme d'un programme politique, en plus de choisir les candidats aux différents postes électifs et de leur donner les moyens de se faire entendre des citoyens, les partis politiques ne seraient plus, selon

¹³ Bernard Manin, « The Metamorphoses of Representative Government ».

¹⁴ Raymond Aron, *Démocratie et Totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1995 [1965], p. 131.

certains, que de vulgaires machines électorales obnubilées par les gains à court terme et de plus en plus incapables de jouer leur rôle.¹⁵

Cette crise de la démocratie représentative en incite certains à se tourner vers des mécanismes qui permettraient aux citoyens de participer plus directement à leur gouvernement. Thomas E. Cronin suggère que les moyens modernes de communication et le niveau d'éducation dans les pays développés réduisent désormais les difficultés pratiques envisagées au temps de Jean-Jacques Rousseau quant à la façon de réserver une plus grande place aux citoyens dans leurs institutions politiques.¹⁶ Les référendums, le droit d'initiative populaire en matière législative et le droit de rappel des élus en cours de mandat sont vus comme autant de moyens de se rapprocher d'un véritable gouvernement par le peuple.¹⁷

Selon d'autres auteurs,¹⁸ les faiblesses du système partisan pourraient être compensées par un plus grand recours aux groupes d'intérêt et aux mouvements sociaux. Ceux-ci seraient souvent, en effet, plus en mesure de représenter à tout le moins certaines portions de la population. Directement branchés sur les communautés d'intérêt ou identitaires existantes, ces groupes et mouvements seraient plus à même de représenter

¹⁵ Harold D. Clarke, Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammet, *Absent Mandate : Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring*, 3^e édi., Toronto, Gage Publishing, 1996; Neil Nevitte, *The Decline of Deference, Canadian Value Change in Cross-National Perspective*, Peterborough, Broadview Press, 1996; Otto Kirchheimer, « The Transformation of the Western European Party System », dans Bernard E. Brown et Roy C. Macridis (éd.), *Comparative Politics, notes and readings*, 7^e édi., Pacific Grove, Brooks/Cole, 1990, p. 238-248.

¹⁶ Thomas E. Cronin, *Direct Democracy, the Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989.

¹⁷ Pour un exemple d'appel à la démocratie directe, voir : « When Democracy Grows Up: A Survey on Referendums », *The Economist*, vol. 341, no 7997, 21 décembre 1996- 3 janvier 1997.

¹⁸ Timothy Thomas, « New Forms of Political Representation: European Ecological Politics and the Montreal Citizen's Movement », *Revue canadienne de science politique*, vol. 28, no 3, septembre 1995, p. 509-531; Paul Hirst, *Associative Democracy: New Forms of economic and social governance*, Amherst, The University of Massachusetts Press, 1994; Alain Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Fayard, 1994; Yolande Cohen, « Le rôle des mouvements de femmes dans l'élargissement de la citoyenneté au Québec », dans Alain-G. Gagnon (éd.), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, p. 181-202; Pat Devine, « Economy, State and Civil Society », *Economy and Society*, vol. 20, no 2, mai 1991, p. 205-216; Charles Maier (éd.), *Changing Boundaries of the Political: Essays on the Evolving Balance between the State and Society, Public and Private in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

les citoyens partageant la même culture, luttant pour la même cause ou habitant un même quartier. Le fait qu'ils soient au diapason des citoyens qu'ils sont censés représenter compenserait leurs règles internes de fonctionnement qui n'atteignent pas toujours les standards démocratiques minimaux. Ces groupes d'intérêt et mouvements sociaux présentent entre autres particularités et avantages, selon Graham, Phillips et Maslove, d'offrir une forme alternative de représentation dans les différents forums politiques ainsi qu'un autre moyen d'offrir des services à une communauté. Ils constituent également, selon les mêmes auteurs, une forme d'engagement personnel de ses membres susceptible d'enrichir la nature de la citoyenneté.¹⁹ Warren Magnusson estime pour sa part que les mouvements sociaux « enact democratization insofar as they empower oppressed or marginalized people and give effect to practices that facilitate both the criticism of existing institutions and relationships and the exploration of new possibilities. Democracy, poursuit-il, is thus a movement *within* the movements, where it finds expression in self-education and consciousness raising, communication and direct action, affinity networks, information exchanges, cooperatives, institutions for public service and self-help, and so on. »²⁰

L'intégration des groupes d'intérêt et des mouvements sociaux dans les processus décisionnels présentent comme avantage supplémentaire, selon Seidle, de favoriser le développement d'une logique délibérative dans les processus décisionnels,²¹ c'est-à-dire l'habitude de débattre publiquement et en profondeur des enjeux en cause. « Le débat public est la forme légitime de l'affrontement dans les démocraties », rappelle Philippe Braud. Sa fonction principale, poursuit-t-il, « se révèle non seulement de permettre aux responsables d'arrêter des décisions en meilleure connaissance de cause, mais aussi

¹⁹ Katherine A. Graham et Susan D. Phillips, avec Allan M. Maslove, *Urban Governance in Canada : Representation, Ressources, and Restructuring*, Toronto, Harcourt Brace, 1998, p. 127. Voir également : Rachel Laforest, « La consultation publique et les formes d'action collective », *Politique et Sociétés*, vol. 19, no 1, printemps 2000, p. 27-48.

²⁰ Warren Magnusson, *The Search for Political Space : Globalization, Social Movements, and the Urban Political Experience*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 69.

²¹ F. Leslie Seidle, « Interest Advocacy through Parliament Channels : Representation and Accommodation », dans F. Leslie Seidle (edi.), *Equity & Community : the Charter, Interest Advocacy and Representation*, Ottawa, Institute for Research on Public Policy, 1993, p. 215.

d'éclairer les citoyens sur les questions pendantes, et de leur donner les moyens de porter un jugement sur le représentants. »²²

D'autres auteurs expriment cependant un certains nombre de réserves par rapport à la suggestion de donner plus d'importance aux groupes d'intérêt et aux mouvements sociaux.²³ Selon ces derniers, en effet, il n'existe pas de façon neutre et parfaitement fidèle de représenter les intérêts d'une population. Aussitôt qu'une organisation de représentation est créée (parti politique, syndicat, groupe d'intérêt, etc.), celle-ci introduit un biais non seulement dans la formulation du discours et sa traduction en action, mais dans la construction même de l'identité sur laquelle elle se fonde. Dans *La participation contre la démocratie*, Jacques T. Godbout souligne, pour sa part, le risque que le développement de ces nouvelles formes de participation court-circuite les processus décisionnels établis et réduise l'influence des parlementaires, seuls véritables représentants élus par l'ensemble des citoyens.²⁴ Pour les tenants de l'école du choix rationnel, cela n'est pas un risque, mais une certitude qu'il faut combattre : convaincus que les individus ne sont jamais aussi bien servis que par eux-mêmes, ils recommandent que soit réduit au minimum le nombre d'intermédiaires entre les citoyens et leur gouvernement.²⁵ Toujours selon eux, lorsque ces organisations représentatives deviennent incontournables, elles gagneraient à représenter le plus grand nombre de citoyens possible plutôt d'être à l'image de la multitude de sous-groupes qui peuvent être constitués dans une société.

²² Philippe Braud, *Science politique*, p. 151. En ce qui concerne cette idée, voir par exemple : Graham Smith et Corinne Wales, « Citizen's Juries and Deliberative Democracy », dans *Political Studies*, vol. 48, no 1, mars 2000, p. 51-65; Seyla Benhabib (éd.), *Democracy and Difference : Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

²³ Barry Hindness, « Imaginary Presuppositions of Democracy »; Suzanne Berger (éd.), *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

²⁴ Jacques T. Godbout, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Édition coopérative St-Martin, 1983.

²⁵ Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982.

Partis politiques élus au suffrage universel, démocratie directe ou groupes d'intérêt, toutes ces formes de participation populaire ne sont pas équivalentes entre elles. Chacune comporte, selon le cas et l'observateur, ses particularités, ses avantages et ses inconvénients. Elles constituent cependant autant de moyens pour les citoyens d'exprimer leurs ambitions et préférences là où ça compte.

Mais des deux principes qui entrent dans la définition substantielle de la démocratie, le problème du mode de participation des citoyens dans les institutions politiques n'apparaît pas, à l'heure de la mondialisation, comme celui qui suscite le plus d'inquiétudes. En effet, la question qui attire présentement le plus l'attention porte sur le degré de souveraineté des institutions où l'on retrouve cette participation populaire ou, si l'on préfère, leur capacité de concevoir et d'agir de manière autonome et significative sur le cours des événements.²⁶ Sans cette seconde condition, la participation populaire perd tout son sens. À quoi bon, en effet, avoir de l'influence auprès d'une institution si cette institution n'a elle-même pas de poids sur le déroulement des choses?

Ce second enjeu se trouve au centre des questions portant sur l'avènement de la mondialisation. Il a pour acteur principal, certains diraient victime, l'État national, cadre institutionnel historique de la démocratie occidentale.

De la mondialisation

Proche (à quelques variations sémantiques près) de ce que l'on appelle aussi la *globalisation*, le processus de mondialisation n'est pas un phénomène nouveau. Pour Immanuel Wallerstein,²⁷ il était implicitement compris dans la logique capitaliste dès sa naissance à la fin du XVIe siècle et n'a fait que prendre un caractère de plus en plus concret au fur et à mesure que s'est développée l'économie-monde capitaliste. Roland

²⁶Robert Jackson (éd.), *Sovereignty at the Millenium*, numéro spécial de la revue *Political Studies*, vol. 47, 1999; Joseph A. Camillery et Jim Falk, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot (G.B.), Edward Elgar, 1992; David Held, « Democracy, the Nation-State and the Global System ».

²⁷Immanuel Wallerstein, « The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16, no 4, septembre 1974, p.387-415.

Robertson²⁸ remonte encore plus loin (début du XVe siècle) en faisant entre autres du monde catholique, des théories héliocentriques et du développement des communautés nationales les premières étapes d'une marche vers une perception globale de l'humanité. David Held et Anthony McGrew²⁹ reconnaissent à leur tour que plusieurs facteurs qui nous amènent aujourd'hui à parler de mondialisation existaient sous une forme ou une autre bien avant notre époque. Néanmoins, s'empressent-ils d'ajouter avec plusieurs autres,³⁰ leur ampleur, leur conjonction et l'apparition de nouveaux facteurs nous forcent à reconnaître la nature déterminante et relativement inédite que le phénomène a pris au cours des dernières années.

La mondialisation est généralement expliquée de deux façons: en termes de changements socioéconomiques structurels, et en termes de courant idéologique ou de paradigme dominant. Il faut néanmoins se garder de voir entre les deux phénomènes une séparation trop tranchée. Les défenseurs de l'une ou l'autre des deux explications reconnaissent volontiers des racines socioéconomiques structurelles au nouveau paradigme dominant tout comme ils reconnaissent l'influence du nouveau paradigme sur le développement des nouvelles structures sociales.

L'explication structurelle de la mondialisation compte habituellement trois étapes. Elle situe dans un premier temps les sources du changement dans les progrès technologiques réalisés au cours des dernières années. Elle retrace ensuite l'effet de ces progrès technologiques sur les différentes activités humaines tant économiques que politiques, sociales ou culturelles. Elle évalue enfin, dans une troisième étape, l'impact qu'ont eu

²⁸ Roland Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage, 1992.

²⁹ David Held et Anthony McGrew, avec David Goldblatt et Jonathan Perraton, « Globalization », *Global Governance*, vol. 5, no 4, octobre-décembre 1999, p. 483-496.

³⁰ Warren Magnusson, *The Search for Political Space*, p. 81-86; Robert O. Keohane et Helen Milner (éd.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; Philip G. Cerny, « Globalization and the changing logic of collective action », *International Organisation*, vol. 49, no 4, automne 1995, p. 595-625; Bertrand Badie et Marie-Claude Smoutes, *Le retournement du monde; sociologie de la scène internationale*, Paris, Dalloz, 1992; James N. Rosenau, « Le nouvel ordre mondial: forces sous-jacentes et résultats », *Études internationales*, vol. 23, no 1, mars 1992, p. 9-35; Robert W. Cox, « Dialectique de l'économie-monde en fin de siècle », *Revue Études internationales*, vol. 21, no 4, décembre 1990, p. 693-703.

ces changements dans les différents secteurs de l'activité humaine sur les institutions gouvernantes existantes.

Le détour du côté des progrès technologiques réalisés aux cours des dernières années se révèle un passage obligé à partir duquel découle tout le reste. C'est la condition *sine qua non* de la mondialisation.³¹ Ce volet comprend d'abord l'ensemble des progrès technologiques réalisés dans le domaine des communications, du traitement de l'information et du transport qui ont permis un rapprochement des êtres humains. Que ce soit grâce aux satellites, à la télévision, à la téléphonie ou à l'internet qui leur ont permis de se voir, de se parler, de se tenir informés de tout à tout moment; grâce aux ordinateurs qui permettent de faire de façon immédiate la synthèse d'une multitude d'informations; ou grâce au développement de moyens de transport transcontinentaux rapides et bon marché des biens et des personnes; le résultat final de toutes ces innovations techniques a été de réduire considérablement les distances apparentes aussi bien entre les peuples que les individus. Le phénomène s'observe dans plusieurs autres domaines tels que la défense avec les armes nucléaires ou celui de l'environnement avec les problèmes reliés à la disparition de la couche d'ozone.

Une fois établi ce processus de rapprochement accéléré des peuples, on en observe dans une seconde étape les effets sur les activités humaines. Ces activités, explique-t-on, débordent de plus en plus leurs anciens cadres pour s'étendre sans cesse à de plus grands espaces. Sans être toutes devenues nécessairement «mondiales» à proprement parler, elles dépassent à tout le moins le cadre traditionnel des États-nations. De l'avis général, le domaine d'activité le plus touché se révèle être l'économie.³² Même si toutes les

³¹ Voir par exemple : Stephen J. Rosow, « Globalisation as Democratic Theory », *Millennium*, vol. 29, no 1, printemps 2000, p. 27-46; Philip G. Cerny, « Globalization and the changing logic... »; Bertrand Badie et Marie-Claude Smoutes, *Le retournement du monde*; Anthony Giddens, *The consequence of modernity*, Stanford University Press, 1990.

³² David Held et Anthony McGrew, « Globalization »; Karsten Ronit et Volker Schneider, « Global Governance through Private Organizations », *Governance*, vol. 12, no 3, juillet 1999; Susan Strange, *The Retreat of the State : the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; Keohane et Milner, *Internationalization and Domestic Politics...*; Barbara Stallings, *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; Bob Jessop, «The Regulation approach: Governance and Post-Fordism», *Economy and Society*, vol. 24, no 3, août 1995, p. 307-333.

entreprises ne répartissent pas nécessairement leurs étapes de production et de ventes aux quatre coins de la terre, ces étapes sont en effet déterminées plus que jamais en fonction d'un environnement, d'une clientèle et d'une concurrence qui débordent presque toujours les frontières de leur pays d'attache. Quant aux marchés financiers, on peut affirmer qu'ils ne font déjà plus qu'un seul et même marché pour l'ensemble de l'économie mondiale.

L'économie ne se révèle toutefois pas le seul domaine d'activité qui serait bouleversé par la mondialisation. Les questions de défense, d'environnement, d'immigration, de criminalité, de droits humains et bien d'autres, déborderaient elles aussi de leur anciennes frontières nationales. Même la culture est désormais en train d'échapper aux cadres nationaux traditionnels.³³ Les nouveaux moyens de télécommunication et de transport, qui mettent quotidiennement en contact des gens de tous les horizons, permettent le développement de traits culturels communs, de perceptions communes de la réalité et donc, d'une certaine forme de sentiment commun d'appartenance. Un sentiment qui, à défaut de s'étendre déjà à l'ensemble des habitants de la planète, sort à tout le moins encore une fois de l'ancien cadre national.³⁴

Cette explication de la mondialisation mène logiquement à une troisième étape qui fait le constat des conséquences de ces bouleversements technologiques et socioéconomiques sur l'ordre institutionnel existant. La principale victime apparaît être, selon les auteurs, l'État-nation qui se voit brutalement contesté la place prédominante qu'il avait occupée jusque là dans l'ordre économique, politique, social et identitaire.³⁵ Cette remise en

³³ Yasemin Soysal, *Limits of Citizenship: Migrants and Post-National Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago, 1994.; Bertrand Badie et Marie-Claude Smoutes, *Le retournement du monde*; Anthony Giddens, *The consequence of modernity*.

³⁴ Craig Warkentin et Karen Mingst, « International Institutions, the State, and Global Civic Society in the Age of the World Wide Web », *Global Governance*, vol. 6, no 2, avril-juin 2000, p. 237-257; Roland Robertson, *Globalization...*; Ronnie Lipshutz, « Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society », *Millenium*, vol. 21, no 3, 1992, p. 389-420.

³⁵ Certains vont même jusqu'à annoncer purement et simplement la « mort » de l'État-nation. Voir par exemple : Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State*, New York, Free Press, 1995.

cause s'accomplirait de trois grandes façons.³⁶ Avec la mondialisation de l'économie, l'État national se trouve, dans un premier temps, de plus en plus étroitement contraint dans ses choix politiques. Cette contrainte s'exerce généralement de façon floue par l'idée que l'État national ne peut désormais plus rien décider sans tenir compte des règles de l'économie mondialisée et sans penser à l'impact que ces décisions politiques risquent d'avoir non seulement sur les entreprises nationales par rapport à la concurrence étrangère mais aussi sur la santé de l'ensemble de l'économie nationale. La contrainte prend parfois un aspect beaucoup plus concret avec l'accroissement de l'influence de différentes institutions internationales de régulation et d'intervention, comme par exemple l'Organisation mondiale du commerce, l'Union européenne, le Fonds monétaire international, ou les grandes agences de cotation. Dans un cas comme dans l'autre, l'affaiblissement de l'État national se constate par la reconnaissance d'une certaine perte de sa liberté d'action, et s'exprime habituellement par l'adoption ou le rejet de mesures que l'on justifie par le seul fait que l'on n'avait pas d'autre choix.³⁷

De façon plus générale, la remise en cause de l'État-nation se trouve également nourrie par le fait que les acteurs nationaux, du simple citoyen aux groupes d'intérêt en passant par les entreprises privées et même les pouvoirs publics, voient la mondialisation ouvrir l'éventail des ensembles au sein desquelles ils peuvent agir. Leur appartenance nationale n'est plus la seule par rapport à laquelle ils perçoivent les enjeux auxquels ils sont confrontés, ni la seule sur laquelle ils peuvent fonder leurs revendications. Ils peuvent formuler leurs demandes et structurer leurs actions en termes plus globaux, en invoquant leur identité européenne, musulmane ou francophone par exemple, ou en termes infranationaux, en se référant à leur appartenance ethnique, à leur ville ou à leur classe

³⁶Jessica T. Mathews, « Power Shift », *Foreign Affairs*, vol. 76, no 1, janvier-février 1997, p. 50-66; Thomas Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; James N. Rosenau, « Le nouvel ordre mondial... »; Paul Hirst et Graham Thompson, « Globalization and the Future of the Nation State », *Economy and Society*, vol. 24, no 3, août 1995, p. 408-442.

³⁷ Les auteurs anglophones résumant cette situation par l'acronyme TINA, qui fait référence à l'explication lapidaire donnée par tellement de gouvernements : « There is no alternative ». Voir par exemple : Harry W. Arthurs, « Constitutionalizing Neo-Conservatism and Regional Economic Integration : TINA x 2 », dans Thomas J. Courchene (éd.), *Room to Manœuvre? Globalization and Policy Convergence*, Kingston, Queen's University, 1999, p. 17-74.

socioéconomique.³⁸ Badie et Smoutes qualifient ce changement de «revanche de l'acteur sur le système». «Multicentré, fragmenté, résumant-ils, le monde est maintenant privé des lignes de clivages qui lui servaient de repères.»³⁹ En plus d'amener les acteurs à délaissier en partie l'État-nation pour d'autres niveaux d'action, cette dynamique place quotidiennement l'État national en présence d'un nombre sans cesse croissant de nouveaux acteurs de toute nature qui gagnent de l'importance tant sur la scène supranationale que dans sa propre cour nationale. Ces nouveaux acteurs peuvent être des entreprises multinationales, de grandes métropoles, des organisations non-gouvernementales (ONG), des organisations internationales, des représentants de minorités ethniques ou des groupes d'intérêt locaux.

L'impact de la mondialisation sur l'État-nation s'observe également par les efforts déployés par l'État national pour s'adapter aux bouleversements sociopolitiques auxquels il est confronté. L'une des stratégies adoptées vise à transférer une partie de ses fonctions à des institutions étatiques infranationales (comme les provinces ou les villes) ou supranationales (comme l'Union européenne ou les régimes internationaux). Une autre stratégie consiste à développer de nouveaux modes d'action en procédant, par exemple, à un repartage des tâches qui implique d'accorder un plus grand rôle aux secteurs privé et communautaire.⁴⁰

À côté de l'explication structurelle, une explication idéologique ou paradigmatique est également couramment évoquée lorsqu'il est question de mondialisation. Nombre

³⁸ Jane Jenson et Martin Papillon, « Challenging Citizenship Regime : The James Bay Cree and Transnational Action », *Politics and Society*, vol. 28, no 2, juin 2000, p. 245-264; Jane Jenson, « Mapping, Naming and Remembering: Globalization at the End of the Twentieth Century », *Review of International Political Economy*, vol. 2, no 1, hiver 1995, p. 96-116; Gilles Breton, « De la mondialisation: ses contraintes, ses défis, ses enjeux », dans Jean-Marie Fecteau, Gilles Breton et Jocelyn Létourneau (éd.), *La condition québécoise; enjeux et horizons d'une société en devenir*, Montréal, VLB éditeurs, 1994, p. 19-40.

³⁹ Bertrand Badie et Marie-Claude Smoutes, *Le retournement du monde...*, p. 240.

⁴⁰ Voir par exemple : Michele Micheletti, « End of Big Government : Is It Happening in the Nordic Countries? », *Governance*, vol. 13, no 2, avril 2000, p. 265-278; B. Guy Peters et Donald Savoie (éd.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Saint-Nicolas (Québec), Presses de l'Université Laval/Centre canadien de gestion, 1995. Nous aborderons plus en détails dans quelques instants cette question de transferts de pouvoirs vers les niveaux supra- et infranationaux et d'innovations institutionnelles.

d'observateurs remarquent, en effet, qu'en plus de véhiculer une certaine conception du monde reconnaissable, la mondialisation s'en nourrit aussi.⁴¹ Qualifiée généralement de néolibéral, mais aussi d'hyperlibéral⁴² ou d'économie monétariste,⁴³ ce paradigme dominant milite en faveur de la privatisation, de la libéralisation des marchés et d'une intervention étatique minimale qui doit viser essentiellement l'amélioration de la compétitivité des entreprises nationales dans le contexte d'une économie mondiale dominante.⁴⁴ C'est de cette conception de la réalité que s'inspirent presque tous les États nationaux dans leurs tentatives de réforme. Les raisons de l'adoption de cette vision sont complexes. Comme nous l'avons dit plus tôt, plusieurs auteurs insistent sur le fait qu'elles se trouvent en partie dans les changements structurels qui sont apparus au cours des dernières années mais aussi dans l'échec du paradigme keynésien précédent.⁴⁵ D'autres soulignent la grande influence des pays occidentaux capitalistes, les États-Unis en tête, dans le processus de mondialisation en cours.⁴⁶ Selon Warren Magnusson, le projet d'affaiblir le modèle social-démocrate au profit d'une vision plus conservatrice de l'État n'est pas nouveau et a grandement profité de l'arrivée au pouvoir de promoteurs tels que Margaret Thatcher et Ronald Reagan. Leurs décisions de déréglementer les marchés financiers, de réduire les impôts, de privatiser les entreprises publiques et d'introduire la logique de marché dans les services publics n'a pas tardé à inciter les compagnies privées à entreprendre une restructuration de leurs activités qui, en retour, ont exercé une pression structurelle croissante sur les États pour qu'ils s'engagent encore

⁴¹ Jan Aart Scholte, « Cautionary Reflections on Seattle », *Millenium*, vol. 29, no 1, printemps 2000, p. 115-122; James N. Rosenau, « Governance in the Twenty-first Century », *Global Governance*, vol. 1, no 1, 1995, p. 13-43; Michael Keating, « Regional Autonomy in the Changing State Order: A Framework of Analysis », *Regional Politics and Policy*, vol. 2, no 3, automne 1992, p. 45-61.

⁴² Robert W. Cox, « Dialectique de l'économie-monde ».

⁴³ Peter A. Hall « Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain », *Comparative Politics*, avril 1993, p. 275-296.

⁴⁴ John Williamson, « Democracy and the Washington Consensus », *World Development*, vol.21, no 8, 1993, p. 1329-1336.

⁴⁵ Jane Jenson, « Mapping, Naming and Remembering... ».; Peter A. Hall, « Policy Paradigms... ».; Bob Jessop, « The Regulation approach... ».

⁴⁶ David Rothkopf, «In Praise of Cultural Imperialism?», *Foreign Policy*, no 107, été 1997, p. 38-53; Adam Przeworski, avec Pranab Bardhan... *et al.*, *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; Larry Diamond et Marc Plattner (éd.), *The Global Resurgence of Democracy*.

plus avant dans cette voie. « At each step, constate Magnusson, it becomes more and more difficult for particular states to resist the trend and establish alternative modes of social and economic organization. »⁴⁷

Faut-il choisir entre les deux explications, la structurelle ou la paradigmatique? Pas nécessairement. Elles explorent chacune une facette différente du même phénomène et se complètent sans trop se contredire. Bien sûr, la cause première de la mondialisation n'est pas la même dans les deux cas. Dans le premier cas, cette cause est le fait de progrès technologiques et de changements structureaux, ce qui assurent une certaine durabilité aux changements survenus. Dans le second cas, la cause repose sur la façon d'aborder la réalité, une « mode » paradigmatique en quelque sorte qui, comme toutes les modes, risque d'être remplacée tôt ou tard par un autre paradigme dominant.

Quels que soient l'importance et la durabilité relative des différentes causes invoquées, les effets de la mondialisation auraient un aspect bien concret dont nous avons déjà commencé à cerner la nature. Crise de l'État-nation, étalement au moins d'une partie de ses prérogatives vers des institutions supra et infranationales, multiplication du nombre et de la forme des acteurs impliqués dans le jeu politique, montée en force de la logique de marché et de ses promoteurs; tous ces phénomènes appartiendraient à ce que l'on appelle aujourd'hui la mondialisation. Reste à voir quels effets auraient tous ces phénomènes sur le caractère démocratique de nos sociétés.

La démocratie à l'ère de la mondialisation

Le principal motif d'inquiétude exprimée dans la littérature, quant à l'influence de la mondialisation sur le degré démocratique de nos sociétés, se fonde sur l'affaiblissement de l'État-nation qu'elle provoquerait. Depuis deux siècles en effet, l'État-nation a représenté le cadre principal des institutions démocratiques. D'un côté, les acteurs politiques ont eu tendance à structurer leur lutte en termes nationaux. De l'autre, l'État national s'est graduellement imposé comme l'agent régulateur central d'un territoire qui englobait l'essentiel des activités économiques et sociales. Les deux dynamiques

⁴⁷ Warren Magnusson, *The Search for Political Space*, p. 86.

devaient contribuer à ce que les institutions démocratiques représentatives de cet État national assurent aux citoyens une participation active dans le façonnement de leur environnement et dans l'amélioration de leurs conditions de vie. La perspective d'un cadre national qui correspondrait de moins en moins à celui des différentes facettes de l'activité humaine (économique, politique, sociale ou identitaire), laisse planer aujourd'hui la menace d'une perte d'importance relative de l'État national, compromettant la valeur et le poids de cette participation populaire.⁴⁸ La crainte d'un déficit de participation populaire se révèle d'autant plus grande, chez plusieurs, que le principal bénéficiaire de la perte de pouvoirs dont serait victime l'État national serait le secteur privé, où la participation populaire est à toute fin pratique nulle.⁴⁹

Ce transfert de pouvoirs vers le privé est généralement expliqué de deux façons. La première explication proposée vient tout juste d'être abordée dans la section précédente. Elle repose à la fois sur les contraintes croissantes exercées par les institutions financières internationales gouvernementales et privées, à la fois sur la place centrale qu'occupe le modèle politique néolibéral dans le processus de mondialisation. La seconde explication se fonde sur le théorème économique de Stolper-Samuelson⁵⁰ qui pose que les facteurs abondants (le capital dans les pays riches) se retrouvent automatiquement en position de force par rapport aux facteurs rares (la main-d'œuvre dans les pays riches). Cela est d'autant plus vrai en période de libéralisation des marchés durant laquelle la grande mobilité du capital lui assure un pouvoir de négociation additionnel auprès des gouvernements qui cherchent à le garder sur leur territoire. Ainsi, dans le cas de la mondialisation, le secteur privé apparaît renforcé non seulement par rapport à l'État, mais également par rapport aux différentes organisations représentant les travailleurs, les consommateurs et les citoyens en général, qui ne disposent ni de sa

⁴⁸ David Held et Anthony McGrew, « Globalization »; Gilles Breton, « De la mondialisation... »; David Held, « Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order? », *Political Studies*, vol. 15, numéro spécial, 1992, p. 10-39; Michael Keating, « Regional Autonomy... ».

⁴⁹ Ian Robinson, « Globalization and Democracy », *Dissent*, vol. 41, no 3, été 1995, p. 373-380; Robert Robert Dahl, *Democracy and its Critics*.

⁵⁰ Robert O. Keohane et Helen Milner, *Internationalization and Domestic Politics*; Ronald Rogowski, *Commerce and Coalition: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

mobilité, ni de son avantage concurrentiel. Parlant des marchés financiers internationaux, Held et McGrew expliquent : « The fact that these global markets determine countries' long-term interest rates and exchange rates does not mean that the financial markets simply determine national economic policy. But they do radically alter both the costs of particular policy options and, crucially, policymakers' perceptions of costs and risk. »⁵¹ Mark A. Peterson observe, pour sa part, un phénomène encore plus simple aux États-Unis, soit la tendance à mettre entre les mains des intérêts d'affaires (privatiser) un nombre croissant de services publics, y compris des programmes sociaux.⁵²

En affaiblissant le pouvoir décisionnel de l'État national au profit du secteur privé, la mondialisation n'annonce, à première vue, rien de bon en ce qui a trait au caractère démocratique de nos sociétés. Il peut être nécessaire de préciser au passage que dans l'esprit des auteurs, l'idée d'un déficit démocratique ne laisse en rien sous-entendre que l'idéal démocratique ait déjà un jour été parfaitement réalisé, ni même d'ailleurs que les États nationaux ont déjà bénéficié d'une souveraineté pleine et entière.⁵³ Elle souligne seulement l'apparition d'une nouvelle difficulté dans l'atteinte de cet idéal. Comme il a déjà été mentionné brièvement en introduction, les institutions représentatives libérales ont de tout temps fait l'objet de nombreuses critiques sur ce point. Avec la mondialisation cependant, une idée qui avait été considérée depuis 200 ans comme acquise apparaît soudainement remise en cause : à savoir le lieu et l'enjeu de la quête de la démocratie. Jusqu'à présent, disent les auteurs, il était clair que la quête devait se mener sur la scène nationale, tout comme il était clair que l'enjeu de cette quête devait être le contrôle de l'État national. Cette idée semble devoir aujourd'hui être révisée.

Pour certains, la perte de pouvoir dont semble être victime l'État national n'est qu'illusion. Selon eux, rien n'a fondamentalement changé; l'État national demeure celui

⁵¹ David Held et Anthony McGrew, « Globalization », p. 493.

⁵² Mark A. Peterson, « The Fate of 'Big Government' in the United States : Not Over, But Undermined? », *Governance*, vol. 13, no 2, avril 2000, p. 251-264.

⁵³ Robert J. Holton, *Globalization and the Nation-State*, New York, St. Martin's Press, 1998.

qui décide. Pour James H. Mittelman par exemple,⁵⁴ l'ouverture des marchés, le transfert de pouvoirs vers le secteur privé, le retrait de l'État national d'un nombre croissant de champs d'activité, l'établissement de nouveaux régimes internationaux, tout cela se fait avec le consentement et même le travail actif de l'État national lui-même. Aucun autre acteur, poursuit-il, ne dispose des moyens législatifs et coercitifs nécessaires pour établir et maintenir les nouvelles règles de fonctionnement. La mondialisation pourrait donc être contrecarrée d'un claquement de doigt des États nationaux. Il ne leur suffirait, pour cela, que d'abandonner le paradigme qui en supporte la logique. Dans son ouvrage intitulé *The Myth of the Powerless State*, Linda Weiss va plus loin. Elle affirme que les États nationaux forts ont beaucoup plus eu tendance à être les « sages-femmes » plutôt que les « victimes » de la mondialisation.⁵⁵

Cet argument nous ramène cependant à la question des contraintes structurelles attribuables au phénomène de la mondialisation : si elles sont faibles, rien n'empêche les États de changer du jour au lendemain les règles du jeu; si, comme plusieurs le prétendent, elles sont importantes, la marge de manœuvre des États se révèle certainement beaucoup plus étroite que ne le prétend Mittelman. Dressler-Holohan adopte un position intermédiaire intéressante à ce chapitre,⁵⁶ en reconnaissant dans un premier temps que les changements en cours demeurent pour le moment sous la supervision des États nationaux. Elle ajoute cependant que ces derniers ne sortent pas indemnes de ces réformes successives et qu'ils se modifient ainsi eux-mêmes petit à petit.

John Ikenberry poursuit dans la même veine.⁵⁷ S'il reconnaît que l'État national a bel et bien perdu du pouvoir avec la mondialisation, il ajoute que ce dernier reste l'acteur le

⁵⁴ James H. Mittelman, *Globalization: Critical Reflections*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, 1996.

⁵⁵ Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1998, p. 204-208.

⁵⁶ Wanda Dressler-Holohan, « Mouvements nationalistes entre volonté de réinvention démocratique et tentation de fermeture xénophobe; exemple Est-Ouest », dans Gabriel Gosselin et Anne Van Haecht (éd.), *La réinvention de la démocratie; ethnicité et nationalismes en Europe et dans les pays du Sud*, Actes du XIVème Congrès de l' AISLF, Lyon (France), 6-10 juillet 1992, Paris, L'Harmattan, p. 145-168.

⁵⁷ G. John Ikenberry, « Funk de Siècle... ».

plus important de tous. Selon lui, le contexte international, l'épuisement des gouvernements à trouver des solutions (particulièrement aux problèmes économiques) et le mécontentement croissant des citoyens à cet égard contraignent l'État national à abandonner aux forces du marché les secteurs de responsabilités où il ne peut plus rien faire. En échange, il adopte de nouveaux champs d'action dans les domaines culturels et sociaux tels que la défense de la culture nationale, la promotion des droits des femmes et des minorités, l'amélioration de la santé publique, etc. Il s'associe aussi aux gouvernements d'autres pays pour reprendre, par l'entreprise d'institutions internationales, une partie de sa capacité de contrôle perdue sur les enjeux qui sont passés du domaine national au domaine mondial. Quoiqu'il arrive, conclut-il un peu à la façon de Mittelman, son rôle demeure central puisqu'il reste le seul à pouvoir conférer une légitimité au nouvel arrangement et imposer son respect.⁵⁸

Alberta Sbragia présente une perspective peu rassurante du genre de changements susceptibles de se produire.⁵⁹ Des différents rôles joués par l'État, ceux se rapportant aux politiques sociales et à la redistribution de la richesse seraient selon elle les plus affaiblis par la mondialisation, alors que ceux visant à développer les capacités économiques et commerciales du pays se révéleraient nettement moins touchés. Le problème, poursuit Sbragia, c'est que les domaines d'activités les plus affectés sont justement ceux qui se fondent le plus sur les institutions démocratiques représentatives existantes alors que les autres tendent à reposer sur des institutions publiques dites indépendantes telles que les banques centrales.

Wolfgang Reinicke se montre encore plus pessimiste.⁶⁰ L'État national a, selon lui, irrémédiablement perdu la capacité de décider seul de quoi que ce soit d'important aussi bien sur le plan de sa politique extérieure qu'intérieure. S'il veut espérer pouvoir

⁵⁸ Voir également Paul Hirst et Graham Thompson (« Globalization and the Future of the Nation State ») qui défendent une idée similaire.

⁵⁹ Alberta M. Sbragia, « Governance, the State, and the Market : What Is Going On? », *Governance*, vol. 13, no 2, avril 2000, p. 243-250.

⁶⁰ Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy : Governing without Government?*, Washington, Brookings Institution Press, 1998.

continuer à exercer une certaine forme de contrôle dans certains enjeux, il doit sans délai se mettre à l'échelle de la nouvelle économie et s'inscrire dans un processus de négociation avec les autres états nationaux afin de pouvoir en arriver à élaborer une forme ou une autre de « politique publique globale » dont l'administration pourrait toutefois être laissée aux institutions nationales existantes.

Plusieurs facteurs, remarquons certains, peuvent expliquer qu'un État-nation résiste mieux aux pressions de la mondialisation qu'un autre.⁶¹ L'importance relative de ses moyens économiques, politiques, militaires et culturels en sont quelques-uns. Son degré d'ouverture aux phénomènes extérieurs ainsi que la nature de ses institutions politiques et économiques en sont d'autres. Si de pareils facteurs ne peuvent pas toujours compenser entièrement les effets des changements structurels de l'ampleur de ceux impliqués dans le cas de la mondialisation, ils permettent néanmoins de s'y adapter de façon sinon originale, du moins différente selon les cas.⁶²

En ce qui concerne l'effet médiateur des institutions nationales, le cas des régimes politiques scandinaves constituent un exemple souvent cité. Plusieurs auteurs remarquent en effet que les institutions corporatistes qui y prévalent permettent à ces gouvernements nationaux de conserver en toutes circonstances une place centrale dans les prises de décisions économiques.⁶³ Le fait qu'un pareil régime soit fondé sur la négociation et la concertation entre les grands groupes d'intérêt de la société (habituellement l'État, le patronat et les syndicats) favorise l'atteinte de trois objectifs.

⁶¹ Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State*; Gøsta Esping-Andersen, *Welfare States in Transition*; Ronen Palan et Jason Abbott, avec Phil Deans, *State Strategies in the Global Political Economy*, Londres, Pinter, 1996; Geoffrey Garrett et Peter Lange, « Political Responses to Interdependence: What's "Left" for the Left », *International Organization*, vol. 45, no 4, automne 1991, p. 539-564; Stephen Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1990.

⁶² Nous verrons par la suite que cette idée, qui repose sur une approche comparative de type néo-institutionnelle, inspirera notre propre approche du cas canadien.

⁶³ Colin Hay, « Globalization, Social Democracy and the Persistence of Partisan Politics : a Commentary on Garrett », *Review of International Political Economy*, vol. 7, no 1, printemps 2000, p. 138-152; Geoffrey Garrett, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; Robert O. Keohane et Helen Milner, *Internationalization and Domestic Politics*; Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1985.

D'abord un objectif économique, à savoir la capacité d'adaptation rapide nécessaire pour rester dans le coup sur les marchés internationaux, un atout précieux en temps de mondialisation. Ensuite deux objectifs démocratiques, soit un degré relativement élevé de participation populaire dans le processus de décision, ce qui correspond au premier principe de la définition de la démocratie évoquée plus tôt, ainsi que les moyens (ou l'autonomie) d'établir ou maintenir des politiques jugées primordiales en matière sociale notamment, ce qui correspond grosso modo au second principe de cette même définition.

Intéressés par cette forme alternative de démocratie, où la participation populaire est à la fois assurée par l'élection de représentants au parlement et par la participation de groupes d'intérêt au processus de concertation nationale, d'autres auteurs poussent l'idée plus loin.⁶⁴ Ils rappellent que la mondialisation a bouleversé les anciennes divisions sociales et identitaires au point où les citoyens s'identifient, et identifient désormais leur cause, à différents groupes d'intérêt et mouvements sociaux. Ces auteurs suggèrent que l'on instaure des mécanismes de consultation en mesure d'intégrer l'ensemble de ces formes alternatives de représentation auxquelles s'identifient, selon le cas, les citoyens. En plus d'assurer une participation populaire alternative collée aux multiples identités et intérêts des citoyens, un pareil régime politique serait mieux adapté aux impératifs d'efficacité et de souplesse imposés par la mondialisation. Il est à ajouter que, parmi les nouveaux acteurs que la mondialisation est susceptible d'avoir introduits dans de plus en plus d'arènes politiques, on ne trouve pas que des acteurs nationaux. Des mouvements sociaux, des intérêts du secteur privé ou des représentants de pouvoirs publics étrangers sont également susceptibles de s'intéresser et de se mêler à des débats autrefois réservés aux seuls nationaux.⁶⁵

⁶⁴ Jane Jenson, « La démocratie à l'ère de la globalisation »; Paul Hirst, *Associative Democracy*; Lizette Jalbert, « L'État ancré ou les frontières de la démocratie », dans Gérard Boismenu, Pierre Hamel et George Labica (éd.), *Les formes modernes de la démocratie*, Montréal, L'Harmattan (PUM), p. 83-112, 1992; Pat Devine, « Economy, State and Civil Society »; Charles Maier, « Democracy and Its Discontents ».

⁶⁵ Anne-Marie Slaughter, « The Real New World Order », *Foreign Affairs*, vol. 76, no 5, 1997, p. 183-197; Thomas Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations...*; James N. Rosenau, « Le nouvel ordre mondial... ».

On comprend donc que, quelles que soient les prérogatives que les États nationaux ont pu conserver, la qualité démocratique des processus décisionnels est susceptible d'avoir changé avec la mondialisation. Les mécanismes traditionnels de participation populaire depuis longtemps institués, tels que l'élection de députés aux assemblées législatives, risquent fort d'avoir eu à s'adapter notamment à l'explosion du nombre de groupes d'intérêt. Il peut même s'être graduellement instauré des formes de participation populaire moins conventionnelles telles que la concertation. Il s'avère difficile de prévoir le résultat final d'un pareil processus d'évolution. Rien ne permet toutefois de conclure d'entrée de jeu que cela doit mener à un « déficit démocratique ».

Au cours des dernières années, plusieurs auteurs ont cherché à se démarquer de l'analyse qualifiée de simpliste et alarmiste des premiers spécialistes à s'être penchés sur le phénomène de la mondialisation. Certains, comme Paul Hirst et Grahame Thompson, sont allés jusqu'à rejeter le terme de « mondialisation » alléguant que l'on était plutôt témoin d'une plus modeste « internationalisation », cherchant par le fait même à souligner le rôle central que les États nationaux ont conservé malgré l'annonce répétée de leur mort.⁶⁶ Les deux auteurs reconnaissent volontiers que les États nationaux, malgré la perte de plusieurs de leurs pouvoirs, ont tout de même conservé une certaine juridiction sur leur territoire et leur population qui, associée à l'existence d'institutions et de traditions démocratiques nationales, leur réserve à eux seuls la capacité de légitimer tout nouvel arrangement institutionnel. « Nation states, expliquent-ils, should be seen no longer as 'governing' powers, able to impose outcomes on all dimensions of policy within a given territory by their own authority, but as loci from which forms of governance can be proposed, legitimated and monitored. Nation states are now simply one class of powers and political agencies in a complex system of power from world to local levels, but they have a centrality because of their relationship to territory and population. »⁶⁷

⁶⁶ Paul Hirst et Grahame Thompson, *Globalization in Question : The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press, 1996.

⁶⁷ Paul Hirst et Grahame Thompson, *Globalization in Question*, p. 190.

Plutôt que de se concentrer seulement sur les pouvoirs conservés ou perdus par les États nationaux, Hirst et Thompson invitent l'observateur à concevoir les pouvoirs publics comme un ensemble d'institutions de différente nature mais surtout agissant à différents niveaux et contribuant chacun d'une certaine manière à donner aux citoyens une certaine prise sur leur nouvel environnement. Cette idée d'un agencement complexe de pouvoirs politiques non seulement nationaux mais également supra- et infranationaux est de plus en plus reprise par d'autres auteurs.⁶⁸

Assez logiquement, on s'attend à ce qu'une bonne partie des niveaux à avoir le plus profité de l'accélération du processus de mondialisation soient les niveaux supranationaux. Ces niveaux, disent les auteurs, n'ont pas nécessairement à s'étendre à chaque fois à l'ensemble de la planète. Ils peuvent aussi bien se limiter à une zone relativement restreinte comme l'Amérique du Nord, qu'englober de plus vastes ensembles comme les pays développés ou islamiques par exemple. Ce phénomène, expliquait plus tôt John Ikenberry, peut s'interpréter à la fois comme le fruit d'un abandon forcé, par l'État national, de pouvoirs que l'on ne détenait déjà plus tout à fait, à la fois comme une stratégie des acteurs nationaux visant à regagner, en coopération avec leurs vis-à-vis des autres pays, un certain degré de contrôle commun sur des secteurs d'activités en train de leur échapper.

Ce phénomène, poursuit la littérature, apparaît également comme le résultat de la prise d'assaut assez prévisible de la scène supranationale par toutes sortes d'autres acteurs dont les simples citoyens. Le fait que de plus en plus d'activités humaines débordent du cadre des États-nations laissait prévoir en effet que se constituerait un nombre grandissant de liens et de communautés d'intérêts entre les acteurs de différents pays. Représenté par l'expression «société civile globale», ce phénomène annonce la naissance et le développement d'un nouveau type d'actions et de revendications

⁶⁸ Voir par exemple : David Held et Anthony McGrew, « Globalization »; Martin Shaw, « The State of Globalization : Towards a Theory of State Transformation », *Review of International Political Economy*, vol. 4, no 3, automne 1997, p. 497-513.

populaires fondées sur des solidarités faisant fi des frontières nationales.⁶⁹ Quant aux cibles de ces nouvelles coalitions supranationales, elles peuvent se situer elles-mêmes à n'importe quel niveau (national, infranational ou supranational) ainsi qu'être de différente nature (État national, institutions internationales, entreprises privées, etc.).

En ce qui a trait à la participation populaire au sein des institutions supranationales formelles ou informelles, elle prend différentes formes d'après nos auteurs.... La plus courante demeure lointaine, indirecte et réservée aux citoyens des pays démocratiques. Elle passe par l'entremise des délégations envoyées par les gouvernements de chaque pays membre. Les formes de participation plus directes classiques, telles que l'élection au suffrage universel de députés ou le vote à des référendums, n'existent pour le moment qu'au sein des institutions communautaires européennes. « In a system of governance in which international agencies and regulatory bodies are already significant and are growing in scope, expliquent Hirst et Thompson, nation states are crucial agencies of representation. Such a system of governance amounts to a global polity and in it the major nation states are the global 'electors'. [...] Such representation is very indirect, but it is the closest to democracy and accountability that international governance is likely to get. »⁷⁰

Quoi qu'en disent Hirst et Thompson, plusieurs auteurs estiment que d'autres formes de participation populaire s'ouvrent aux citoyens. Les plus prometteuses pour le moment passent par les groupes d'intérêt et les mouvements sociaux locaux, nationaux, ou issus de la société civile globale naissante. Plusieurs constatent, en effet, que ces organisations non gouvernementales occupent de plus en plus de place sur la scène diplomatique et

⁶⁹ Chalmers Larose, *Militantisme transnational? Syndicats et groupes environnementalistes devant les accords de libre-échange nord-américain*, thèse de doctorat, Université de Montréal, Département de science politique, 1999.

⁷⁰ Paul Hirst et Grahame Thompson, *Globalization in Question*, p. 191. Voir également : Laura Macdonald, « Democracy, Human Rights, and the Transformation of Civil Society : The Case of the New North America », dans Kenneth P. Thomas et Mary Ann Tétreault (éd.), *Racing to Regionalize : Democracy, Capitalism, and Regional Political Economy*, Boulder (Col.), Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 167-190; David Held, « Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order? »; David Held, « Democracy, the Nation-State and the Global System ».

internationale actuelle.⁷¹ Disposant de moyens financiers, mais surtout d'une expertise et d'un poids moral qui dépassent ceux des délégations nationales de plusieurs pays, ces ONG sont devenues, selon ces observateurs, des acteurs de premier ordre dans plusieurs domaines notamment environnementaux, sociaux et de droits humains. La création de blocs commerciaux ou politiques régionaux tels que la Communauté européenne et l'ALENA pourrait bien en renforcer l'impact d'ailleurs. De pareils blocs couvrent en effet des territoires suffisamment grands, estiment Hirst et Thompson,⁷² et regroupent des sociétés suffisamment semblables pour que l'on puisse y poursuivre d'autres objectifs que les seuls objectifs économiques, par exemple en matière sociale ou environnementale. D'autres auteurs mettent toutefois quelques bémols à ce portrait des choses.⁷³ Si l'influence des mouvements sociaux est indéniable dans certains domaines, dont ceux de l'environnement et des droits humains, leur présence grandissante dans les institutions supranationales ne se traduit pas nécessairement en pouvoir d'influence réel. Les institutions supranationales n'ont généralement que bien peu de poids sur le cours des choses, rappellent-ils. C'est le cas par exemple du Parlement européen évoqué plus tôt. Et en ce qui a trait aux institutions qui ont réellement du pouvoir, tel que la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC) ou le Fonds monétaire international (FMI), la présence des mouvements sociaux y demeure toujours inexistante ou presque.⁷⁴

⁷¹ Peter Willetts, « From 'Consultative Arrangement' to 'Partnership' : The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN », *Global Governance*, vol. 6, no 2, avril-juin 2000, p. 191-212; Mary Kaldor, « 'Civilizing' Globalization? The Implications of the 'Battle in Seattle' », *Millenium*, vol. 29, no 1, printemps 2000, p. 105-114; Craig Warkentin et Karen Mingst, « International Institutions, the State, and Global Civic Society... », Jay Mazur, « Labor's New Internationalism », *Foreign Affairs*, vol. 79, no 1, janvier-février 2000, p. 79-93; Jessica T. Mathews, « Power Shift ».

⁷² Paul Hirst et Graham Thompson, « Globalization and the Future of the Nation State ».

⁷³ Fred Halliday, « Getting Real About Seattle », *Millenium*, vol. 29, no 1, printemps 2000, p. 123-130; Jan Aart Scholte, « Cautionary Reflections on Seattle »; Hartmut Elsenhans, « On the Politico-Economic Conditions for Maintaining Accountability and Sovereignty in the Era of Globalization », dans Kenneth P. Thomas et Mary Ann Tétreault (éd.), *Racing to Regionalize : Democracy, Capitalism, and Regional Political Economy*, Boulder (Col.), Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 211-220; Peter J. Spiro, « New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions », *The Washington Quarterly*, vol. 18, no 1, 1995, p. 45-56.

⁷⁴ Il est à noter que certaines de ces toutes puissantes institutions montrent, depuis quelque temps, des signes d'ouverture. Voir par exemple : Banque mondiale, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington D.C., World Bank Publications, 1997.

Plus étonnamment, des auteurs affirment que les niveaux infranationaux auraient profité aussi de l'accélération du processus de mondialisation. Ce phénomène serait, encore une fois, en partie le résultat des efforts des États nationaux de réformer leurs modes d'intervention de manière à conserver sous une autre forme leur pouvoirs de contrôle.⁷⁵ John Naisbitt qualifie le processus de paradoxe de la mondialisation.⁷⁶ Résumé par la formule désormais bien connue: «penser globalement, agir localement» (ou « *glocalization* » en anglais), ce processus a pour objectif explicite la recherche de l'efficacité dans un contexte de mondialisation. Il amène les décideurs à voir dans l'action stratégique des plus petites composantes de la nation le meilleur moyen de poursuivre le bien commun. À ces tentatives de l'État national de se recomposer à des niveaux infranationaux, s'ajoute, comme dans le cas de l'accroissement de l'importance des niveaux supranationaux, le poids de l'action de l'ensemble des acteurs de la société civile qui constatent, à leur tour, que l'État national n'est plus nécessairement le mieux placé pour promouvoir leurs intérêts et qui redirigent eux aussi une partie de leur actions et revendications vers des niveaux qui leur apparaissent mieux adaptés et plus proches d'eux.

Que ce soient vers la ville, la province ou la région, ces niveaux, notent les auteurs, disposent souvent d'institutions politiques formelles où la participation populaire est reconnue et garantie par des mécanismes comparables à ceux du niveau national. Dans ce cas, les remarques qui ont été faites plus tôt sur le caractère démocratique de l'État national s'appliquent de nouveau. Rien de prime abord ne permet de penser que les

⁷⁵ Susan E. Clarke et Gary L. Gaile, *The Work of Cities*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998; Neil Brenner, « Global Cities, Glocal States : Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe », *Review of International Political Economy*, vol. 5, no 1, printemps 1998, p. 1-37; Katherine A. Graham et Susan D. Phillips, avec Allan M. Maslove, *Urban Governance in Canada*; Benoît Lévesque et Lucie Mager, « L'institutionnalisation des nouvelles dynamiques de concertation locale et régionale au Québec; les acteurs sociaux à la recherche d'une stratégie gagnante », dans Alain G. Gagnon et Alain Noël (éd.), *L'espace québécois*, Montréal, Québec/Amérique, 1995, p. 135-170; Serge Côté, « L'espace régional, reflet des différences ou miroir de l'unité », dans Jean-Marie Fecteau, Gilles Breton et Jocelyn Létourneau (éd.), *La condition québécoise; enjeux et horizons d'une société en devenir*, Montréal, VLB éditeurs, 1994, p. 172-205; Patrick Le Galès, « Regional Economic Policies: An Alternative to French Economic Dirigisme? », *Regional Politics and Policy*, vol. 4, no 3, automne 1994, p. 72-91.

⁷⁶ John Naisbitt, *Global Paradox; The Bigger the World Economy, the More Powerful its Smallest Player*, New York, W. Morrow, 1994.

institutions prévues pour permettre la participation populaire y fonctionneront moins bien qu'auparavant. Là encore, les auteurs sont amenés à penser que ces canaux classiques de participation populaire seront graduellement amenés à cohabiter avec d'autres mécanismes participatifs tels que la concertation.⁷⁷ Rien ne garantit cependant que la décentralisation des pouvoirs de l'État national se fait nécessairement au profit de niveaux infranationaux disposant d'institutions démocratiques fortes, ou à tout le moins aussi fortes que celles dont disposait l'État national. Le résultat démocratique net de l'exercice du processus de décentralisation pourrait très bien dans ce cas se solder par une déficit.

Un premier examen sommaire de la politique municipale canadienne, note Graham, Phillips et Maslove, suggérerait que le passage du niveau national aux niveaux locaux ne peut se solder que par une réduction du degré de participation populaire aux processus décisionnels. Des taux de participation aux élections municipales anémiques alliés à la disparition de véritables débats politiques de fond offrent en effet une première perspective fort peu réjouissante de la nature de la démocratie locale. Mais pareille vision ne tiendrait pas compte de l'extraordinaire diversité des modes de participations populaires accessibles à ces niveaux au centre desquels se trouvent les groupes d'intérêt et les mouvements sociaux; « ...urban governments, expliquent les auteurs, have been pioneers in establishing innovative means of public participation, which afford citizens the opportunity to partake in developing a vision of the future for their communities and increasingly to participate in budgeting exercises and the redesign of governance structures. With this wealth of ongoing opportunities to voice one's opinion, voting may seem like a mere blip in the overall process of representation. »⁷⁸

⁷⁷ Elizabeth Jelin, « Relevance and Prospects for Local Democracy », dans John Eatwell, Elizabeth Jelin, Anthony McGrew et James Rosenau, *Understanding Globalization : The Nation-State, Democracy and Economic Policies in the New Epoch*, Stockholm, Ministère suédois des Affaires étrangères, 1998, p. 56-72.

⁷⁸ Katherine A. Graham et Susan D. Phillips, avec Allan M. Maslove, *Urban governance in Canada*, p. 94. Voir également : Pierre Hamel, « La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines », *Recherches sociographiques*, vol. 15, no 3, septembre-décembre 1999, p. 435-466; et Warren Magnusson, *The Search for Political Space*; et Pierre Hamel, *Action collective et démocratie locale, les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1991.

On constate que l'ensemble des changements décrits ici dépendent d'une multitude de facteurs qui sont susceptibles de s'assembler de multiples façons et de mener à différents résultats selon les cas. Les efforts des États-nations d'adapter leur modes d'action à la nouvelles réalité ne sont pas soumis à la seule influence de phénomènes globaux. Ils doivent également composer avec un contexte institutionnel, historique, politique et culturel propre. Ce contexte national les incitera à privilégier des voies d'adaptation plutôt que d'autres. Les contraintes et opportunités qu'il offrira les amèneront à doser par exemple la part de pouvoirs devant être transférés aux niveaux infra- ou supranationaux et feront d'eux ce que Michael Keating appelle les futurs « États à géométrie variable. »⁷⁹ Il déterminera également leur degré d'ouverture à d'autres mécanismes de participation tels que la concertation.

La même logique, dit-on, s'appliquera également en ce qui a trait aux stratégies adoptées par les membres de la société civile. Le choix des institutions où ils décideront de faire valoir leurs opinions dépendra de leur sentiment d'identité, de l'influence qu'ils penseront y gagner, tout comme de l'accueil qui leur sera réservé.⁸⁰ La forme que prendront ces actions, qu'elles s'expriment par l'entremise d'élus au sein de parlements représentatifs ou de moyens de pressions effectués par l'entremise d'organisations revendicatives, dépendra aussi du cadre institutionnel existant.

Dans un cas comme dans l'autres, le caractère plus ou moins démocratique de ces arrangements dépendra de la place réservée aux citoyens là où les décisions importantes seront prises. David Held et Anthony McGrew remarquent : « Globalization has disrupted the neat correspondence between national territory, sovereignty, political space, and the democratic political community. It allows power to flow across, around, and over territorial boundaries. And so the challenge of globalization today is ultimately political. Just as the Industrial Revolution created new types of class politics, globalization demands that we re-form existing territorially defined democratic

⁷⁹ Michael Keating, « Regional Autonomy in the Changing World Order... ». Voir également : Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State*.

⁸⁰ Jane Jenson, « Mapping, Naming and Remembering... »; Bertrand Badie et Marie-Claude Smoutes, *Le retournement du monde...*

institutions and practices so that politics can continue to address human aspirations and needs. »⁸¹

Cette tâche de redéfinition des institutions démocratiques s'annonce ardue, avertissent Badie et Smoutes. Ces derniers notent : « Le retournement du monde s'alimente de cette nouvelle donne, offrant à l'ordre international des caractéristiques paradoxales : plus diffus en termes de pouvoir et plus dispersé en termes d'action, il émancipe les individus et les groupes mais restreint les souverainetés, libère les particularismes mais entrave leur institutionnalisation. »⁸²

Au centre du projet de société de la plupart des peuples, la poursuite de l'idéal démocratique pourrait donc être compromise par l'avènement, ou plutôt l'accélération de la mondialisation. Les spécialistes de la question n'arrivent toutefois pas à s'attendre sur les effets exacts à attribuer à ce phénomène. Selon certains, ces impacts seraient relativement mineurs et ne remettraient pas en cause les pratiques démocratiques mises en place avec le temps. Plusieurs autres estiment, au contraire, que des changements fondamentaux en ce domaine sont en train de se produire au détriment de la place des citoyens dans les processus décisionnels qui les concernent directement. Malheureusement, bien peu de ces auteurs appuient leurs affirmations sur un corpus empirique significatif qui permettrait de se faire une meilleure idée de leur justesse. Notre travail cherchera justement à combler en partie cette lacune.

⁸¹ David Held et Anthony McGrew, « Globalization », p. 495.

⁸² Bertrand Badie et Marie-Claude Smoutes, *Le retournement du monde...*, p. 241.

Chapitre 2 : Problématique, hypothèses et méthodologie

Objet véritablement d'intérêt depuis à peine plus de dix ans, la mondialisation se révèle être un phénomène sur lequel la recherche empirique reste largement à faire. Bien que les articles et ouvrages scientifiques qui abordent la question se soient rapidement multipliés au début des années 90, la plupart d'entre eux se sont tout naturellement d'abord consacrés à démontrer l'existence du phénomène et à chercher à en déduire ce qui devait en constituer les principaux effets. Il faudra attendre la seconde moitié de la décennie pour voir apparaître les résultats des premières recherches spécifiquement consacrées à cette question. Logiquement, cette pénurie relative de données factuelles, que l'on constate encore aujourd'hui, se fait plus sentir en ce qui a trait à des questions particulières, comme les effets de la mondialisation sur la poursuite de l'idéal démocratique, ou lorsqu'il est question de cas précis comme celui du Canada et de ses provinces. La principale contribution de la présente recherche sera d'aider à répondre à ce besoin de données empiriques en ce qui a trait justement aux transformations des pratiques démocratiques au Canada à l'ère de la mondialisation.¹

En plus d'enrichir un corpus empirique qui en a cruellement besoin, notre recherche présente l'intérêt de se pencher sur le cas d'un pays aux traditions démocratiques anciennes et profondes qui se révèle également être l'un des principaux promoteurs sur la scène internationale de la libéralisation des marchés.

¹ On aura compris que le « vide empirique » dont il est question ici est relatif et se comble rapidement au fur et à mesure où sont rendus publics les nombreux projets de recherche (comme celui-ci) mis en chantier dans les dernières années pour répondre à la demande pressante. Parmi les premières études empiriques importantes des effets de la mondialisation sur les institutions politiques et économiques canadiennes, on note la série des Bell Canada Papers on Economic and Public Policy placée sous la direction de Thomas J. Courchene et publiée en rafale durant les années 1990 par le John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, ainsi par exemple que les ouvrages : C. Bruce Doern et Stephen Wilcks (éd.), *Changing the rules : Canadian regulatory regimes and institutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1999; William Watson, *Globalization and the Meaning of Canadian Life*, Toronto, University of Toronto Press, 1998; Katherine A. Graham et Susan D. Phillips, avec Allan M. Maslove, *Urban Governance in Canada*. Les résultats de très intéressantes recherches ont aussi été récemment publiés en ce qui a trait aux effets de la mondialisation sur des moyens de luttes employés par certains groupes d'intérêts canadiens. Voir par exemple : Chalmers Larose, *Militantisme transnational? ...*

Il appert toutefois que notre recherche doit se garder d'être trop ambitieuse. Ayant affaire, avec la mondialisation, à un phénomène non seulement vaste et extrêmement complexe, mais aussi étroitement lié à d'autres phénomènes, tels que la remise en cause du modèle keynésien, la crise des finances publiques et les nombreuses réformes du fédéralisme canadien, il serait difficile, voire impossible, en effet, de tester véritablement les liens causaux qui pourraient exister entre la mondialisation et la démocratie. Si les auteurs, présentés dans le chapitre précédent, n'hésitaient pas à attribuer directement à la mondialisation des impacts sur la démocratie, nous nous contenterons, pour notre part, d'observer si les changements qu'ils annoncent se sont bel et bien produits; sans chercher, dans ce constat, la preuve, ou non, d'un lien causal entre les deux phénomènes qui nous intéressent, mais tout au plus d'une coïncidence entre eux.

Pour ce faire, la recherche se donnera une approche systématique comprenant deux grandes étapes. Sa tâche principale consistera, d'une part, à étudier les changements intervenus quant aux lieux où se prennent les décisions importantes susceptibles de concerner directement les Canadiens; et d'autre part, à évaluer la nature et le degré de participation accordée à ces mêmes Canadiens dans les processus décisionnels en question. Mais pour se faire, elle devra auparavant emprunter un détour méthodologique visant à lui permettre d'identifier, de façon systématique, les processus décisionnels devant faire l'objet de son examen.

Problématique et hypothèses générales

Les différentes théories évoquées, dans le chapitre précédent, sont d'inspirations et de logiques trop diverses pour pouvoir être purement et simplement amalgamées en une seule hypothèse. Bien que leurs conclusions et prédictions révèlent tout autant de variété, elles semblent pour la plupart indiquer certaines directions ou tendances, en ce qui a trait aux questions qui nous intéressent, qui sont parfois contradictoires mais qu'il serait intéressant de comparer aux résultats d'une recherche empirique.

On se souviendra, ainsi, qu'en ce qui concerne les lieux où sont censés se dérouler les principaux processus décisionnels, plusieurs des auteurs cités ont annoncé qu'en cette ère d'accélération du processus de mondialisation, on assisterait au transfert à tout le

moins d'une partie des pouvoirs décisionnels des institutions nationales vers des institutions et acteurs de niveaux à la fois supra et infranationaux. En ce qui concerne le fonctionnement des processus décisionnels en tant que tel, on a dit s'attendre dans un premier temps à une diversification et à une augmentation du nombre d'acteurs impliqués, attribuables entre autres à une multiplication des groupes d'intérêt et mouvements sociaux ainsi qu'à l'entrée en scène d'acteurs étrangers. On a également prédit, pour des raisons qui tenaient autant de l'évolution du contexte mondial objectif que de l'établissement d'un paradigme politique particulier, un renforcement général de l'influence des acteurs issus du milieu des affaires.

Ces changements contribueraient à deux autres tendances. La première serait la diversification des modes de participation populaire aux processus décisionnels, notamment par le recours plus fréquent à la logique de concertation entre les principaux acteurs sociaux. La seconde tendance, déterminante pour nous, consisterait en une perte relative d'influence de la participation populaire dans les processus décisionnels, ou si l'on préfère, verrait l'évolution générale de la situation se solder par un « déficit démocratique », notamment à cause d'une marginalisation des institutions démocratiques traditionnelles et que l'accroissement de l'influence du monde des affaires se ferait au détriment des autres membres de la société.

Résumées de façon lapidaire, ces tendances générales amènent la formulation des cinq hypothèses suivantes en ce qui a trait aux processus décisionnels à l'ère de la mondialisation:

- La mondialisation s'est accompagnée d'un transfert de pouvoir décisionnel du niveau national vers les niveaux infra- et supranationaux;
- La mondialisation s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de participants aux processus décisionnels, et de leur diversification;
- La mondialisation s'est accompagnée d'un accroissement de l'influence des représentants du monde des affaires dans les processus décisionnels;

- La mondialisation s'est accompagnée d'une diversification des modes de participation populaire aux processus décisionnels notamment par le recours plus fréquent à la logique de concertation;
- La mondialisation s'est accompagnée d'une perte de l'influence relative de la participation populaire dans les processus décisionnels.

Rappelons, une fois de plus, qu'il est ici uniquement question d'observer si les transformations, attribuées par de multiples chercheurs à l'accélération du processus de mondialisation, se produisent bel et bien au Canada. Il s'agit bien plus de tester la littérature que de chercher à établir un quelconque lien causal.

Comme le chapitre précédent l'a montré, cette participation populaire aux processus décisionnels pourra prendre de multiples formes : élection de députés aux parlements, participation à des référendums, engagements au sein de partis politiques, représentation par l'entremise de groupes d'intérêt, etc... Toutes ces formes visent en principe à permettre aux citoyens de faire entendre leurs voix de manière déterminante là où se prennent les décisions qui les concernent. Comme nous l'avons dans le chapitre précédent, elle ne s'équivalent pas entre elles en ce qui a trait à la nature et à l'influence de la participation populaire qu'elles permettent. Elles feront l'objet de comparaisons et d'une analyse plus détaillée au terme de notre travail empirique.

Notre recherche se propose donc de relever, depuis l'accélération de la mondialisation, les changements intervenus dans les processus décisionnels susceptibles de concerner directement la population canadienne et ce, en portant une attention toute particulière à l'importance accordée à la participation de cette population à la prise de décision.

Pour prendre la mesure des transformations sur le plan démocratique qui accompagnent l'engagement du Canada dans le processus de mondialisation, il est nécessaire de comparer le présent avec une époque où ce phénomène se faisait moins sentir. Le choix du milieu des années 60 comme base de comparaison s'explique par le fait que cette période se révèle à la fois suffisamment proche pour permettre une comparaison

pertinente, et suffisamment éloignée pour précéder le début de l'accélération de la mondialisation. En effet, bien que les auteurs ne s'entendent pas toujours sur le moment où fixer le début de l'accélération de ce processus, ils ne remontent pratiquement jamais plus loin que le milieu de cette décennie.²

À la lumière des théories et hypothèses présentées plus haut, il apparaît important de ne pas limiter notre observation au seul niveau de l'État-nation mais bien de l'étendre de façon verticale, des sphères supranationales aux niveaux infranationaux. De cette façon, il sera possible de suivre d'un niveau à l'autre l'étalement annoncé de certaines prérogatives du niveau national vers les niveaux infra- et supranationaux. Si les niveaux national et supranationaux sont les mêmes pour tous les Canadiens, le volet infranational de la recherche commande que l'on détermine quel ensemble infranational constituera la base de notre coupe verticale.

Deux cas infranationaux canadiens seront analysés dans notre recherche : celui du Québec et de sa métropole Montréal, ainsi que celui de l'Ontario et de sa capitale Toronto. Le choix de deux cas plutôt que d'un seul compte deux raisons principales. La première tient à la nature structurelle prêtée à la mondialisation qui ne peut être démontrée qu'en observant ses effets sur plus d'un cas. Bien sur, les théories et recherches citées précédemment permettent déjà d'avoir une idée du type de transformations recherchées. Néanmoins, leur répétition dans deux cas distincts assurera plus de poids à nos observations et conclusions.

La seconde raison de ce choix tient aux remarques faites précédemment lorsqu'il a été notamment question des institutions politiques scandinaves où on soulignait justement les limites d'une explication uniquement structurelle. Aussi fortes, en effet, soient les contraintes imposées par la mondialisation, il a été vu que chaque société garde une certaine marge d'autonomie dans sa façon de se conformer au «nouvel ordre mondial». Cette originalité propre à chaque société peut aussi bien tenir à son histoire et à sa culture, qu'à la nature et la pratique de ses institutions politiques ou sociales. La

²Voir par exemple : Gilles Breton, « De la mondialisation... ».

comparaison de deux ou trois pays différents aurait été la façon conventionnelle d'explorer cette voie. La comparaison de deux provinces (et villes) canadiennes permettra cependant d'explorer de façon satisfaisante cette piste. De plus, elle contribuera à enrichir nos connaissances sur la diversité de l'expérience fédérale canadienne sans toutefois commander un déploiement de moyens dont cette recherche ne dispose pas.

Parmi les caractéristiques propres au cas canadien que l'on peut déjà souligner, on note le fait que le pays n'appartient à aucune organisation supranationale disposant d'institutions représentatives formelles. Contrairement à l'Union européenne, par exemple, l'ALENA ne comprend pas en effet d'assemblée élue. On constate également que le Canada constitue une puissance économique relativement importante, ce qui devrait lui garantir une certaine souveraineté en ce domaine, mais qu'il compte également pour voisin et principal partenaire commercial le géant américain à l'influence considérable.³ En politique intérieure, le fait que le Canada soit une fédération a contribué, contrairement à des pays comme la France ou la Grande-Bretagne, à ce que la logique de décentralisation y soit inscrite dès ses origines. Les prérogatives de l'État national décrites dans le chapitre précédent y sont en fait partagées entre les niveaux étatiques fédéral et provincial. Les transferts de pouvoirs, annoncés par les spécialistes, du niveau national vers des niveaux infranationaux pourraient donc bien s'y incarner, par exemple, par un repartage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces plutôt que d'avoir l'aspect de réformes spectaculaires créant de nouvelles institutions politiques régionales. En cas de pareil repartage de pouvoirs, celui-ci s'inscrira dans une longue histoire de lutte d'influence entre les provinces et le gouvernement fédéral. Quant à la comparaison entre l'Ontario et le Québec, il sera intéressant de voir l'influence que pourrait avoir la tradition autonomiste de la province francophone par rapport à la culture politique de l'Ontario qui, du fait de sa position hégémonique au sein du pays, a longtemps fait de la province « cette partie du Canada

³ Harry W. Arthurs, « Constitutionalizing Neo-Conservatism ».

qui n'ose pas parler en son nom » comme disait le premier ministre Bob Rae.⁴ L'inspiration idéologique des gouvernements au pouvoir risque également de permettre des comparaisons intéressantes durant la seconde moitié des années 90 entre, par exemple, le gouvernement conservateur de Mike Harris, promoteur des valeurs attribuées généralement à la droite du prisme politique, et le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard, réputé plus à gauche.

Méthodologie

Notre recherche empirique aura donc pour objectif : d'une part d'observer les possibles transferts de pouvoirs décisionnels entre les niveaux national, supra- et infranationaux; mais surtout d'examiner les changements qui ont pu intervenir dans la nature et l'importance de la participation populaire dans les processus décisionnels en cause. Ce travail devra être fait non seulement du point de vue canadien en général mais aussi de celui du Québec et de Montréal d'un côté, et celui de l'Ontario et de Toronto de l'autre.

La première tâche de la recherche consistera à identifier pour chaque période les processus décisionnels considérés comme importants. Ce travail ne peut raisonnablement s'étendre à l'ensemble des processus décisionnels dans la totalité des domaines d'activité humaine. Aussi se penchera-t-il sur un enjeu bien précis : la lutte à la pauvreté. Cet enjeu offre plusieurs avantages. Premièrement, il n'est pas directement rattaché à une institution particulière, comme le parlement ou un programme gouvernemental, ce qui n'aurait pas permis de voir la dynamique de transfert de pouvoirs entre niveaux décisionnels. Deuxièmement, il touche à la fois à l'économie et au social, ce qui est susceptible de présenter un portrait plus complet des changements intervenus avec la mondialisation. Il correspond également à une question que plusieurs observateurs rattachent justement à la mondialisation en estimant cette dernière responsable de l'aggravation de la pauvreté aussi bien dans les pays en voie de

⁴ Cité par Jane Jenson et Paule Rianne Mahon, « From 'Premier Bob' to 'Rae Days' : The Impasse of the Ontario New Democrats », dans Jean Pierre Beaud et Jean-Guy Prévost (éd.), *La social-démocratie en cette fin de siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1995, p. 156.

développement que dans les pays riches.⁵ Plus important encore, cet enjeu correspond à un objectif cher au cœur de plusieurs Canadiens, qui anime leurs débats politiques depuis longtemps et qui, à ce titre, appartient clairement au domaine des questions relevant du débat démocratique.⁶ Enfin, en s'inscrivant dans la promotion d'une plus grande égalité socio-économique entre les citoyens, cet enjeu nous permet de nous rapprocher d'un élément de définition de la démocratie dont il a été fait mention au chapitre précédent et qui ne pouvait malheureusement pas être retenu dans ce travail, c'est-à-dire la quête de l'égalité entre les citoyens. À défaut, en effet, de faire de cette quête l'un des principaux objets de notre recherche, le fait d'étudier des enjeux qui s'y rapportent devrait nous permettre de recueillir des indices qui, au moment de l'analyse des résultats, éclaireront un peu plus notre compréhension de l'évolution de la démocratie au Canada.

Le rôle que doit jouer dans notre recherche la question de la lutte à la pauvreté se doit d'être compris très clairement. **Ce rôle consiste uniquement à permettre d'identifier un nombre restreint mais cohérent d'enjeux et de processus décisionnels. Ces processus décisionnels seront par la suite étudiés non pas sur le fond (la lutte à la pauvreté ou toutes autres questions qui s'y rapportent), mais strictement en regard de la nature et du degré de participation populaire qu'ils comprendront.** Sans cesse en arrière-plan de notre travail de recherche, la question de la lutte à la pauvreté ne constituera jamais plus qu'un outil méthodologique devant faciliter l'étude du véritable objet de notre travail empirique, c'est-à-dire la place réservée à la participation populaire dans les processus décisionnels.

Cela nous amène à un autre problème pratique : la méthode à employer pour identifier de façon rigoureuse et systématique les processus décisionnels les plus importants en matière de lutte à la pauvreté. Rappelons que la définition de la démocratie que nous

⁵ Jean-Philippe Thérien, « Beyond the North-South Divide : The Two Tales of World Poverty », *Third World Quarterly*, vol. 20, no 4, août 1999, p. 723-742; Michel Chossudovsky, *La mondialisation de la pauvreté : la conséquence des réformes du FMI et de la Banque mondiale*, Montréal, Éditions Écosociété, 1998 ; Serges Paugam (éd.), *L'exclusion; l'état du savoir*, Paris, La Découverte, 1996.

⁶ T. H. Marshall (*Social Policy in the Twentieth Century*) évoque la même idée.

avons retenue reposait sur deux grands principes : la participation de la population aux processus décisionnels et la souveraineté (ou si l'on préfère l'influence réelle) de ces processus décisionnels sur la réalité. Qu'importe en effet la place accordée à la participation populaire dans une institution, si cette institution n'a pas de poids sur le cours des choses?!

Pour identifier de façon systématique les processus décisionnels qui comptent vraiment en matière de lutte à la pauvreté, le meilleur moyen est de s'en remettre à l'opinion des groupes d'intérêt ou mouvements sociaux directement intéressés à trouver ce genre d'information, c'est-à-dire les groupes qui ont fait de la lutte à la pauvreté l'une de leurs causes de prédilection. Cette question représentant pour eux une priorité, il est raisonnable de penser que ces groupes suivront avec attention son évolution et tendront à adapter leurs stratégies d'action de manière à avoir de l'influence là où cela compte le plus. Ainsi, s'il s'avérait qu'une partie des enjeux en matière de lutte à la pauvreté devraient, par exemple, s'être déplacés du gouvernement fédéral canadien vers la nouvelle zone de libre-échange nord-américaine, on peut logiquement supposer que les groupes d'intérêt et mouvements sociaux préoccupés par cette question en feraient écho, dans un premier temps dans leur analyse de la situation, et dans un second temps en cherchant à adapter leur stratégie d'action de façon à se faire entendre sur cette nouvelle scène.⁷ Les groupes en question feront donc en quelque sorte ici office d'informateurs flairant et indiquant les processus décisionnels les plus importants et ce, sans nécessairement réussir pour autant à y participer directement, mais simplement en révélant leur existence dans leurs analyses de la situation et en essayant tant bien que mal d'y avoir le maximum d'impact possible.

Les groupes qui joueront ici ce rôle d'informateurs seront des syndicats. Il s'agira du Congrès du travail du Canada (CTC), de deux de ses fédérations provinciales, c'est-à-dire la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) et la Fédération des travailleurs de l'Ontario (FTO), ainsi que les centrales régionales qui nous concernent,

⁷ Voir Sidney Tarrow (*Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994) pour une analyse des mouvements sociaux en termes d'adaptations stratégiques aux changements de contexte.

soit le Conseil des travailleurs et travailleuses du Montréal métropolitain (CTM) et le Toronto and York Region Labour Council.⁸ Plusieurs raisons font des syndicats des informateurs idéals. En plus de s'être traditionnellement faits les défenseurs des plus démunis et s'être engagés depuis longtemps dans la lutte à la pauvreté,⁹ les syndicats canadiens disposent en effet de moyens financiers et de structures organisationnelles remarquables par rapport aux autres mouvements sociaux. Ces moyens réduisent de façon appréciable les obstacles matériels et logistiques à leur participation à tous les processus décisionnels qu'ils jugent importants et ce, tant aux niveaux infranationaux que national ou supranationaux. Leur longue histoire permet également de suivre l'évolution de leurs stratégies d'action sur les trente années faisant l'objet de notre recherche, contrairement à la majorité des autres mouvements dont la vie se révèle habituellement beaucoup plus brève. La conjugaison des ressources financières et d'une longue histoire assure également l'accès à des archives détaillées et complètes sans lesquelles notre travail aurait été beaucoup plus difficile. Le choix du CTC et de ses centrales affiliées coulent pratiquement par la suite de source. La majorité des syndicats nationaux et internationaux du Canada sont en effet affiliés au CTC qui compte 2,3 millions de membres. Ses centrales provinciales sont chacune les plus importantes sur leur territoire respectif, la FTQ et la FTO comptant aujourd'hui respectivement 500 000 et 650 000 membres.

Il aurait été plus facile d'étudier seulement les deux centrales provinciales pour dresser le portrait de la situation et effectuer la comparaison entre le Québec et l'Ontario. La structure organisationnelle du CTC nous incite toutefois à ajouter l'examen de la centrale nationale ainsi que des centrales régionales (conseils du travail de Montréal et de Toronto) pour nous assurer d'avoir une vue aussi complète que possible de la réalité. Il est bon de se rappeler que nous cherchons entre autres à observer de possibles transferts de certains enjeux des niveaux national et probablement provincial vers des

⁸ Qui a changé de nom à de si nombreuses reprises depuis les années 1960 qu'il se verra attribué dans notre travail l'appellation générique de Conseil du travail de Toronto (CTT).

⁹ Voir par exemple : Valérie Dufour, « Le 1^{er} mai, une occasion de raviver la lutte à la pauvreté », *Le Devoir*, 1er mai 2000, p. A4.

niveaux supra et infranationaux. Les questions concernant la scène canadienne ou supranationale relevant principalement du CTC, il serait plus que risqué de ne s'en remettre qu'aux centrales provinciales pour nous les indiquer. La même logique s'applique au niveau local, dont le suivi est principalement confiée, en ce qui concerne Montréal et de Toronto, aux deux conseils du travail de ces régions.

Il est important d'expliquer clairement le rôle que joueront les syndicats dans notre travail. Un peu comme la question de la lutte à la pauvreté, **l'analyse de leur discours et de leurs stratégies d'action ne constitue pas en soit un objectif de la recherche. Elle se veut plutôt un outil méthodologique permettant d'identifier de façon rigoureuse et systématique un ensemble de processus décisionnels importants et suffisamment liés entre eux pour être éventuellement comparés les uns aux autres à travers le temps et l'espace.** On peut évidemment s'attendre à ce que nos informateurs apparaissent par la suite au moment de l'analyse des processus, ne serait-ce qu'en tant qu'acteurs d'arrière plan, puisque ce sont eux qui nous auront guidés vers ces processus. Ces « apparitions » prévisibles ne leur conféreront toutefois aucun statut particulier. Une fois leur tâche d'informateurs accomplie, ils redeviendront en effet pour nous de simples acteurs comme les autres.

Cet examen des analyses et stratégies des centrales syndicales se fera essentiellement à partir des documents publiés à l'occasion de leurs congrès. Tenus sur une base annuelle, biennale ou triennale, ces congrès constituent l'instance suprême des centrales et visent à faire le bilan des actions passées et à décider des voies à suivre dans l'avenir.¹⁰ Les documents qui seront dépouillés seront habituellement le discours du président, qui dresse une sorte de portrait général de la situation, et le rapport du comité exécutif, qui présente une analyse plus détaillée de la situation et qui passe en revue les actions menées depuis le dernier congrès. S'ajoutera à ce corpus de base tout autre document soumis à l'assemblée générale pouvant se révéler intéressant tels que les documents de

¹⁰ Les congrès du CTC seront biennaux jusqu'en 1996, date à laquelle l'événement devient triennal. La FTQ tiendra elle aussi ses congrès sur une base biennale avant de leur donner un caractère triennal à partir de 1995. Le CTM, dont le premier congrès ne se tiendra qu'en 1972, imitera sa fédération provinciale à ce chapitre. La FTO tiendra ses congrès annuellement jusqu'en 1991, date où elle passe au rythme biennal.

réflexion, les mémoires présentés annuellement par le CTC devant le gouvernement fédéral durant les années 60 et 70, des résultats d'enquêtes, etc. En ce qui concerne le cas particulier du Congrès du travail de Toronto, dont les statuts ne prévoient pas la tenue de congrès, la principale source d'information étudiée sera son « livre de l'année » qui fait office de rapport annuel de son comité exécutif.

L'analyse de contenu de ce corpus documentaire se fera en vertu d'une grille comptant cinq points : la définition qui est faite de la pauvreté, l'importance que l'on prête au problème, ses causes, ses solutions et finalement les actions déjà entreprises ou à entreprendre pour remédier au problème. Comme on peut le constater, il n'est pas question d'élaborer notre propre définition de la pauvreté, ni de procéder à notre propre analyse de la nature, de l'ampleur ou des causes du problème. On cherchera plutôt à rester aussi étroitement collé que possible à la perception qu'ont ses observateurs syndicaux du problème, en sachant pertinemment que la nature de l'objet risque de changer selon les circonstances. Loin de représenter une faiblesse méthodologique, ce caractère changeant de la définition explicite ou implicite que les syndicats auront de la pauvreté est susceptible de refléter les transformations que nous cherchons à observer.

Si les deux premiers points de notre grille d'analyse visent à donner une idée de la nature et de l'importance relative du problème de la pauvreté selon nos observateurs syndicaux, les trois derniers nous permettront d'identifier les enjeux et processus décisionnels importants que nous cherchons. Dépendamment de la gravité ou de la complexité que l'on prêtera au problème, il est possible et même probable que plusieurs processus décisionnels soient identifiés. Il faudra alors déterminer leur ordre d'importance. Il est aussi possible et même probable que nos observateurs n'aillent pas jusqu'à identifier des processus décisionnels précis (telle commission d'enquête, par exemple, ou tel projet d'accord international) mais se contentent seulement de pointer du doigt des enjeux clés. Les processus décisionnels exacts qui se rapportent à ces enjeux devront alors être déterminés à l'étape suivante de la recherche. Au terme de l'analyse de contenu des discours et analyses des centrales syndicales se dégagera une première liste d'enjeux ou de processus décisionnels importants pour le milieu des années 60, et une seconde liste semblable pour les années 90. Les faits importants à être survenus dans

l'intervalle seront aussi succinctement présentés de manière à ce que l'on comprenne bien l'évolution qui se sera produite.

Une fois complété ce nécessaire détour méthodologique du côté des syndicats et de la lutte à la pauvreté, nous auront en main suffisamment d'indices pour établir une liste de processus décisionnels pour les années 60 et 90 qui nous permettra de passer au vif de notre sujet de recherche. Nous n'aurons plus besoin à cette étape, ni des syndicats, ni de la lutte à la pauvreté. Nous aurons une liste de processus décisionnels qui nous permettra d'observer le type de changements à s'être produits avec l'accélération de la mondialisation en ce qui a trait au partage de pouvoirs entre niveaux décisionnels ainsi qu'à la nature et au degré de participation populaire dans ces lieux de pouvoir.¹¹

L'examen détaillé des processus décisionnels sélectionnés se fera à partir de différentes sources documentaires. Lorsque des ouvrages scientifiques et historiques seront disponibles sur le sujet, leur contenu généralement précis et détaillé sera mis à contribution en priorité. Cette source d'information sera au besoin complétée, sinon parfois carrément suppléée, par d'autres types de références tels que des documents officiels, des articles de journaux, des notes administratives, des bulletins internes d'information ou des entrevues.

Cette étape de la recherche visera, en premier lieu, à établir en termes généraux la nature des enjeux dont il est question et le déroulement des événements qui s'y rapportent. Si l'étape précédente d'analyse du discours syndical n'a pas déjà permis de le faire, on devra bien sûr établir le processus décisionnel en question, et cela en termes de moment, de lieu ainsi que des principales étapes qui ont mené à l'arbitrage final de la question débattue. On peut s'attendre en certaines occasions que le « processus décisionnel » identifié par les syndicats ou la recherche documentaire subséquente corresponde moins à un processus en tant que tel qu'à une institution politique ou toute autre organisation particulière (par exemple : le cabinet du premier ministre ou la Bourse de Toronto). On

¹¹ De manière à faciliter la compréhension des résultats, l'analyse du discours syndical et l'analyse des processus décisionnels seront présentées dans des chapitres différents placés l'un à la suite de l'autre pour chacune des deux périodes de temps étudiées.

devra, en pareil cas, étudier le mode de fonctionnement de cette organisation en accordant logiquement une attention particulière à ses mécanismes décisionnels.

Étant donné nos hypothèses de travail, l'analyse de ces différents processus décisionnels portera particulièrement sur les niveaux auxquels ils se situent, et surtout sur la nature des acteurs impliqués et le degré d'influence à leur prêter. Dans ce dernier cas, on portera une attention spéciale aux différents modes que pourrait prendre la participation populaire. Les informations ainsi recueillies constitueront la matière première des comparaisons et analyses théoriques qui seront réalisées dans le chapitre suivant et qui nous permettront d'y voir un peu plus clair sur cette question de degré et de nature de la participation populaire dans les processus décisionnels à l'ère de la mondialisation.

Mais, comme on vient de l'expliquer longuement, la première étape de notre travail empirique consistera à trouver les processus décisionnels en question. Pour ce faire, nous nous intéresserons dans le prochain chapitre à la question de la lutte à la pauvreté et à l'analyse qu'en ont fait au milieu des années 60 le CTC, ses fédérations provinciales FTQ et FTO, ainsi que leurs centrales locales du CTM et du CTT. Nous chercherons dans le discours de ces centrales syndicales des indices nous permettant d'identifier les processus décisionnels, ou à tout le moins les enjeux qui leur apparaissaient les plus importants en ce qui a trait à ce problème grave.

Chapitre 3 : Enjeux de la lutte à la pauvreté selon les syndicats durant les années 60

La lutte à la pauvreté se révèle un enjeu politique important au Canada durant les années 60.¹² Choqués de voir que certains de leurs concitoyens ne disposent toujours pas du minimum requis pour vivre et ce, même après une période de croissance économique exceptionnelle depuis la fin de la guerre en 1945, les Canadiens se tournent vers leurs gouvernements pour qu'ils adoptent les mesures correctives nécessaires. Il faut dire que les fonctions sociales assumées par les gouvernements tant fédéral que provinciaux n'ont cessé de croître depuis les années 20.¹³ La prospérité sans précédent des années d'après-guerre associée au développement du modèle d'État keynésien n'ont fait qu'accélérer cette tendance.

Bien que les projets de nouvelles politiques sociales n'ont jamais manqué durant cette période, on doit probablement à un événement extérieur le fait que l'opinion publique et les décideurs politiques s'intéressent précisément à la question de la lutte contre la pauvreté à partir de la seconde moitié des années 60. Cet événement est la déclaration de « guerre à la pauvreté » que le président américain Lyndon B. Johnson lance lors de son assermentation en janvier 1964. Le dirigeant politique met alors au défi les gouvernements du pays et l'ensemble de la société américaine de trouver la nature, les causes et des solutions au problème.¹⁴ La plupart des gouvernements au Canada ne tardent pas à déclarer à leur tour leur propre « guerre à la pauvreté ». Encouragés sinon poussés dans cette voie par les nombreux groupes de pression concernés, ainsi que par une opinion publique attachée à cette cause, ils s'attaquent au problème chacun à leur manière, en cherchant à tenir compte de leur réalité propre.

¹²Les principaux résultats de l'analyse du discours des cinq centrales syndicales sont résumés dans un tableau en fin de chapitre.

¹³ Andrew Armitage, *Social Welfare in Canada : Ideals and Realities*, Toronto, McClelland and Stewart, 1975, p. 214.

¹⁴ James Struthers, *The Limits of Affluence, Welfare in Ontario, 1920-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1994, p. 211.

Les différentes centrales membres du CTC, qui nous servent ici d'observateurs privilégiés et d'informateurs, ne manquent pas de se préoccuper de la question. Dès 1964, la FTO conduit une étude visant à évaluer l'ampleur du problème en Ontario.¹⁵ L'année suivante, alors que le gouvernement fédéral convoque à Ottawa une conférence de quatre jours sur le sujet réunissant 200 fonctionnaires et spécialistes de partout au pays,¹⁶ le CTM profite des célébrations de son 80^e anniversaire de fondation pour réaliser sa propre enquête sur la pauvreté à Montréal.¹⁷ Par la suite, le CTC, ses fédérations québécoise et ontarienne ainsi que ses conseils du travail de Montréal et de Toronto continuent d'aborder d'une manière ou d'une autre la question de la lutte à la pauvreté lors de leur congrès généraux, dans leurs interventions officielles auprès des gouvernements ou à l'occasion de déclarations de principes ponctuelles.

L'étude de ces prises de position permet d'identifier cinq enjeux particulièrement importants selon les centrales syndicales en ce qui concerne la lutte à la pauvreté. Le premier de ces enjeux touche la question de la santé et porte sur le projet du gouvernement canadien de 1961 à 1968 d'établir un régime national d'assurance-maladie. Le second enjeu lui ressemble beaucoup puisqu'il porte sur la même question, mais il concerne cette fois le désir du gouvernement québécois de revoir ses propres programmes en matière de santé et de services sociaux notamment par l'entremise de la commission d'enquête Castonguay-Nepveu. Un troisième enjeu, évoqué par le Conseil du travail de Montréal mais qui s'étendra finalement à toute la province, consiste en la création, de 1965 à 1970, de l'une des premières organisations populaires de défense des droits des consommateurs de la province : l'Association des caisses d'économie familiale (ACEF) de Montréal. Du point de vue des observateurs syndicaux ontariens, l'enjeu qui attire le plus l'attention apparaît être l'élaboration et la gestion aux niveaux fédéral, provincial et local des programmes d'aide aux logements sociaux, de 1964 à

¹⁵ FTO, *Poverty in Ontario*, Fédération des travailleurs de l'Ontario, 1964.

¹⁶ « Poverty and Opportunity in Canada », organisée par le Special Planning Secretariat.

¹⁷ Émile Gosselin, *La troisième solitude, une étude de la pauvreté dans la région de Montréal*, Montréal, Conseil du travail de Montréal, 1965.

1970. Un enjeu auquel doit, selon les syndicats torontois, s'ajouter un autre processus décisionnel bien précis soit l'élection du Conseil municipal de la ville en 1969.

On remarque d'entrée de jeu qu'à l'exception de l'ACEF de Montréal, il s'agit dans tous les cas d'enjeux dans lesquels au moins un gouvernement (de n'importe quel niveau) est directement impliqué et constitue un acteur central. Dans tous les cas, il est également question d'augmenter cette implication notamment par l'adoption de nouvelles lois qui confèreraient de nouvelles compétences à ces gouvernements dans le domaine. Alors que cette attention pour l'État apparaît particulièrement forte au Québec, où il est explicitement question de revoir de fond en comble l'appareil public provincial de manière à le moderniser, elle s'observe également ailleurs au pays où l'on en appelle sans cesse à plus d'implication du gouvernement fédéral particulièrement dans le domaine social. Bien que tous les gouvernements finissent par être priés de s'engager dans la lutte à la pauvreté, les plus importants pour le CTC et les associations syndicales ontariennes se révèlent être, d'abord le gouvernement fédéral, ensuite ceux des provinces. En contrepartie, les demandes de la FTQ et du CTM en contrepartie ne sont pratiquement adressées qu'au gouvernement provincial québécois.

La perspective canadienne

Le CTC s'est prononcé à plusieurs occasions sur la gravité du problème de la pauvreté. La centrale syndicale canadienne dit en 1966 se réjouir des intentions déclarées du gouvernement fédéral de se laisser inspirer par les États-Unis et de mener sa propre guerre à la pauvreté. Elle avoue douter cependant de ses chances de succès.

« We strongly doubt that the war on poverty, however successful, is likely to eliminate the marked social and economic differences which exist within Canada, but it should at least narrow the gap between the very rich and the very poor by bringing the latter up to a more satisfactory level of material well-being, broadening the opportunities for

advancement to many to whom they have so far been denied, and eliminating those extremes of poverty which cannot be justified in a country as wealthy as ours. »¹⁸

Le CTC reconnaît d'emblée que la lutte à la pauvreté devrait être menée sur plusieurs fronts à la fois en visant l'atteinte et le maintien du plein emploi, le développement des programmes de main-d'œuvre, ainsi que l'amélioration du système de sécurité sociale, du système d'éducation et de la qualité de la vie rurale. Le moyen le plus efficace de gagner la lutte à la pauvreté, pense-t-il, serait probablement l'atteinte du plein emploi. Mais d'ici là, il croit que l'amélioration générale du filet social canadien est susceptible de réduire sensiblement la gravité du problème. Les trois mesures demandées avec le plus d'insistance et de constance durant cette période sont, par ordre d'importance : l'établissement d'un régime public d'assurance-maladie, l'amélioration du régime de pension pour les personnes âgées, et la construction de logements à loyer modique pour les familles à faible revenu.

La question de l'établissement par le gouvernement canadien d'un programme national d'assurance-maladie se révèle récurrente durant la majeure partie des années 60. Conscient des pressions immenses dont fait l'objet le gouvernement fédéral en la matière, de la part notamment des groupes d'intérêt et des provinces opposées au projet, le CTC n'a de cesse durant cette période d'insister sur l'importance cruciale d'une pareille mesure sociale. Il ne tarde pas à faire du rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé, déposé en 1964, la base de ses revendications. Qualifiant le rapport Hall « d'un des documents sociaux le plus important de l'histoire, » le CTC déclare en 1965 qu'il est urgent d'établir une régime qui respecterait les grands principes qui y sont énoncés, soit l'universalité, la gratuité et son administration par les pouvoirs publics. Même si la santé relève de la compétence des gouvernements provinciaux, poursuit le CTC, le fédéral devrait au moins exercer des pressions et instaurer des incitatifs pour que l'on aille vite dans la bonne direction. « What greater investment, demandait déjà en 1964 le président du CTC, Claude Jodoin, can any nation make than an investment in the health of its people? Surely from a strictly humanitarian

¹⁸ CTC, *Submission to the Federal Government*, Congrès du travail du Canada, 15 février 1966, p. 79.

standpoint people are entitled to protection against sickness just as much as they are entitled to protection from violence. From an economic point of view what greater asset can we have than a healthy people? »¹⁹

Un programme d'assurance-maladie n'est évidemment pas la seule mesure sociale réclamée. On se réjouit pendant plusieurs années du régime public de pension de retraite que l'on a obtenu au début des années 60 au Canada et au Québec. En même temps, on dénonce la lenteur des gouvernements fédéral et provinciaux à s'attaquer à la pénurie de logements sociaux au pays. Évoquant la guerre à la pauvreté dans laquelle le Canada est censé être engagé, le CTC note en 1966 : « We consider a large-scale program of public housing one of the more important salients in such a war. Bearing in mind the influence of environment on family life, on health and attitudes generally, and the social costs to society, we cannot stress too much the importance of placing good housing within the reach of those who need it but who cannot afford to pay an economic price for it, whether through purchase or rental. »²⁰

Une fois établis les principaux pans de la politique sociale canadienne notamment en matière de santé, de régime de retraite et de logements sociaux, le CTC exige, vers la fin des années 60, que ces mesures soient désormais intégrées en un seul programme complet et cohérent. Au début des années 70, on se désolera de la timidité du nouveau Régime d'aide sociale du Canada censé répondre à cette demande et on exigera l'introduction d'un revenu minimal garanti. On s'opposera aussi fortement à la lutte à l'inflation entreprise par le gouvernement fédéral qui ne fait, selon le Congrès, qu'aggraver les problèmes de chômage et de pauvreté.

Quoiqu'occupant une place beaucoup moins importante dans le discours du CTC, la préoccupation d'assurer un meilleur développement économique est également mentionnée comme moyen de réduire le problème de la pauvreté. On rappelle par exemple qu'une politique de croissance économique et la poursuite du plein emploi

¹⁹ CTC, Discours du président, *Report of Proceedings*, 5^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Montréal, 20-24 avril 1964, p. 3.

²⁰ CTC, *Submission to the Federal Government*, 15 février 1966, Congrès du travail du Canada, p. 79.

représenteraient assurément des atouts dans cette lutte.²¹ On demande aussi la création de politiques nationales assurant un plus grand contrôle gouvernemental sur les niveaux de revenus de travailleurs ainsi que sur l'utilisation et le développement de la main-d'œuvre.

Durant toute la période étudiée, le CTC avoue à plusieurs occasions ne pas trop croire en la soif de justice sociale des « vieux partis politiques ». Aussi invite-t-il ses membres, à chaque fois que l'occasion se présente, à se consacrer à l'élection des candidats du NPD.

En résumé, les pouvoirs publics, surtout le gouvernement fédéral, apparaissent dans la mire du CTC dans sa lutte à la pauvreté. Tout en reconnaissant l'existence de contraintes extérieures, la centrale fait porter sur le fédéral l'essentiel de la responsabilité des inégalités existant au sein de la population, et ramène la situation à une question de volonté, plus ou moins grande de la part de ce gouvernement, de consacrer l'énergie et les moyens nécessaires pour les réduire. Le projet du gouvernement fédéral de mettre sur pied un régime d'assurance-maladie ressort comme le principal enjeu, selon le CTC, en matière de lutte à la pauvreté durant cette période. La question d'un régime public de pensions de retraite n'arrive qu'en second, en particulier parce qu'elle a été en bonne partie réglée très tôt dans la décennie. Quant à la question des logements sociaux qui pourrait être considérée comme la troisième en importance, le cas ontarien nous offrira l'occasion de s'y pencher plus tard.

La perspective québécoise

À la fin des années 60, la FTQ redécouvre le problème de la pauvreté. Non pas que l'on ne s'était pas déjà préoccupé de la question et des politiques sociales à établir pour assurer une qualité de vie minimale quelle que soient les circonstances, mais, comme ailleurs, parce que ces revendications antérieures prennent une nouvelle tournure à partir du moment où les États-Unis font leur déclaration de « guerre contre la pauvreté ». Aux changements attribuables à ce contexte mondial s'ajoutent toutefois ceux, plus importants encore, attribuables aux récents bouleversements du contexte provincial.

²¹ CTC, *Submission to the Federal Government*, 8 février 1967, Congrès du travail du Canada, p. 96-98.

Le regain d'intérêt pour la lutte à la pauvreté coïncide en effet au Québec avec une période d'une rare effervescence dans l'appareil étatique québécois. La mort en 1959 du premier ministre Maurice Duplessis, et l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement libéral au début des années 60 apparaît comme une occasion en or de rattraper le retard sur le reste du pays que l'on accuse en matière de politiques sociales. On assiste alors à une réorganisation profonde des structures et de la conception du rôle du gouvernement québécois. Soudainement, Québec se montre réceptif, et même sympathique, aux demandes des syndicats et des autres acteurs sociaux qui réclament qu'il mette sur pied son propre régime complet de politiques sociales. La FTQ s'adapte rapidement à ce changement d'atmosphère, concentrant à partir de ce moment son attention et ses efforts sur la scène provinciale.

La seconde moitié des années 60 correspond à une sorte de pause dans ce que l'on a appelé la Révolution tranquille. La défaite surprise du gouvernement Lesage en 1966 et le retour au pouvoir de l'Union nationale, avec à sa tête Daniel Johnson, font brusquement tomber le vent de réformes sociales qui avait soufflé jusque là sur la province.²² Cette pause entraîne alors l'insatisfaction des syndicats à l'égard du gouvernement et ouvre la porte à leur radicalisation.

Consterné par l'ampleur du problème de la pauvreté, Louis Laberge profite d'abord du congrès de la FTQ de 1967 pour faire l'autocritique des syndicats. « Dans notre course effrénée aux victoires syndicales spectaculaires, dit le président de la FTQ, nous oublions la foule immense des pauvres sans voix et sans structures de représentation, des économiquement faibles, syndiqués comme non-syndiqués, des handicapés physiques, moraux et sociaux, des pensionnés à la retraite, etc. [...] Nous sommes en train de créer un syndicalisme de classe moyenne qui est plus près, en dernière analyse, de la classe possédante, qu'il ne l'est de la masse encore importante des « maudits de la terre » »²³

²² Yves Vaillancourt, *Le régime d'assistance publique du Canada : perspective québécoise*, Montréal, Université de Montréal (thèse de science politique), 1992, p. 291.

²³ FTQ, *Pour une révolution moins tranquille*, discours inaugural du président de la Fédération des travailleurs du Québec, 10^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, 4 octobre 1967, p. 4-5.

Les habituelles revendications salariales ne régleront rien à l'affaire, constate-t-il. Les victoires syndicales contribuent bien à relever le niveau de vie des plus humbles affiliés, mais ces gains profitent encore seulement à une minorité des gens dans le besoin. De vastes campagnes de syndicalisation ne changeraient rien à cela. La lutte à la pauvreté et la meilleure répartition de la richesse passe nécessairement par d'autres moyens.

Louis Laberge identifie à cette occasion trois mesures à mettre de l'avant par les gouvernements. La plus importante, la plus vaste et la plus complexe est le « parachèvement » dans les meilleurs délais, par le gouvernement québécois, du régime de sécurité sociale. La deuxième, plus simple et facile à instaurer, se révèle être un rehaussement du salaire minimum. Comme troisième et dernière mesure, le président de la FTQ invite les pouvoirs publics à envisager l'idée d'aborder l'ensemble de leurs programmes d'aide aux citoyens comme des étapes menant à l'établissement d'un revenu minimum garanti.

Dès 1963, la FTQ adopte une déclaration de principes à propos du régime de sécurité sociale : « La Fédération des travailleurs du Québec affirme que cette province peut mettre en valeur des ressources naturelles si grandes et s'industrialiser à un tel point qu'elle n'a pas d'excuse à ne pas mettre sur pied un programme complet de sécurité sociale [...]. Elle demande donc la mise en œuvre d'un tel programme afin de faire disparaître la pauvreté et l'insécurité d'une province aussi riche, et d'y substituer la justice sociale à la charité publique... ».²⁴ On mentionne explicitement à cette occasion l'urgence d'établir un programme complet d'assurance-maladie.

Au moment de la création de la Commission d'enquête sur la Santé et le Bien-être social (CESBES) quatre ans plus tard, la centrale syndicale a l'occasion de préciser ce qu'elle attend par régime de sécurité sociale complet dans une étude réalisée en vue de la présentation d'un mémoire devant la commission présidée par Claude Castonguay, « Le travailleur, dit-on, veut aujourd'hui avoir la certitude non seulement de pouvoir manger demain mais de pouvoir assurer sa subsistance et celle de sa famille pour le reste de ses

²⁴ FTQ, Constitution et règlements, 1963-1965, 5^e éd., Fédération des travailleurs du Québec, p. 4.

jours. Il ne s'agit plus d'abandonner les individus aux forces aveugles de la nature et du système économique, mais de les protéger contre ces forces indépendantes de leur volonté. La sécurité sociale ne doit pas être considérée comme une mesure qui peut permettre à un citoyen de recevoir un « secours » lorsqu'il se trouve temporairement ou en permanence dans une situation d'indigence ou de dépendance, mais on doit la considérer comme une mesure visant à atténuer les inégalités sociales résultant d'un développement économique aveugle et des hasards de la vie. »²⁵ La CESBES ayant décidé de diviser son travail en deux étapes, la première consacrée à l'élaboration d'un régime d'assurance-maladie, et la seconde au développement des services sociaux, la FTQ se lance d'abord dans une campagne énergique en faveur d'un régime d'assurance-maladie universel, gratuit et complet.

Les revendications en faveur d'un relèvement du salaire minimum reviennent périodiquement dans le discours de la FTQ durant les années 60. Louis Laberge déclarait à ce sujet en 1965 : « Notre syndicalisme ne survivra qu'en autant qu'il restera fidèle à sa raison d'être et à sa vocation première, qu'en autant qu'il restera du côté des faibles et des opprimés, contre les forts et les exploités. Et je vous avoue qu'à l'orée de 1966, en Amérique du nord, je ne me vois pas très bien à la tête d'un mouvement syndical qui ne mettrait pas vraiment tout en œuvre pour obtenir un relèvement graduel et progressif du salaire minimum... »²⁶

Quant à l'idée d'un revenu minimum garanti, elle est relativement nouvelle à la FTQ à ce moment-là. Elle prendra surtout de l'importance à partir du début des années 70.

Pour arriver à ses fins, la centrale syndicale propose différents types de moyens d'action. Le premier consiste à participer à tous les mécanismes de consultation mis à sa disposition par les gouvernements. Avec la rapide augmentation de leurs effectifs syndicaux et de leur représentativité, et avec la profonde transformation de l'appareil d'État québécois, les syndicats accèdent en effet durant les années 60, au statut d'acteurs

²⁵ FTQ, *Sécurité Sociale*, Montréal, Fédération des travailleurs du Québec, 1967, p. 3.

²⁶ FTQ, *Notre syndicalisme à l'heure du nouveau Québec*, discours du président de la FTQ, 9^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, 8-12 décembre 1965, p. 20.

politiques à part entière. On les voit donc invités non seulement à exposer leurs vues lors de commissions parlementaires, mais aussi à siéger à une série de nouveaux organismes consultatifs ainsi qu'au conseil d'administration de certaines sociétés publiques (ex. : Caisse de dépôts et de placements). Parmi ces nouveaux organismes consultatifs, on retrouve ceux mis sur pied par les ministères de l'Éducation, du Bien-Être, de la Famille et du Travail.

La création de la CESBES par le gouvernement en 1967, présidée par Claude Castonguay, apparaît à ce chapitre comme l'occasion d'améliorer le programme de sécurité sociale québécois. « La FTQ, rappelle-t-on, demande depuis plus de dix ans que le gouvernement instaure un véritable système de sécurité sociale mais celui-ci a toujours retardé cette échéance en créant des comités ou commissions chargés de n'étudier qu'une partie du problème. La Commission Castonguay a reçu un mandat qui permet, enfin, d'envisager le problème de façon globale. »²⁷

Ce type d'action a toutefois ses limites, constate Louis Laberge en 1967. « Trop longtemps, et encore aujourd'hui au Québec, notre mouvement s'est facilement imaginé qu'il s'acquittait de ses responsabilités sociales en pratiquant une politique de revendications législatives prenant la forme de mémoires adressés aux autorités et à diverses agences gouvernementales, d'interventions dans les grands débats publics, de *lobbying* et, en périodes de crise, de grandes manifestations de masse. Nous avons, en somme, négocié avec le gouvernement comme nous le faisons avec nos employeurs, mais sans jamais aller jusqu'à la grève. Cette forme d'action politique indirecte a donné des résultats indiscutables [mais n'a pas permis de mettre fin aux injustices sociales]. [...] Pourtant, poursuit-il, le temps presse. La colère des pauvres et des économiquement faibles va finir par éclater ici de la même manière que celle des Noirs, aux États-Unis. »²⁸

²⁷ FTQ, *Sécurité sociale*, p. 2.

²⁸ FTQ, *Pour une révolution moins tranquille*, p. 6-7.

La centrale n'exclut pas une implication en politique partisane. Comme le CTC, la FTQ offre son appui au NPD fédéral. Mais elle refuse de s'engager en faveur de quelque parti que ce soit sur la scène provinciale.²⁹

Un moyen d'action plus musclé consisterait à entrer directement en confrontation avec le gouvernement et le système en général. Lors de son congrès de 1967, la FTQ cherche ainsi à canaliser l'attention et l'énergie de tous sur la deuxième ronde de négociations dans le secteur publique québécois qui aura lieu l'année suivante. Le Front commun formé par les centrales syndicales impliquées dans ce grand branle-bas représente alors pour le président de la FTQ, un outil privilégié non seulement pour améliorer le sort de ses membres, mais aussi pour provoquer les changements sociaux et politiques nécessaires, et pour faire la « révolution populaire » tant attendue.

Le discours de la FTQ se radicalisera à partir de la fin des années 60 et du début des années 70. Louis Laberge en appelle même à une « révolution populaire » au congrès de 1971. Alors que le congrès de 1969 n'aborde pas la question de la pauvreté, celui de 1971 est placé sous le thème « Un seul front ». Le président Laberge prononce à cette occasion un discours condamnant le système capitaliste et appelant à l'instauration d'un « socialisme démocratique », qui ne pourra se réaliser qu'après que les travailleurs québécois auront « cassé le système » et qu'ils se seront « approprié des centres de décision. »³⁰

En conclusion, on constate qu'à l'instar du CTC, la FTQ voit, durant la majeure partie des années 60, la construction de l'État providence comme le principal moyen de faire la lutte à la pauvreté. Sauf que dans ce cas-ci, c'est de l'État québécois dont il est question. Connaissant la place et la vigueur qu'ont prises peu de temps auparavant les discussions entourant le projet du gouvernement fédéral d'implantation d'un programme d'assurance-maladie, on n'est pas étonné de voir cet enjeu au centre de l'actualité

²⁹ Après avoir semblé attendre pendant quelques années la création d'un parti néodémocrate provincial, la FTQ accordera dans les années 1970 son appui au Parti québécois.

³⁰ FTQ, *Un seul front*, discours inaugural du président Louis Laberge, Montréal, 12^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 30 novembre-4 décembre 1971, p. 79.

québécoise à l'amorce des travaux de la CESBES. Bien que les négociations de 1968 dans le secteur public soient perçues par la FTQ comme une confrontation susceptible de faire bouger le gouvernement sur plusieurs enjeux sensibles, le processus de réforme enclenché avec la Commission Castonguay-Nepveu ressort comme un enjeu encore plus important.

La perspective montréalaise

Ne disposant que de très peu de moyens à la fin des années 60,³¹ le Conseil du travail de Montréal se concentre autant que possible sur sa fonction première de conseiller et de coordonnateur auprès de ses syndicats membres en matière de relations et de conditions de travail. Lorsqu'il sort de ce rôle pour aborder des questions politiques ou sociales, c'est presque toujours pour reprendre à son compte les prises de position de ses instances supérieures, la FTQ et le CTC. Aussi, quand vient le temps d'identifier les enjeux les plus importants de la lutte à la pauvreté, la réponse fournie ressemble presque en tous points à celle de la FTQ. Le CTM se démarque tout de même par son désir de mettre lui-même sur pied certains services s'adressant directement aux membres les plus démunis de la communauté montréalaise. Parmi ces services, on remarque particulièrement ceux visant l'éducation et la protection des consommateurs et offerts par l'entremise de l'Association coopérative d'économie familiale de Montréal (ACEF de Montréal).

Le CTM se contente donc, à la fin des années 60, de faire largement écho à sa centrale provinciale. Ainsi, suite au portrait accablant de la pauvreté à Montréal dressé par son étude intitulée *La troisième solitude*, il en appelle, comme la FTQ, au développement par les gouvernements (surtout celui du Québec) de nombreuses mesures sociales à court et à long termes portant sur le salaire minimum, l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, le logement, etc. Pour faire progresser ces différentes causes, le CTM s'en

³¹ Le CTM ne pourra compter sur l'aide d'un premier employé permanent qu'en 1979 (CTM, *Cent ans de solidarité : histoire du CTM 1886-1986*, Conseils des travailleuses et travailleurs du Montréal métropolitain, Montréal, VLB Éditeur, 1987, p. 129). Ce cruel manque de moyens est d'ailleurs reconnu et déploré dès 1971 par le secrétaire général de la FTQ (voir FTQ, *Rapport du secrétaire général*, 12^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Montréal 30 novembre-4 décembre 1971).

remet carrément à ses instances supérieures. Il demande en 1966 à la FTQ et au CTC d'« insister auprès des gouvernements afin qu'ils adoptent ces mesures s'ils veulent vraiment œuvrer à l'instauration d'une société juste, égalitaire, dans laquelle les richesses seront équitablement partagées, et qui fournira à tous les mêmes chances de réussite. »³² Au début des années 70, le Conseil reprendra une nouvelle fois à son compte les refrains de la FTQ et du CTC exigeant des gouvernements l'établissement d'un revenu minimal garanti et l'instauration d'un programme de plein emploi.

Le Conseil se risque toutefois aussi à quelques initiatives à saveur locale. L'une des plus importantes se révèle être son association avec différents groupes populaires montréalais pour fonder, en 1967, l'ACEF de Montréal dont la mission consiste à éduquer et défendre les consommateurs. Cette tâche doit être accomplie grâce à des ateliers démystifiant le fonctionnement des services bancaires ou enseignant à des personnes généralement issues de milieux populaires comment établir leur budget familial. Comme moyens d'action, l'ACEF compte également sur la réalisation d'enquêtes et la dénonciation de certaines pratiques d'affaires ainsi que l'organisation de campagnes de pression auprès des gouvernements en faveur de l'adoption de lois protégeant mieux les consommateurs. Cette incursion marquée dans le domaine de la consommation se poursuivra en 1971 alors que le CTM collaborera à la mise sur pied d'une coopérative d'alimentation (les magasins Cooprix). Alarmé par l'incapacité du gouvernement à offrir des services de santé adéquats et abordables à la population ouvrière, le CTM inaugure aussi en 1967, dans l'est de Montréal, sa propre Polyclinique médicale populaire qui poursuivra ses activités de façon autonome jusqu'à son intégration en 1971 au nouveau réseau provincial public de Centres locaux de santé communautaire (CLSC).

Membre d'office du conseil municipal à titre de corps intermédiaire, le CTM perd ce privilège au moment de la réforme des institutions municipales montréalaises au milieu des années 60. Longtemps indécis quant à la position à adopter vis-à-vis de la politique municipale, il décide finalement de présenter deux de ses dirigeants aux élections municipales montréalaises de 1970. Il faudra par la suite attendre jusqu'en 1974 avant

³² CTM, *Procès-verbal de l'assemblée régulière*, Conseil du travail de Montréal, 3 mars 1966, p. 450.

qu'il ne se lance à nouveau sur la scène politique locale en participant à la fondation d'un parti municipal, le Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM).

Outre le ralliement du CTM à ses instances supérieures en faveur du développement des programmes sociaux, l'action la plus importante pour la centrale montréalaise durant les années 60 se révèle probablement être son engagement direct en faveur de l'éducation et de la défense des consommateurs les moins fortunés et sa participation à la création de l'ACEF de Montréal.

La perspective ontarienne

Il a été mentionné en introduction de ce chapitre que la Fédération des travailleurs de l'Ontario a pris dès 1964 l'initiative de réaliser une recherche sur l'état de la pauvreté en Ontario. Selon cette recherche, la principale cause du problème se trouve dans les bouleversements causés par l'évolution des modes de production. Pour faire la lutte à ce fléau, la fédération syndicale ontarienne propose les mêmes moyens d'action que sa centrale nationale, le CTC, en y apportant cependant une touche locale et un ordre de priorité différents.

Dans une déclaration de politique de 1964, la FTO explique : « Automation, technological change and advanced methods of production have created a situation where the majority of our citizens live in affluence, while an alarming growing number live in poverty or near poverty. [...] Today we have the productive capacity and knowhow to eliminate poverty in this country; all that is needed is the desire to tackle the job. [...] We in the labour movement have an obligation to assure that the fruit of automation are not channelled to the few but are shared by everyone in society. That is why we have for the past few years put particular emphasis on such matters as the need for adequate housing, proper medical care, old age pensions, welfare benefits and so forth ... ». ³³

³³ FTO, *Statement on Poverty*, déclaration, 8^e congrès annuel de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 5-7 octobre 1964, p. 3.

Logements sociaux, assurance-maladie, pensions de retraite, autres programmes sociaux... on croirait presque entendre le CTC, à la différence près que l'ordre des priorités a été changé. Les gouvernements sont encore les principales cibles des revendications. Le but est encore de les voir mettre en place les politiques sociales les plus complètes et les plus généreuses possible.

La politique sociale concernant le logement est celle qui est mise le plus souvent de l'avant durant toute la seconde moitié des années 60. La construction de nouveaux logements à loyer modique est la demande la plus constante adressée aux gouvernements. Le fait que le président de la FTO de l'époque, David Archer, semble en avoir fait une cause personnelle et qu'il siège lui-même au Toronto Housing Authority, s'avère peut-être à la fois la cause et une conséquence de ce grand intérêt.³⁴ On déclare dès 1964 à la FTO : « A serious concentrated attack on the housing problem would be a great step forward in eliminating poverty in this country. There is general agreement by everyone that there is a great need for more low-cost, low-rental housing. There is also agreement that little, if anything, has been done to date to solve the problem. Poor housing does more to breed and perpetuate poverty than any other factor. »³⁵ On réitère formellement cette position dans une autre déclaration de politique trois ans plus tard.³⁶

La FTO ne manque pas de s'intéresser vivement au partage des responsabilités dans le domaine entre les différents échelons de gouvernements. Saluant les efforts accomplis depuis longtemps par le gouvernement fédéral, la centrale dit en 1964 se réjouir de l'implication croissante à ses côtés du gouvernement provincial ontarien avec la création de la Ontario Housing Corporation (OHC). Dans une déclaration de David Archer en 1968, la FTO se montre toutefois rapidement inquiète de voir la nouvelle agence gouvernementale prendre toute la place en Ontario : « If local government is to accept its rightful responsibilities, déclare David Archer en 1968, and housing must be one of

³⁴ FTO, *Report of the President*, 9^e congrès annuel de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Windsor, 9-11 novembre 1965, p. 5.

³⁵ FTO, *Statement on Poverty*, p. 7.

³⁶ FTO, *Policy Statement on Housing and Urban Development*, 11^e congrès annuel de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Niagara Falls, 6-8 novembre 1967.

them, it must take the initiative and keep control of housing and its administration. It should welcome the help of senior government, but it should not duck its responsibilities [...]. Ontario would be far better off with local governments or regional government landlords to which citizens have some affinity than to one super landlord [l'OHC] controlling hundreds of millions of dollars of people's homes all over the province. »³⁷

La FTO participe évidemment au débat sur l'assurance-maladie qui anime tout le pays. Favorable au remplacement du fatras des programmes particuliers existants par un régime unique, universel et public, la centrale se montre très critique à l'égard des tentatives du gouvernement conservateur ontarien d'établir un modèle distinct de celui proposé par Ottawa. Le président Archer estime d'ailleurs en 1965 que les pressions exercées par son mouvement et plusieurs autres organisations sont en grande partie responsables de la récente décision du gouvernement de confier l'administration du futur programme à une agence gouvernementale plutôt qu'à une compagnie privée.³⁸

D'autres enjeux sont encore évoqués durant cette période à propos de la lutte à la pauvreté. On se réjouit bien sûr, au début des années 60, de l'introduction par Ottawa d'un régime public de pension de retraite. Comme à la FTQ, on demande aussi en 1964 l'établissement d'un salaire minimum adéquat. On en appelle également à l'amélioration des programmes d'éducation et de formation professionnelle pour aider les travailleurs à suivre l'évolution des technologies de production et l'on invite les gouvernements à se doter de politiques de développement économique plus agressives. On presse en 1966 les gouvernements de faire la lutte à l'inflation sans pénaliser les consommateurs. L'année suivante, on se réfère au rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) pour exiger que l'on procède dans le domaine à une réforme au profit des plus démunis. On en profite aussi pour demander une réforme des

³⁷ FTO, *Procès-verbal*, 12^e congrès annuel de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, London, 4 novembre 1968, p. 5-6.

³⁸ FTO, *Report of the President*, 9^e congrès annuel de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Windsor, 9-11 novembre 1965, p. 3.

structures politiques locales avec la création de gouvernements régionaux.³⁹ Comme à la FTQ, l'idée d'un revenu minimal garanti apparaît à la toute fin des années 60.

Durant toute cette période, l'engagement de la FTO en faveur du NPD fédéral et provincial ne faiblit pas. On continue de voir dans l'élection du plus grand nombre possible de députés progressistes le meilleur moyen d'exercer la pression nécessaire sur les différents gouvernements en faveur des politiques désirées. Chaque congrès annuel constitue une occasion de faire le point sur l'apport de la centrale aux succès électoraux du NPD. Cet engagement en politique partisane est tellement évident que l'on n'est pas surpris de voir la FTO se joindre avec enthousiasme au projet du NPD d'entrer sur la scène locale aux élections municipales de 1969.

Si la FTO accorde tout autant d'importance que le CTC et la FTQ au rôle des gouvernements dans la lutte à la pauvreté, on constate aussi qu'elle se démarque de sa consœur québécoise en partageant son attention beaucoup plus également entre les échelons fédéral et provincial. Cette attention s'étendra à partir de la fin des années 60 aux échelons régionaux et locaux.⁴⁰ Il est remarquable de constater que cette approche « équilibrée » entre les différents niveaux de pouvoir se retrouve dans le principal enjeu de cette période, soit l'aide au logement. Cette préoccupation pour les questions reliées au problème de logement n'est pas le seul point commun entre la FTO et le CTC. Les deux centrales partagent également la même conviction sur l'importance des grands rendez-vous électoraux ainsi que le même enthousiasme partisan en faveur du NPD.

La perspective torontoise

Le Conseil du travail de Toronto (CTT) apparaît un peu comme une exception ici, du fait qu'il aborde rarement la question de la lutte à la pauvreté durant la seconde moitié des années 60. Mais lorsque cela se produit, son portrait de la réalité ressemble en tous points à celui dressé par sa fédération provinciale, la FTO. Les circonstances voudront

³⁹ FTO, *Statement on Taxation Reports*, 11^e congrès annuel de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Niagara Falls, 6-8 novembre 1967.

⁴⁰ FTO, *President's Report*, 12^e congrès annuel de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, London, 6-4 novembre 1968, p. 6.

toutefois que l'enjeu local qui s'y révélera le plus important durant cette période se rapporte non pas au logement ou à la santé mais plutôt à la lutte électorale municipale.

Comme à la FTO, la préoccupation du CTM pour la situation du logement se révèle à la fois prioritaire et constante. Selon le Conseil, la question relève non seulement des gouvernements fédéral et provincial, mais aussi des autorités municipales qui décident largement du type de développement immobilier qu'elles désirent voir s'implanter. À partir de 1969, on souligne qu'un autre type d'acteur a fait son entrée en scène. Cette « troisième force » regroupe des syndicats, des organismes religieux et des groupes communautaires qui choisissent de créer des coopératives de logements. Cette nouvelle pratique apparaît tellement prometteuse au Conseil qu'il en fait la promotion dans un mémoire présenté devant le comité d'enquête fédéral Hellyer sur le logement lors de son passage à Toronto.⁴¹ Comme la FTO, le Conseil du travail de Toronto critique à chaque occasion le gouvernement ontarien pour son entêtement à vouloir lancer un programme d'assurance-maladie distinct moins progressiste, estime-t-on, que le régime proposé par le gouvernement fédéral. Comme la FTO, le CTT insiste aussi sur l'importance absolue d'appuyer le NPD aux élections fédérales et provinciales. Traitant du problème du logement, le secrétaire-exécutif du Conseil ne pourrait pas d'ailleurs se montrer plus clair sur le sujet. « The answer to the housing problem will be solved in the same way as many of our other problems – BY DIRECT POLITICAL ACTION. The election of people to government who put people before profits. »⁴²

Pas étonnant que le Conseil saute sur l'occasion lorsque le NPD décide finalement en 1969 de s'engager formellement en politique municipale. « Our Labour Council, se remémore-t-on l'année suivante, in conjunction with the N.D.P. blazed a trail for the rest of Canada in 1969, when we entered into the municipal election campaign in our area on

⁴¹ William Paskaruk, « The Official Points of View », dans *Labour Council of Metropolitan Toronto, 1969 Yearbook*, Conseil du travail de Toronto, 1969, p. 24. L'idée fera si bien son chemin que le Conseil créera en 1974 la Labour Council Development Foundation, un organisme autonome qui construira et administrera un parc de logements modiques.

⁴² Terry Meagher, « Housing : A Major Social Problem! », dans *Labour Council of Metropolitan Toronto, 1968 Yearbook*, Conseil du travail de Toronto, 1968, p. 19.

a party basis. »⁴³ Jusque là, le Conseil s'était contenté d'appuyer sur une base individuelle certains candidats aux différents postes électifs municipaux et scolaires.

Même si l'engagement électoral du NPD en politique municipale se conclut largement par un échec en 1969, le Conseil du travail de Toronto revient à la charge dès l'année suivante en saluant joyeusement la tentative de prise de contrôle par un groupe de candidats réformistes du Conseil métropolitain de planification sociale (Social Planning Council) dont la fonction consiste à superviser le travail des différents services sociaux municipaux de Toronto.⁴⁴ Des 38 membres de ce groupe de réformistes composé de candidats néodémocrates défaits aux récentes élections municipales, de travailleurs sociaux, d'anciens membres de la Compagnie des jeunes Canadiens et de bénéficiaires des services en question, huit réussissent finalement à se faire élire.

D'une toute autre nature, la participation du CTT à la campagne de financement de l'organisation de bienfaisance *United Way* se révèle une tradition à laquelle la centrale torontoise ne voudrait pas déroger. Cette implication, croit le Conseil, n'est qu'une autre façon de venir en aide à des citoyens démunis qui ne bénéficient pas des services offerts par les syndicats membres.⁴⁵

Synthèse des résultats

Ces dernières observations sur le Conseil du travail de Toronto complètent le portrait de l'analyse syndicale des enjeux et processus décisionnels en ce qui a trait à la lutte à la pauvreté durant les années 60. Les principaux résultats de cette première étape de notre recherche sont résumés dans le tableau 3.1. On y retrouve la liste des principaux enjeux identifiés par chacune des centrales syndicales étudiées. Ces enjeux ont été placés dans l'ordre d'importance relative que leur a attribué chaque centrale. Dans les cas où des

⁴³ J. Gill, « Legislative Action Fund : An Instrument for Change », dans *Labour Council of Metropolitan Toronto, 1970 Yearbook*, Conseil du travail de Toronto, 1970, p. 60.

⁴⁴ James Lorimer, « One Reform Group's Bid for Citizen Participation », dans *Labour Council of Metropolitan Toronto, 1970 Yearbook*, Conseil du travail de Toronto, 1970, p. 45.

⁴⁵ CTT, *Labour Council of Metropolitan Toronto, 1968 Yearbook*, Conseil du travail de Toronto, 1968, p. 8.

processus décisionnels ou des lieux de décision spécifiques avaient été directement associés aux enjeux, cette information a été ajoutée entre parenthèses.

Ainsi, comme on se souvient, l'enjeu qui est ressorti comme le plus important du point de vue du CTC en matière de lutte à la pauvreté durant la seconde moitié des années 60 était l'établissement d'un programme public canadien d'assurance-maladie. Cet enjeu était suivi par un enjeu moins important parce que déjà plus avancé et qui consistait en l'établissement d'un régime public canadien de pension de retraite. Venait ensuite l'amélioration des programmes fédéral et provinciaux de logements sociaux et le souci toujours présent de voir des progressistes disposer du maximum d'influence possible à la tête de l'État fédéral notamment par leur élection à la Chambre des communes.

Du côté de la FTQ, c'est l'amélioration des programmes de sécurité sociale par le gouvernement québécois qui occupait le plus l'attention. Les travaux de la commission d'enquête Castonguay-Nepveu apparaissait dans ce contexte un processus décisionnels déterminant. Rappelons que les travaux de la commission en question comprennent deux principaux volets : le premier et peut-être le plus important, se consacrant à la question de l'établissement d'un régime québécois d'assurance-maladie, et l'autre se penchant sur la question des services sociaux. L'autre grand type d'enjeux évoqués par la centrale syndicale québécoise portait sur l'augmentation des revenus des plus démunis d'abord par l'augmentation du salaire minimum puis, à la fin des années 60, par l'établissement d'un revenu minimum garanti.

On se souviendra que le Conseil des travailleurs de Montréal souscrivait dans une large mesure à l'analyse de sa fédération provinciale. Comme elle, il plaçait l'amélioration des programmes de sécurité sociale en tête de liste. Comme elle, il jugeait important d'augmenter les revenus des plus démunis. Mais il y allait aussi de quelques originalités. Ainsi doit-on intercaler entre les deux principaux enjeux de la FTQ la question de l'éducation et de la protection des consommateurs. Pour ce faire, le CTM fondait en grande partie ses espoirs sur une nouvelle organisation locale appelée l'Association des caisses d'économie familiale de Montréal.

Tableau 3.1 : Enjeux de la lutte à la pauvreté selon les syndicats
durant les années 60

(par ordre d'importance)

| | |
|---|--|
| Du point de vue canadien (CTC) | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ *L'établissement d'un programme public canadien d'assurance-maladie. ▪ L'établissement d'un régime canadien public des pensions de retraite. ▪ L'amélioration des programmes fédéral et provinciaux de logements sociaux. ▪ La prise de contrôle du pouvoir politique fédéral (élections fédérales). | |
| Du point de vue québécois (FTQ) | Du point de vue ontarien (FTO) |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ *L'établissement d'un programme public québécois d'assurance-maladie (Commission Castonguay-Nepveu 1^{er} volet). ▪ Le développement des services sociaux (Commission Castonguay-Nepveu 2^e volet). ▪ L'augmentation des revenus des plus démunis par l'augmentation du salaire minimum et l'établissement d'un revenu minimum garanti. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ *Les programmes d'aide au logement en Ontario. ▪ L'établissement d'un programme public canadien et ontarien d'assurance-maladie. ▪ Le contrôle du pouvoir politique (élections fédérales et provinciales). |
| Du point de vue montréalais (CTM) | Du point de vue torontois (CTT) |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'amélioration des programmes de sécurité sociale (Commission Castonguay-Nepveu). ▪ *Éducation et protection des consommateurs (Association des caisses d'économie familiale). ▪ L'augmentation des revenus des plus démunis par l'augmentation du salaire minimum et l'établissement d'un revenu minimum garanti. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les programmes d'aide au logement à Toronto ▪ L'établissement d'un programme public canadien et ontarien d'assurance-maladie. ▪ *Le contrôle du pouvoir politique (élections municipales de 1969). |

L'information entre parenthèses correspond aux lieux de décision ou processus décisionnels spécifiques expressément mentionnés.

* Enjeux ou lieux qui feront l'objet d'un examen détaillé dans le prochain chapitre.

Du côté ontarien, on se rappellera que la FTO partageait largement l'analyse de la situation que faisait sa centrale canadienne. Comme elle, elle estimait essentiels les enjeux se rapportant à l'établissement d'un programme public d'assurance-maladie, à la prise de contrôle des pouvoirs politiques et à l'amélioration des programmes fédéral et provinciaux de logement sociaux; à la nuance près toutefois, que le logement lui apparaissait comme l'enjeu le plus important. L'impression de mimétisme se révélait tout aussi grande lorsqu'est venu le temps de passer du niveau ontarien au niveau torontois. Le portrait de la réalité dressé par le Conseil du travail de Toronto constituait à toute fin pratique, en effet, une copie carbone de celui de la FTO, à la seule différence que la question de la prise du contrôle politique se jouait pour lui lors des élections municipales de 1969.

Muni de cette liste d'enjeux, nous sommes désormais en mesure de sélectionner les cas qui feront l'objet d'un examen détaillé dans le prochain chapitre. Il est utile de rappeler que l'analyse du discours des centrales syndicales concernant la lutte à la pauvreté remplit essentiellement une fonction instrumentale dans notre recherche. Cette tâche consiste à nous permettre d'identifier de façon systématique deux séries de cas, l'une pour les années 60, l'autre pour les années 90, à partir desquelles nous observerons et analyserons l'objet principal de notre recherche, c'est-à-dire l'évolution des formes de participation populaire aux processus décisionnels à l'ère de la mondialisation.

Comme le montre le tableau 3.2, cinq cas ont été choisis à partir des résultats de notre analyse du discours des centrales syndicales durant les années 60, soit un cas par centrale ou, si l'on préfère, un cas par point de vue. Le principe de sélection était simple. Il consistait à choisir l'enjeu classé premier à chacun des niveaux. Dans le cas des niveaux provinciaux et locaux, si l'enjeu classé au premier rang ressemblait trop à un enjeu déjà sélectionné à un niveau supérieur, on passait alors à celui qui s'était classé au second rang.

Ainsi, du point de vue canadien, l'enjeu qui a été choisi est l'établissement d'un programme public canadien d'assurance-maladie. L'examen détaillé de cette question,

qui sera présenté dans le prochain chapitre, nous a amené à circonscrire la période d'analyse à la période allant de 1961 à 1968.

Tableau 3.2 : Liste des cas examinés en détails pour les années 60

Cas no 1 : L'assurance-maladie fédérale (1961-1968)

Cas no 2 : L'assurance-maladie au Québec (1966-1970)

Cas no 3 : L'ACEF de Montréal (1965-1970)

Cas no 4 : Les programmes d'aide au logement en Ontario (1964-1970)

Cas no 5 : Les élections municipales à Toronto (1969)

Du point de vue québécois, nous avons également choisi l'enjeu défini comme le plus important par la FTQ, soit le processus de réforme de la sécurité sociale largement animé par la Commission Castonguay-Nepveu – à une exception près – le cas étudié se limitera en effet au volet du processus portant sur l'assurance-maladie (1966-1970), d'une part parce qu'il s'est vu accordé la priorité par la Commission Castonguay-Nepveu, et par la FTQ, et d'autre part parce que l'examen subséquent de ce processus décisionnel nous a révélé que l'autre volet, portant sur les services sociaux, empiétait trop sur les années 70 par rapport à notre cadre d'analyse. Du point de vue montréalais, puisque le premier enjeu avait déjà été pris au niveau provincial (l'amélioration des programmes québécois de sécurité sociale), le cas sélectionné a été l'Association des caisses d'économie familiale de Montréal (1965-1970) et son rôle d'éducation et de défense des consommateurs.

Du point de vue ontarien, le choix des programmes d'aide au logement (1964-1970) s'imposait logiquement. La situation se compliquait du point de vue torontois où les enjeux portant sur les programmes d'aide au logement à Toronto et sur l'établissement de programmes canadien et ontarien d'assurance-maladie se rapprochaient trop de cas

choisis auparavant. Aussi avons-nous dû nous rabattre sur le troisième enjeu d'importance, soit les élections municipales de 1969.

Chapitre 4 : Processus décisionnels et participation populaire **durant les années 60**

À la première étape de notre travail empirique, l'analyse du discours de cinq centrales syndicales nous a permis d'identifier cinq enjeux ou processus décisionnels décisifs à leurs yeux en matière de lutte à la pauvreté. La seconde étape du travail empirique consistera à examiner plus en détail le contexte général de ces enjeux, à identifier plus précisément les différents processus décisionnels qui les ont marqués, mais surtout à observer la nature et l'importance de la participation populaire dans leur fonctionnement. À partir de maintenant, les centrales syndicales ne s'avèrent plus nécessaires. Employées au départ comme observatrices privilégiées dans la recherche d'un ensemble d'enjeux importants, elles redeviennent, maintenant que leur mission est accomplie, des acteurs comme les autres. Il y a néanmoins fort à parier que l'on retrouvera d'une manière ou d'une autre ces acteurs syndicaux dans l'étude des processus décisionnels, ne serait-ce que parce que qu'ils nous y ont conduits. La question de la lutte à la pauvreté se verra plus ou moins réserver le même sort. Là encore en effet, son utilité était de mener à l'identification d'enjeux importants. Une fois ces enjeux trouvés, nous nous arrêterons à comprendre et analyser des processus décisionnels en fonction des enjeux particuliers auxquels chacun se rattache et non pas en fonction de la question générale de la lutte à la pauvreté.

L'examen des cinq principaux enjeux identifiés au chapitre précédent permet de faire plusieurs constatations au niveau à la fois des processus décisionnels concernés et de la nature de la participation populaire impliquée. On verra que les processus décisionnels appartiennent pour la plupart à ce que l'on qualifierait de processus politiques classiques au Canada. Au centre de ces processus classiques se trouvent les gouvernements fédéral et provinciaux. Outre le travail des fonctionnaires et les discussions au sein du conseil des ministres, ces processus classiques comprennent les différentes étapes de l'adoption des lois par les députés, et l'élaboration par les partis des programmes politiques soumis au verdict de l'électorat. Ils comprennent aussi, à l'occasion, la création de commissions d'enquête et la tenue de négociations fédérales-provinciales. Il est à noter qu'au niveau local, ces processus décisionnels classiques tendent à cohabiter avec d'autres

mécanismes de prise de décisions nettement moins conventionnels faisant appel à des organisations issues de la société civile.

Il est important de remarquer que, bien que très puissants, les pouvoirs publics se voient souvent obligés de composer avec certains groupes d'intérêt influents. Les travaux des commissions d'enquête et des commissions parlementaires se révèlent, pour ces groupes, des occasions toutes désignées pour faire valoir le point de vue de leurs membres. Forcés en principe de tenir compte de ces prises de position, les gouvernements apparaîtront néanmoins parfaitement capables en ce domaine de passer outre aux plus fortes pressions. D'autres rapports de force peuvent également s'exercer entre gouvernements de différents échelons; lors des conférences fédérales-provinciales par exemple, où l'on assiste à la difficile recherche de compromis entre gouvernements disposant chacun du même genre de légitimité démocratique.

Quant à la participation populaire dans les processus décisionnels classiques, elle repose principalement sur les principes de la démocratie représentative où la population se voit offrir périodiquement le choix entre des partis politiques engagés à mettre en pratique un programme électoral élaboré notamment après consultation de leurs membres respectifs. Ce déroulement théorique des événements souffrira cependant de plusieurs exceptions durant les années 60. Non seulement le contrat entre la population et son gouvernement sera loin d'être toujours aussi clair, mais aussi une multitude de facteurs viendront en compliquer la réalisation.

Résultat du fonctionnement cahoteux de la démocratie représentative? Ou réponse aux demandes d'une plus grande participation populaire? On verra en tout cas les institutions décisionnelles classiques faire l'essai de nouveaux mécanismes consultatifs visant à assurer une participation plus directe des citoyens dans les processus décisionnels. Ces initiatives, prises surtout à partir de la fin des années 60, connaîtront un succès inégal. On observera, en effet, que l'idée de certaines commissions d'enquête de consulter directement des groupes de citoyens pour prendre le pouls de la population a donné assez peu de résultats positifs. Mais l'on constatera également que le programme du gouvernement fédéral de créer visant à stimuler l'implication des jeunes dans l'action

locale contribuera à la mise sur pied de comités de citoyens et d'organisations sociocommunautaires influents.

Cas no 1 : L'assurance-maladie fédérale (1961-1968)

Les débats sur le projet d'un programme canadien d'assurance-maladie se sont déroulés à plus d'un niveau durant les années 60. Ils ont occupé les militants et les chefs de plus d'un parti politique. Ils ont animé d'une façon ou d'une autre au moins quatre élections générales. Ils ont opposé de grands groupes de pression notamment lors d'une importante commission royale d'enquête. Ils ont forcé la tenue de nombreuses rencontres au sommet entre premiers ministres et ministres fédéraux et provinciaux. Les différents types de participation populaire auxquels donnera lieu le long processus décisionnel offrira l'éventail complet des institutions et recours classiques de la démocratie représentative canadienne.

Une vieille idée au parti libéral

Au regard de certains, l'établissement d'un régime d'assurance-maladie a été la plus grande réalisation du gouvernement Pearson.¹ Le Parti libéral fédéral transportait depuis longtemps ce projet dans ses cartons.² Dès 1919, en effet, le parti se déclarait en faveur du principe. En 1945, il offre formellement aux provinces de mettre sur pied un premier programme conjoint. La proposition est alors refusée. Même si le premier ministre Saint-Laurent se délie en 1955 de l'offre que son parti avait fait dix ans plus tôt, on continue à associer le projet d'assurance-maladie au Parti libéral fédéral. Les provinces donnent finalement en 1956 leur accord au projet du gouvernement libéral fédéral d'établir un programme national d'assurance-hospitalisation. Le programme est alors généralement perçu comme une première étape qui devra nécessairement être complétée par une forme ou une autre de couverture plus complète. Les coûts de l'assurance-hospitalisation ne tardent pas en effet à exploser en grande partie à cause de l'incitatif

¹ Tom Kent, *A Public Purpose : An Experience of Liberal Opposition and Canadian Government*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1988, p. 364.

² L'essentiel des faits présentés dans cette partie proviennent de l'ouvrage de Malcolm G. Taylor, *Health Insurance and Canadian Public Policy* (2^e édition, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1987).

qu'il représente pour les médecins de faire systématiquement hospitaliser leurs patients qui ne disposent pas d'assurance-maladie personnelle suffisante. L'élection d'un gouvernement conservateur minoritaire en 1957, qui ne tarde pas à devenir majoritaire dès l'année suivante, reporte à plus tard l'adoption de la mesure jugée de plus en plus urgente.

Le Parti libéral profite de ses revers de fortune pour se choisir un nouveau chef en 1958 (Lester B. Pearson), et se donner un tout nouveau programme politique au cours des années 1960 et 1961. Pour se faire, on convoque une première conférence dite de « penseurs » à Kingston, en septembre 1960, où environ 200 anciens ministres, personnalités influentes et penseurs de tous les horizons politiques se rassemblent pour discuter des grandes questions de l'heure.³ Ce premier événement est suivi quatre mois plus tard d'un congrès national convoqué, pour la première fois depuis 1893, uniquement pour élaborer le contenu d'un nouveau programme électoral. Organisé également en vue d'attirer de nouveaux militants et de donner au public l'impression d'un parti dynamique, la conférence donne lieu à de vifs débats autour de questions comme l'assurance-maladie, l'éducation post-secondaire gratuite, le retrait du Canada du NORAD et de l'OTAN et l'admission de la Chine communiste à l'ONU. On en arrive toutefois à des compromis satisfaisants qui constitueront non seulement la base du programme politique du Parti libéral lors des campagnes électorales à venir, mais aussi l'ordre du jour du gouvernement libéral une fois élu.

L'un des points forts du programme politique d'alors est l'engagement d'un prochain gouvernement libéral à instaurer, en collaboration avec les provinces, un régime national d'assurance-maladie : « The plan, promet-on, will enable everyone to get health care at the time it is needed, without fear of crippling medical bills. »⁴

³ Joseph Wearing, *The L-Shaped Party : The Liberal Party of Canada 1958-1980*, Scarborough, McGraw-Hill Ryerson, 1981, p. 19-20.

⁴ D. Owen Carrigan, *Canadian Party Platforms 1867-1968*, Urbana, University of Illinois Press, 1968, p. 264.

Élections

Les libéraux ont l'occasion d'exposer leur projet d'assurance-maladie à la population lors des élections générales du mois de juin 1962. Il est évident pour tout le monde que ce projet, qui bénéficie du support du chef Pearson, vise ni plus ni moins à coopter un projet semblable défendu par leurs adversaires du Nouveau parti démocratique.⁵ Plus modéré que le Cooperative Commonwealth Federation (CCF) qu'il remplace en 1961, le NPD menace en effet de déborder le Parti libéral sur sa gauche et place l'assurance-maladie au centre de son propre programme électorale. « Believing that a country's most precious possession is the health of its citizens, promet-il, the New Democratic government will introduce a National Health Plan, providing benefits to those who need them without regard to their ability to pay. »⁶ Le fait que ce nouveau parti fédéral soit dirigé par l'ancien chef du gouvernement CCF de la Saskatchewan, Tommy Douglas, qui a institué peu de temps auparavant le premier régime public d'assurance-maladie au Canada, ne fait que renforcer cette position. Nettement moins sympathique au projet, et se montrant déjà satisfait d'avoir eu l'idée de créer une commission royale d'enquête sur le sujet présidée par le juge Emmet Hall, le Parti conservateur n'en fait pas mention durant les élections. Quant au Crédit social, il estime qu'un tel avantage ne devrait être offert qu'aux personnes âgées.⁷

Le Parti libéral et le NPD éprouveront toutes les difficultés du monde à trouver le moyen de présenter aux électeurs leurs programmes politiques respectifs. Le premier ministre conservateur sortant, John Diefenbaker, qui réalise que le bilan de son gouvernement est insuffisant à assurer sa réélection, ne tarde pas à imprimer à sa campagne électorale un style plus susceptible de lui convenir. Laissant de côté les questions de fond, il se lance plutôt dans de virulentes attaques contre ses principaux adversaires du Parti libéral. La campagne tourne rapidement à un combat des chefs entre Diefenbaker et Pearson. Un combat dont Pearson, malgré tous les trucs empruntés par son parti à la campagne de

⁵ Antonia Maioni, *Parting at the Crossroad, The Emergence of Health Insurance in the United States and Canada*, Princeton, Princeton University Press, 1998, p. 128

⁶ D. Owen Carrigan, *Canadian Party Platforms...*, p. 276.

⁷ D. Owen Carrigan, *Canadian Party Platforms...*, p. 291.

John F. Kennedy,⁸ peut difficilement sortir gagnant tant il apparaît terne et indécis devant son flamboyant adversaire. Les conservateurs sortent effectivement gagnants de l'exercice, conservant de justesse le pouvoir à la tête d'un gouvernement minoritaire.

Les perdants ne tarderont pas à se voir offrir la chance de prendre leur revanche. Moins d'un an plus tard, les débats autour des questions de défense nationale provoquent la chute du gouvernement nouvellement élu. De plus en plus contesté au sein de son propre parti, Diefenbaker fait à nouveau le pari de mener une campagne sur sa seule personnalité. Les libéraux pour leur part ramènent leur programme électoral de l'année précédente en y apportant une nuance importante. Estimant que les problèmes les plus urgents affrontés par le pays sont de nature économique, ils annoncent qu'aucune somme ne sera dépensée pour de nouveaux programmes sociaux, au centre desquels se trouve le projet d'un programme public canadien d'assurance-maladie, avant que l'économie canadienne n'ait repris de la vigueur.⁹

Ce changement tactique des libéraux ne va pas sans leur attirer les foudres du NPD qui maintient le projet d'assurance-maladie comme priorité absolue. Le parti de T. C. Douglas a une autre raison de s'inquiéter. La campagne électorale se résume à un débat sur l'importance d'accorder une majorité absolue de députés au prochain gouvernement afin qu'il dispose véritablement des moyens de gouverner.¹⁰ Cette idée, qui encourage les électeurs à réserver leur vote aux seuls partis qui ont raisonnablement des chances de l'emporter, ne peut que nuire au plus petits partis comme le NPD ou le Crédit social. Grande surprise des élections précédentes avec trente députés élus presque tous au Québec, le Crédit social de Réal Caouette ne peut cette fois compter sur l'indifférence des grands partis et voit son programme populiste attaqué sur tous les fronts.¹¹

⁸ Les organisateurs libéraux reconnaissent volontiers avoir fait de l'ouvrage de T. H. White, *The Making of a President, 1960* leur bible même si leur chef n'a rien du charisme du jeune président américain Kennedy. Voir Joseph Wearing, *The L-Shaped Party...*, p. 33.

⁹ James Murray Beck, *Pendulum of Powers, Canada's Federal Elections*, Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1968, p. 360.

¹⁰ James Murray Beck, *Pendulum of Powers...*, p. 351-373.

¹¹ Voir : Michael Bernard Stein, *The Dynamics of Right-Wing Protest : a Political Analysis of Social Credit in Quebec*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

Bien que tous lui prédisent la victoire, le Parti libéral passe bien près de rater sa chance à force de maladresses tactiques. Il réussit malgré tout à remporter la lutte mais sans toutefois faire élire suffisamment de députés pour former un gouvernement majoritaire.

De retour au parlement où ils disposent, avec l'appui du NPD, d'une majorité absolue de députés en faveur d'un programme d'assurance-maladie, les libéraux doivent désormais affronter l'alliance circonstancielle de l'Association médicale canadienne et de l'industrie de l'assurance. À Ottawa, on sait que ces deux groupes de pression peuvent à eux seuls faire capoter n'importe quel projet de réforme mal enclenché. Cette influence considérable s'explique non seulement par la multiplicité des canaux formels dont bénéficient les médecins au sein des différents lieux de pouvoir, mais aussi simplement par le remarquable ascendant dont ils disposent aussi bien sur l'opinion publique que les médias ou les hommes politiques.

Bien qu'ayant affiché depuis 1945 plus d'ouverture que leur confrères américains, les médecins canadiens ne sont prêts qu'à accepter un programme public d'aide financière réservé aux seuls citoyens dépourvus des moyens de s'offrir une assurance privée. Les élections provinciales de 1960 en Saskatchewan s'avèrent la première grande bataille ainsi qu'une première défaite pour l'Association médicale canadienne.¹² Réélu, le gouvernement du CCF de T. C. Douglas sort en effet grand vainqueur de la campagne qui s'était transformée en véritable référendum sur le nouveau programme public d'assurance-maladie qu'il venait d'établir. L'Association médicale canadienne en tire la leçon qu'elle aura intérêt à mener ses prochaines campagnes de façon plus subtile et modérée.

La commission d'enquête Hall

Ce réalignement stratégique de l'Association médicale canadienne l'amène notamment à chercher à gagner du temps de façon à casser le rythme des réformes en faveur de l'assurance-maladie. Elle a l'idée de réclamer, en 1961, la création d'une commission royale d'enquête sur les besoins et les ressources de santé au pays. Ne demandant pas

mieux que de remettre à plus tard sa décision en la matière, le gouvernement Diefenbaker créer, en juin de cette année là, la Commission royale d'enquête sur les services de santé avec le mandat de faire « enquête et rapport sur les moyens actuels et les besoins futurs en ce qui concerne les services de santé pour la population du Canada, ainsi que sur les ressources destinées à assurer ces services... ».¹³ C'est alors la cinquième commission d'enquête du genre pour les conservateurs en deux ans de pouvoir, ce qui ne va pas sans leur attirer des nombreuses critiques de ceux qui y détectent une forme d'échappatoire législatif permettant par la suite de reléguer aux oubliettes le résultat du travail de ces commissions.¹⁴

Le président de la nouvelle commission d'enquête, Emmet Hall, est un ancien confrère de classe de Diefenbaker et le juge en chef de la Saskatchewan. On l'entoure de représentants de la profession médicale, infirmière et dentaire. La Commission se donne un programme de recherche auquel elle associe les plus grands spécialistes du domaine au pays et qui produiront 26 rapports censés éclairer la réflexion de ses membres.¹⁵ Des commissaires effectuent des voyages d'étude au Royaume-Uni, en France, aux Pays-Bas, en Suède, en Suisse, en Autriche, en Italie, aux États-Unis, en URSS, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Mais surtout, la Commission invite les groupes et individus intéressés à lui présenter des mémoires sur le sujet.¹⁶ Un peu plus de 400 organismes ou individus, dont « tous les groupements importants intéressés à la santé au Canada »,¹⁷ répondent à son invitation. La plupart sont entendus lors de l'un ou l'autre des 67 jours d'audiences qui se tiennent de l'automne 1961 au printemps 1963 dans 14 villes du pays, dont la capitale de chacune des dix provinces et du Yukon. En plus des différentes

¹² Antonia Maioni, *Parting at the Crossroad...*, p. 120.

¹³ Arrêté ministériel du Conseil Privé, C.P. 1961-883.

¹⁴ Antonia Maioni, *Parting at the Crossroad...*, p. 123.

¹⁵ Rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé, volume I, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964, p. xix.

¹⁶ Normand Choinière, *Étude institutionnelle de la Commission royale d'enquête sur les services de santé et des pressions formelles qui y ont été exercées relativement à la question de l'assurance-santé*, Université de Montréal, Département de science politique, 1970.

¹⁷ Rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé, p. xix.

corporations professionnelles directement impliquées, les gouvernements provinciaux, des syndicats, des facultés universitaires ainsi que de nombreuses associations de défense des malades viennent présenter leur point de vue. L'ensemble de l'exercice est considéré à l'époque comme la plus vaste réflexion jamais entreprise sur les services de santé au pays.

Tel que prévu, deux blocs ne tardent pas à se former. À la tête du premier se trouve l'Association médicale canadienne alliée, depuis 1960, à l'industrie canadienne de l'assurance, la Canadian Health Insurance Association (CHIA), qui privilégie un système d'assurance-maladie privé complété d'un programme d'aide gouvernemental à l'égard des citoyens les plus pauvres. On cite en exemple le système mis en place en Alberta et envisagé sérieusement par l'Ontario. Bien qu'elle s'attende à ce que la Commission Hall lui donne raison, l'Association médicale canadienne a lancé son propre programme de recherche, le plus important de son histoire, pour étoffer sa position. Lors d'un congrès national extraordinaire, ses membres mettent définitivement un terme à l'appui que l'Association avait déjà offert, en 1945, au projet d'établissement d'un système public universel. Médecins et assureurs trouvent un appui de taille devant la Commission Hall auprès d'importants représentants du monde des affaires comme l'Association des manufacturiers canadiens ainsi que les chambres des commerces.

Face à ce bloc, s'en dresse un autre à la tête duquel on retrouve le Congrès du travail du Canada et les associations de cultivateurs représentées notamment par la Fédération canadienne de l'agriculture (FCA). Profitant tous deux de la légitimité et du poids que leur confère le processus de consultation des instances locales, provinciales et nationales qui leur a permis d'élaborer leur position, ces groupes se prononcent fermement en faveur d'un régime universel et général. L'administration de ce régime par l'État est une question de principe pour CTC alors que la FCA apparaît moins décidée sur ce point. Cette dernière, qui représente la clientèle dont les besoins sont probablement les plus criants, n'en exige pas moins une réforme urgente susceptible d'assurer une protection et des services complets à un coût que les moins fortunés puissent assumer.

Certaines de voir triompher sa position « équilibrée », l'Association médicale canadienne est loin de se douter que la commission d'enquête dont elle a elle-même exigé la

création va lui faire faux bond et carrément recommander, en 1964, l'établissement d'un régime d'assurance-maladie public, universel, complet et gratuit. Dans le second volume de son rapport, déposé l'année suivante, le président Hall déclare même qu'il faut rejeter une fois pour toute les différents compromis proposés par l'Association médicale canadienne. Ce dernier geste provoque la démission des représentants des médecins qui siègent à la commission.¹⁸

L'Association médicale canadienne accuse durement le choc du rapport Hall. « That commission, rapporte Maurice Leclair, had been appointed in part because of the pressure by the Canadian Medical Association on the government to set up just such a study. Explicitly the reason for the move was the plethora of political party proposals and consumer demands which the profession feared might result in action adverse to its interest.»¹⁹

Mais les médecins et les assureurs privés ne perdent pas espoir. Quel que soit l'impact psychologique et politique du coup que vient de leur porter la commission, ils peuvent se consoler en se disant que ce n'est là que l'avis d'un organisme mis sur pied par un gouvernement qui vient d'être défait aux élections. De plus, les résultats obtenus auprès de plusieurs gouvernements provinciaux se révèlent extrêmement encourageants, particulièrement lorsque l'on sait que le fédéral ne pourra rien décider sans leur consentement et qu'avec l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique ralliés à leur position, ils peuvent compter sur l'appui de trois des quatre gouvernements provinciaux les plus puissants au pays.

¹⁸ Antonia Maioni, *Parting at the Crossroad...*, p. 125.

¹⁹ Maurice Leclair, « The Canadian Health Care System », dans *National Health Insurance : Can We Learn From Canada?*, Toronto, John Wiley & Sons, 1975, p. 19-20. Cet avis est partagé par Malcolm Taylor qui note : « The rejection of the Canadian Medical Association's (CMA) subsidization policy by the Royal Commission was bitter medicine for the profession. [...] It was almost impossible to believe that the commission, which had been appointed at its request, would not have almost automatically perceived the superior wisdom of the CMA approach. The CMA has seen the commission as a means of removing « consideration of health and health insurance from the hectic arena of political controversy » on the grounds that « a heated and emotionally charged election campaign in which contesting parties are faced with the urge to outdo each other in the attractiveness of their projected programs, scarcely provides the ideal atmosphere for dispassionate and objective consideration of the future pattern of health care in this country. » Malcolm G. Taylor, *Health Insurance...*, p. 347.

Pressions internes et externes

Le rapport de la Commission Hall arrive comme un véritable « cri de ralliement » pour les forces favorables à un modèle « social-démocrate » d'assurance-maladie. Il renforce les députés du NPD qui exigent désormais à chaque semaine que le gouvernement libéral minoritaire s'engage dans cette voie.²⁰ Pearson, qui a su jusque là repousser ces demandes pressantes en suggérant que l'on attende à tout le moins le dépôt du rapport de la Commission Hall, réalise qu'il ne pourra pas tergiverser encore bien longtemps.

Mais le gouvernement libéral n'a pas à chercher de l'autre côté de la Chambre des communes pour se sentir poussé dans le dos. Les pressions exercées au sein du conseil des ministres par de nouveaux leaders progressistes se révèlent déjà bien assez fortes.²¹ Outre la ministre de la Santé Judy LaMarsh et son successeur à partir de décembre 1965 Allan McEachen, Pearson lui-même ainsi que l'un des plus importants membres de son cabinet, Tom Kent, sont favorables à l'idée d'un pareil programme. Phénomène rare, c'est également le cas du ministre des Finances, Walter Gordon, du moins, jusqu'à ce qu'il soit remplacé par Mitchell Sharp, nettement moins sympathique, pour ne pas dire hostile à l'idée.

Miné par les scandales, les luttes intestines, les longues négociations sur le régime de pensions de retraite avec le Québec et la question du drapeau canadien, le gouvernement Pearson décide de reprendre l'initiative au début de 1965. Dans son discours du Trône, il rappelle que deux des trois principaux éléments de sa plate-forme électorale vont être incessamment mis en place (régime de pensions de retraite et amélioration générale de l'aide financière offerte aux familles). Mais il avoue douter de ses chances de pouvoir en arriver, durant la même année, à une conclusion dans le dossier de l'assurance-maladie. Il promet toutefois formellement que ce nouveau programme permettra à tous les Canadiens de recevoir, en tout temps, les soins de santé qui leur sont nécessaires quel que soit leur capacité de payer, et ajoute qu'il donnera suite à la recommandation de la

²⁰ Antonia Maioni, *Parting at the Crossroad...*, p. 130.

²¹ Malcolm G. Taylor, *Health Insurance...*, p. 353

Commission Hall d'inviter les provinces à en discuter lors d'une prochaine conférence fédérale-provinciale.

Négociations fédérales-provinciales

Envoyées en reconnaissance auprès des dix gouvernements provinciaux, des délégations de hauts fonctionnaires fédéraux confirment que cet enjeu constitue une priorité pour tout le monde, même si l'on est loin de s'entendre sur les mesures qui doivent être mis en place. Le ministère de la Santé forme 14 comités pour étudier les principaux aspects du rapport Hall. Ces comités ayant donné leur aval, le premier ministre, qui voit venir la difficile négociation avec les provinces, invite à la constitution d'un comité mixte où siègeront des hauts fonctionnaires des ministères de la Santé et des Finances et du Conseil privé. Le nouveau comité mixte comprend rapidement qu'Ottawa n'a aucune chance auprès des provinces s'il leur propose un système où le fédéral assurerait un encadrement aussi étroit que dans le régime d'assurance-hospitalisation. Le comité mixte propose alors quatre principes de base : pour obtenir l'aide du fédéral, le régime d'assurance-maladie des provinces devra, être universel, complet, administré par les pouvoirs publics et transférable en tout temps et en tout lieu au pays. Dans le partage des coûts proposé, le fédéral garantirait au moins 50% des frais, et même plus dans les provinces moins riches.

Évidemment, toutes ces précautions doivent permettre au gouvernement fédéral de faire face à la grande difficulté de s'entendre avec les gouvernements provinciaux, soumis eux aussi aux contraintes exercées non seulement par leurs obligations politiques et financières mais également par leur propre opinion publique et groupes d'intérêt dominants. Ces gouvernements auront donc chacun leurs attentes et exigences. Les négociations fédérales-provinciales, rappelle Taylor, ne peuvent être menées de façon hiérarchique comme le ferait un gouvernement provincial avec des municipalités; elles ressemblent plutôt à de la diplomatie internationale.²²

²² Pour une analyse de cette forme de « diplomatie » fédérale-provinciale à l'époque, voir par exemple : Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy, the Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

À cette époque, Ottawa n'a pas seulement à composer avec le Québec et le nouveau gouvernement nationaliste de Jean Lesage. Plusieurs autres provinces se montrent aussi beaucoup plus exigeantes. Deux concessions importantes avaient été faites quelques années plus tôt au Québec : le droit de retrait avec compensation du programme d'aide aux universités, et le droit d'établir son propre régime de pensions de retraite, malgré le désir d'Ottawa d'établir un régime unique.

Outre les programmes de péréquation qui suscitent de plus en plus la grogne chez certains, les provinces affichent une réticence grandissante à l'égard des programmes à coûts partagés qui réduisent leur degré d'autonomie dans des secteurs qui relèvent de leurs compétences. On cite l'exemple du programme d'assurance-hospitalisation qui les avait toutes obligées d'établir le même système d'évaluation et de certification des centres hospitaliers. Les premières attaques contre les programmes partagés sont venues en 1960 de la part de Jean Lesage, appuyé par l'Alberta. Toujours dans l'opposition à, les libéraux fédéraux lancent l'idée en 1961 du droit de retrait avec compensation accordé sous condition que la province s'engage à respecter les objectifs du programme fédéral et qu'elle n'en compromette pas la transférabilité. L'idée est proposée par les libéraux à leur retour au pouvoir lors d'une première conférence fédérale-provinciale en 1963, et formellement offerte à la conférence de l'année suivante.

À la veille de l'ouverture des négociations sur l'assurance-maladie, plusieurs incertitudes demeurent. Il y a d'abord les coûts exacts du projet lui-même. On s'inquiète ensuite de la réponse des provinces. Déjà, on peut s'attendre à un rejet de l'Alberta, la Colombie-Britannique menace d'aller dans le même sens; une commission se penche sur la question en Ontario, et le Québec a annoncé qu'il veut son régime distinct. À ces difficultés viennent s'ajouter la résistance féroce que ne manquera pas d'opposer les médecins ainsi que la crainte d'une mauvaise réception dans les milieux d'affaires que le gouvernement ne peut tout simplement pas se permettre de trop indisposer à la veille de nouvelles élections.

Une dizaine de jours avant la tenue de la conférence fédérale-provinciale convoquée pour le 9 juin 1965, le premier ministre et ses ministres de la Santé et des Finances rencontrent le comité consultatif de l'Association médicale canadienne attiré auprès du

gouvernement. Le comité rapporte par la suite au conseil exécutif de l'Association qu'il a été écouté avec sympathie et que sa position sera prise en considération lors de la conférence fédérale-provinciale.

C'est néanmoins un projet aux antipodes de la position du groupe de pression qu'Ottawa propose le jour venu aux délégations provinciales. Il y déclare en effet son intention d'établir un programme d'assurance-maladie complet, universel, public et transférable partout au pays.²³ La proposition qui tient à ces quelque grands principes de fonctionnement, plutôt qu'à une batterie de règles contraignantes, vise à répondre aux critiques des provinces exprimées auparavant à l'égard des programmes à frais partagés.

Cette proposition s'attire étonnamment peu de critiques sur le moment de la part des provinces. L'Ontario ne commente pas directement le projet, mais évoque plutôt la nécessité d'apporter des correctifs à certains problèmes médicaux et financiers pointus. Le Québec réitère son intention d'établir un programme distinct, tout en soulignant que cet enjeu rassemble plus qu'il ne divise les Canadiens. L'Alberta regrette que le projet ne ménager pas de place aux compagnies d'assurances privées. Le Nouveau-Brunswick se montre enthousiaste mais rappelle qu'il ne pourra rien faire sans l'aide financière adéquate. S'inspirant de son expérience, la Saskatchewan souligne pour sa part l'importance de l'engagement des principaux acteurs à contrôler les coûts de fonctionnement. Une rencontre des ministres de la Santé provinciaux et fédéral pour discuter de la proposition du premier ministre est fixée en septembre 1965, à l'invitation de Judy LaMarsh.

Nouvelles élections

C'est à ce moment que le gouvernement libéral annonce la tenue d'élections générales le 8 novembre 1965. Convaincu de ses chances d'obtenir enfin la majorité absolue qui lui a manqué jusque là à la Chambre des communes, il se félicite d'avoir réalisé pratiquement tous ses engagements électoraux à l'exception, reconnaît-il, de son programme d'assurance-maladie qui se révèle toutefois bien engagé et qui sera devenu

réalité, espère-t-on, le 1^{er} juillet 1967. Voulant à tout prix éviter une confrontation personnelle avec le vieillissant mais toujours redoutable chef conservateur, Pearson joue durant toute la campagne au chef d'État « qui veut bien faire campagne mais que des questions d'importance supérieure rappellent souvent à Ottawa. »²⁴

Diefenbaker fait à nouveau le pari de mener sa campagne sur sa seule personnalité et la critique du gouvernement sortant. Scindé en deux, le Crédit social de Robert Thompson accuse les gouvernements canadiens d'être tombés dans le panneau des socialistes en adoptant toutes ces politiques sociales. La popularité de Réal Caouette et son nouveau Ralliement des créditistes a tant perdu de vigueur au Québec qu'ils voient leurs anciens alliés de l'Union nationale recommander à leurs militants d'éviter de voter pour eux. En matière d'assurance-maladie, le Parti conservateur et les créditistes déclarent leur préférence pour un système similaire à celui de l'Alberta.²⁵ À l'autre extrémité du prisme politique, le NPD s'engage quant à lui à ne ménager aucun effort pour que soit adopté sans délais le programme proposé aux provinces par le gouvernement fédéral. Pour rendre leur message encore plus clair, il s'associe au mouvement syndical ainsi qu'à des groupes populaires pour organiser durant la campagne une conférence nationale où est adoptée une Charte canadienne de la santé qui vise à mobiliser la population en faveur de la réalisation de ce projet pour l'anniversaire du centenaire de la Confédération, le 1^{er} juillet 1967.²⁶

Mais la campagne électorale ne tarde pas à revenir, comme en 1963, au débat sur l'importance d'élire un gouvernement majoritaire. Considérée par plusieurs observateurs comme d'un ennui mortel, l'élection reporte finalement au pouvoir les libéraux, mais sans la précieuse majorité en Chambre qu'ils espéraient tant pouvoir gagner.

Étant donné le déroulement de la campagne électorale, la réélection d'un gouvernement libéral minoritaire ne peut pas exactement être interprétée comme un cri du cœur des

²³ Malcolm G. Taylor, *Health Insurance...*, p. 365.

²⁴ James Murray Beck, *Pendulum of Powers...*, p. 374-398.

²⁵ Antonia Maioni, *Parting at the Crossroad...*, p. 134.

²⁶ Antonia Maioni, *Parting at the Crossroad...*, p. 130.

électeurs en faveur de son projet d'assurance-maladie. Les sondages réalisés peu de temps avant le vote confirment d'ailleurs que la population est partagée sur cette question.²⁷ Le NPD ne perd pas de temps pour déduire, de son score combiné à celui du Parti libéral, que les Canadiens ont donné le mandat au gouvernement fédéral d'aller de l'avant avec son projet d'assurance-maladie. Dès la rentrée parlementaire, au début de 1966, le NPD réclame qu'un projet de loi en ce sens soit déposé sans délais et que l'on confirme son entrée en vigueur en juillet 1967.²⁸

Le remplacement au poste de ministre de la Santé de Judy LaMarsh par Allan MacEachen, un jeune politicien ambitieux qui a tout à prouver, et fervent partisan de l'assurance-maladie, n'inspire rien de bon aux opposants du projet. Le jeune ministre trouve toutefois sur son chemin une majorité de provinces qui doivent encore être convaincues. En effet, à l'exception de la Saskatchewan, qui dispose déjà de son propre programme universel et qui a besoin de l'aide du fédéral, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve, qui y voient le moyens d'avoir des services qu'ils ne pourraient s'offrir autrement, les autres provinces craignent de se voir entraîner dans un programme dont la hausse des coûts risque de devenir rapidement incontrôlable.²⁹

Le programme d'assurance-maladie albertain a déjà un an et fonctionne tant bien que mal. Malgré le déchaînement de l'opposition libérale et néodémocrate, le gouvernement conservateur ontarien dévoile en janvier 1966 son projet d'aide qui ne s'adresse qu'au quart de sa population la plus pauvre. La Colombie-Britannique lance au même moment son programme d'assurance-maladie inspiré des propositions de l'Association médicale canadienne et de la CHIA.

Le projet de loi déposé par le gouvernement fédéral en 1966 est essentiellement le même que celui qui avait été présenté à la conférence fédérale-provinciale de l'année précédente. Les seuls nouveaux aménagements portent sur le mode de calcul de la

²⁷ Malcolm G. Taylor, *Health Insurance...*, p. 367.

²⁸ Antonia Maioni, *Parting at the Crossroad...*, p. 134.

²⁹ Howard Shillington, *The Road to Medicare in Canada*, Toronto, Del Graphics Publishing Department, 1972, p. 152-153.

participation financière d'Ottawa ainsi que sur le caractère public que doit conserver le programme, ce dernier point visant à accommoder les trois provinces récalcitrantes. À la Chambre des communes, le principal débat porte d'ailleurs non pas sur le projet de loi lui-même, mais plutôt sur sa date d'entrée en vigueur.

Débats au Parti libéral

Devant le prolongement des débats en Chambre sur le projet de loi, la recrudescence des critiques mais aussi la dégradation alarmante des finances publiques, le gouvernement est en effet de plus en plus tenté de reporter d'un an la date limite fixée initialement au 1^{er} juillet 1967. Le nouveau ministre des Finances Mitchell Sharp, opposé au projet d'assurance-maladie, n'hésite pas à exprimer publiquement cet avis. Cette initiative lui attire immédiatement la colère de plusieurs de ses collègues du conseil des ministres et camarades du parti. Allan MacEachen menace même de démissionner. Réunis en caucus, les députés libéraux fédéraux et ontariens rejettent l'idée d'un report.

L'hostilité des gouvernements provinciaux éclate au grand jour lors de la conférence régulière des premiers-ministres les 1^{er} et 2 août 1966 à Toronto. Les critiques véhémentes visent particulièrement le caractère universel de la mesure proposée. L'Ontario s'inquiète notamment de devenir la vache à lait de la nouvelle mesure.

L'idée d'un délai dans l'application de l'assurance-maladie se révèle l'un des principaux sujets de débat au congrès du Parti libéral canadien. Le parti, qui entreprend justement une démocratisation de ses structures visant à accorder plus d'influence à sa base, voit finalement ses membres faire consensus autour d'une proposition appelant la mise en place du nouveau programme dans un délais maximal d'un an.³⁰ Le caucus des députés libéraux se rallie à son tour en à cette proposition octobre 1966.

La décision de ce report, par le gouvernement, est étrangement vilipendée par l'Association médicale canadienne qui déplore que l'on laisse ainsi tomber les citoyens sans moyens de s'assurer et qui comptent sur l'aide gouvernementale. La manœuvre vise

³⁰ Joseph Wearing, *The L-Shaped Party...*, p. 73-74.

en fait à forcer le gouvernement à mettre sur pied le programme d'aide aux plus démunis que réclame depuis le début ce groupe de pression, dans l'espoir que disparaisse ainsi l'une des principales raisons d'être de son projet d'assurance-maladie.

L'annonce, par le ministre des Finances, de reporter d'un an l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-maladie est perçue par plusieurs provinces et groupes de pression opposés au projet comme une nouvelle chance offerte de faire valoir leur point de vue. Shillington note que le gouvernement ne perd pas de temps à les détromper : « [...] it was quickly indicated by the federal government itself, largely because of repercussions within the cabinet and Parliament and the country at large, that the legislation as proposed would be introduced at the current sitting of the House, and under no circumstances would the delay announced go beyond the one year period. »³¹ Pearson reconnaîtra plus tard que la crainte de voir quitter certains membres de son caucus de députés et même de son conseil des ministres au profit du NPD l'a obligé à promettre formellement qu'aucun autre délai n'allait être accordé.³²

Adoption de la loi, mais...

Le gouvernement procède à l'adoption de sa loi. « On October 13, raconte Taylor, second reading on the medicare bill began, once again under the direction of Mr. MacEachen. It was a tense and courageous performance. A minister in a minority government, itself divided, facing strong criticism in the caucus, opposition in the business community and the professions, rejection of the proposal by the most populous provinces, aware of his near-decision to resign and the opposition's continuing contention that he should, MacEachen masterfully parried the attacks and piloted the bill. »³³

³¹ Howard Shillington, *The Road to Medicare...*, p. 155.

³² Lester B. Pearson, *Mike : The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson*, Vol. 3, 1957-1968, Toronto, Butterworths, 1975, p. 200, cité par Antonia Maioni, *Parting at the Crossroad...*, p. 131.

³³ Malcolm G. Taylor, *Health Insurance...*, p. 372.

Après huit jours de débats acrimonieux, la projet de loi est adopté en deuxième lecture le 25 octobre. Seulement 21 députés de l'opposition votent contre. Il est adopté en troisième lecture dans une proportion encore plus forte de 177 pour et deux contre. La loi est finalement promulguée le 16 décembre 1966. Cet appui quasiment unanime des partis politiques canadiens reflète moins une véritable convergence de leur point de vue, estime Maioni, que l'impressionnant capital politique que les défenseurs du projet ont su constituer en sa faveur.³⁴

Une nouvelle conférence fédérale-provinciale se tient en avril 1967 à Ottawa au cours de laquelle les positions du gouvernement fédéral et celles des provinces sur l'assurance-maladie apparaissent converger de plus en plus. Mais l'Association médicale canadienne ne désarme pas. Elle organise deux conférences importantes pour recueillir les questions et critiques des opposants au projet. Lors d'une conférence des ministres des Affaires provinciales du pays au milieu de l'été, six provinces demandent à Ottawa de convoquer une conférence fédérale-provinciale pour discuter de changements fondamentaux à apporter au programme d'assurance-maladie. Les premiers ministres de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique lui reprochent particulièrement de ne pas faire de place aux compagnies d'assurances privées et d'engager le gouvernement fédéral dans de nouvelles dépenses en matière sociale au détriment des mesures visant à stimuler le développement économique.

Au début de l'automne, la menace d'inflation et les sombres prévisions économiques du Conseil économique convainquent de plus en plus de gens de la nécessité de reporter une fois de plus l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-maladie. Réunis au mois de novembre en conférence fédérale-provinciale, les ministres des Finances du pays estiment que la lutte à l'inflation s'avère un objectif plus urgent. L'inflation galopante compromet le financement du futur programme dont le coût pourrait atteindre un milliard dès la première année, affirme Mitchell Sharp, ce qui obligerait une augmentation d'impôt de près de 12%. Il est accusé par certains de ses collègues au conseil des ministres d'exagérer intentionnellement la situation. Lors d'une réunion

³⁴ Antonia Maioni, *Parting at the Crossroad...*, p. 135.

extraordinaire de ce conseil, le 20 novembre 1967, Sharp essaie de les convaincre de reporter une fois de plus la date fixée. Après un long débat, on décide d'ignorer son appel. La résolution adoptée lors du congrès du Parti, l'année précédente, et qui excluait formellement tout nouveau report au-delà du 1^{er} juillet 1968, semble avoir été l'un des facteurs importants à avoir fait pencher la balance.³⁵ Les défenseurs du projet, qui avaient trouvé auprès de Pearson l'occasion et l'appui nécessaire à la réalisation de leur projet, ont tenu bon.³⁶

Dernières élections

En annonçant sa retraite de la vie politique en décembre 1967, Pearson relance malgré lui, peu de temps après, les rumeurs de délais et d'amendements de la loi qui vient tout juste d'être adoptée. Plusieurs croient que son remplaçant ne tardera pas à accorder des concessions aux provinces récalcitrantes pour acheter la paix. La campagne au leadership est remportée par Pierre Elliott Trudeau en avril 1968. Ce dernier appelle immédiatement la tenue d'élections générales, durant lesquelles sa personnalité charismatique constituera le principal sinon le seul objet d'attention. Trudeau y fait la promesse que la loi restera inchangée et ne souffrira aucun nouveau délai. Un promesse qu'il tiendra après son élection.

Suite à leur échec, les opposants au programme allaient, à partir de ce moment, concentrer leur action sur les différentes scènes provinciales.³⁷ Contrairement à l'assurance-hospitalisation, la nouvelle loi sur l'assurance-maladie ne comporte pas de nombre minimum de provinces requis avant de pouvoir entrer en vigueur. À son inauguration le 1^{er} juillet 1968, seulement la Saskatchewan et la Colombie-Britannique

³⁵ Joseph Wearing, *The L-Shaped Party...*, p. 75.

³⁶ « Their coming together had revitalized the Liberal party in its doldrum days in opposition and, among other important enactments, they had fulfilled a fifty-year Liberal commitment to health insurance. They were both challenged to that objective and supported in its achievement by Tommy Douglas and Stanley Knowles and their small band of NDP supporters. The final vote in the House of Commons – 177 ayes to two nays – almost reaching the unanimous vote on hospital insurance ten years earlier, undoubtedly reflected the recognition of the Canadian people that a new system must come into being. » (Malcolm G. Taylor, *Health Insurance...*, p. 374).

sont en mesure de se qualifier. Elles seront suivies en avril 1969 par Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba; puis l'Alberta en juillet 1969, l'Ontario en octobre 1969, le Québec en novembre 1970, l'Île-du-Prince-Édouard en décembre de la même année et le Nouveau-Brunswick en janvier 1971.

Comme on peut le voir, le long processus décisionnel qui a mené à l'établissement du programme canadien d'assurance-maladie a donné lieu à de nombreuses formes de participation populaire. La plus importante, dans le cadre des institutions démocratiques représentatives, fut probablement la tenue de quatre élections générales (1962, 1963, 1965 et 1968) durant lesquelles le projet a constitué l'un des enjeux. Rares en effet sont les questions à avoir été soumises aussi souvent au test électoral. Comme nous avons prévenus certains des auteurs présentés dans le chapitre théorique, toutes ces campagnes électorales ont cependant peu porté sur les programmes politiques de chaque parti. On a pu constater qu'elles se sont largement limitées à des sortes de concours de popularité entre les chefs de parti ainsi qu'au débat sur l'utilité d'élire un gouvernement majoritaire. Les sondages réalisés à cette époque semblent d'ailleurs indiquer que l'électorat était beaucoup plus divisé sur la question de l'assurance-maladie que son appui en faveur du Parti libéral et du NPD pouvait le laisser croire.

Le processus décisionnel qui a mené à la création d'un programme canadien d'assurance-maladie a donné lieu à plusieurs autres formes relativement influentes de participation populaire indirecte. On pense par exemple au travail des députés à la Chambre des communes, particulièrement important en période de gouvernement minoritaire, ainsi qu'au sein du caucus libéral et du conseil des ministres. On pense aux discussions et débats entre militants au sein des structures du Parti libéral. On pense aussi aux grands groupes d'intérêt (médecins et industrie pharmaceutique d'un côté, syndicats et groupes sociocommunitaires de l'autre) qui se sont affrontés notamment lors des travaux de l'importante commission d'enquête Hall, mais aussi à l'extérieur des cadres formels par leur lobbying auprès des gouvernements. On peut penser aussi à la

³⁷ Gwendolyn Gray, *Federalism and Health Policy : The Development of Health Systems in Canada and Australia*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 45.

représentation bien indirecte assurée par les gouvernements provinciaux élus lors des délicates négociations fédérales-provinciales.

Cas no 2 : L'assurance-maladie au Québec (1966-1970)

Les circonstances ont voulu que le deuxième cas étudié dans ce chapitre soit une sorte de suite logique du premier. Comme nous l'a indiqué notre analyse du discours des syndicats et nous le confirmera notre examen détaillé de ce cas, l'établissement d'un programme d'assurance-maladie au Québec a en effet constitué l'une des plus importantes questions à avoir animé la société québécoise durant la seconde moitié des années 60. Comme dans le reste du pays, cet enjeu a fait l'objet d'examens et de débats dans plus d'un forum, et les principaux arbitrages le concernant ont été tranchés dans le cadre des travaux d'une grande commission d'enquête. Chargée de l'ambitieuse mission de réviser l'ensemble du système de santé québécois et son système d'aide social, la commission d'enquête Castonguay-Nepveu mènera des consultations d'une envergure jusque-là inédite. Confronté à l'opposition acharnée de certains groupes d'intérêt, le gouvernement provincial imposera la plupart de ses recommandations alors même que le Québec vit le traumatisme d'une insurrection appréhendée et de l'occupation de ses rues par l'armée.

Un projet distinct... dans la foulée du gouvernement fédéral

La publication en 1964 du rapport de la Commission Hall, ainsi que la tenue d'une conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur le sujet l'été suivant, incitent le gouvernement québécois de Jean Lesage à mettre en branle son propre projet de réforme du système de la santé.³⁸ D'entrée de jeu, il fait savoir qu'il entend poursuivre deux objectifs principaux. Le premier de ces objectifs est de faire respecter sa souveraineté pleine et entière dans ce domaine de compétence exclusivement provinciale et de ne se laisser dicter par personne la nature du nouveau système à mettre en place. Le second objectif est tout naturellement de s'assurer que la province dispose des moyens

³⁸ Malcolm G. Taylor, « Quebec medicare : policy formulation in conflict and crisis », dans *Administration publique du Canada*, vol. 15, no 2, été 1972, p. 211-250.

financiers d'entreprendre une pareille réforme en plus de toutes celles mises en branle récemment dans le domaine de l'éducation, des pensions de retraite, etc.

De retour de la conférence fédérale-provinciale, Jean Lesage annonce la mise en place l'année suivante d'un programme partiel qui visera, dans un premier temps, à répondre aux besoins des citoyens les plus démunis. Il nomme Eric Kierans ministre de la Santé et charge un actuaire, Claude Castonguay, de diriger un comité d'étude sur le sujet. Claude Castonguay n'est pas un inconnu dans le milieu. Il a été à l'emploi de grandes compagnies d'assurance-vie avant d'être associé, dès la fin des années 50, à l'élaboration des principaux régimes d'assurance institués par le gouvernement québécois. Son Comité de recherches sur l'assurance-santé est constitué d'experts qui se penchent sur l'état du système de santé au Québec et le travail déjà effectué par d'autres commissions d'enquête et comités d'études. Ce Comité ne tarde pas à céder la place en 1966 à un comité parlementaire conjoint (assemblée nationale et conseil législatif réunis) devant lequel de nombreuses organisations liées au monde de la santé sont invitées à présenter des mémoires.

Toute cette activité se trouve brusquement interrompue par le déclenchement d'élections générales. Fort de ses nombreuses réalisations, le Parti libéral promet surtout de consolider les réformes engagées depuis la défaite du gouvernement de l'Union nationale en 1960. Il s'engage toutefois à instituer « dès 1967, un régime d'assurance-santé public et universel à la lumière du comité parlementaire qui sera reconstitué sans délais. »³⁹ Dirigée par Daniel Johnson qui ne cache pas son peu d'enthousiasme pour le projet, l'Union nationale se contente pour sa part de promettre « un régime québécois d'assurance-santé dont l'administration sera confiée à une régie autonome », sans toutefois en préciser la nature.⁴⁰

Convaincus de leur réélection, les libéraux essaient de demeurer réalistes dans leurs engagements. S'inspirant de stratégies employées par le président Kennedy, ils

³⁹ Jean-Louis Roy, *Les programmes électoraux du Québec, un siècle de programmes politiques québécois, tome II 1931-1966*, Ottawa, Leméac, 1971, p.427.

⁴⁰ Jean-Louis Roy, *Les programmes électoraux du Québec...*, p. 423.

choisissent d'ignorer leurs adversaires et centrent leur publicité sur la personnalité de leur chef.⁴¹ Rajeunie, l'Union nationale leur oppose une campagne exploitant le mécontentement soulevé par les nombreuses réformes, notamment chez les électeurs ruraux qui se sentent soudainement délaissés au profit des populations urbaines, et chez tous ceux qui s'inquiètent de voir les dépenses et la dette du gouvernement monter en flèche. À la surprise générale, le gouvernement Lesage est défait aux élections du 5 juin 1966. La victoire est assombrie par le fait que l'Union nationale remporte 55 sièges avec seulement 40% du vote, et le Parti libéral, 51 sièges avec 47,2% des voix.

Face à l'assurance-maladie, Daniel Johnson s'empresse de gagner du temps.⁴² L'une de ses toutes premières décisions consiste à instituer une commission d'enquête sur le sujet, dont il confie la présidence à nul autre que Claude Castonguay.

Commission d'enquête sur la Santé et le Bien-être social (CESBES)

Instituée le 9 novembre 1966, la Commission d'enquête sur la Santé et le Bien-être social (CESBES) se voit confier le mandat extrêmement vaste de « faire une étude globale de l'ensemble des systèmes de santé et de bien-être social, incluant l'instauration d'un régime public d'assurance-maladie, la réorganisation de tout le système hospitalier et de façon plus générale la dispensation des soins sanitaires et sociaux, la réorganisation des professions, en ce qui a trait à la formation des agents de distribution des soins et de recherche, le développement des spécialités professionnelles, les modes de rétribution, en particulier pour les médecins, les rapports entre les organisations professionnelles et l'État, la réorganisation et l'intégration des diverses législations relatives à l'aide sociale, et la formulation d'une politique générale d'intégration et de participation de la

⁴¹ Vincent Lemieux (dir.), *Quatre élections provinciales au Québec, 1956-1966*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1969, p. 23.

⁴² Frédéric Lesemann *Du pain et des services : la réforme de la santé et des services sociaux au Québec*, Les Éditions coopératives Albert Saint-Martin, Laval, 1981, p. 94; et Pierre Bergeron et Vincent Lemieux, « Les récents recours à des commissions d'enquête dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec », *Service social*, vol. 41, no 2, 1992, p. 7-17.

population à la définition de ses besoins et à la gestion des établissements, et de régionalisation des systèmes de distribution des services. »⁴³

Mise sur pied par un gouvernement de l'Union nationale fraîchement élu, la Commission se veut, selon ce dernier, la manifestation de son « désir bien arrêté » d'établir un régime d'assurance-maladie et cela, sans s'en « laisser dicter les modalités » par le gouvernement fédéral. Le gouvernement Johnson explique à cette occasion « qu'il est essentiel qu'une enquête aussi importante pour la famille et les individus se poursuive en dehors de toute considération d'ordre politique », et promet qu'il saura faire respecter cette indépendance.⁴⁴

Aussi étendu que puisse paraître son mandat, la Commission ne cherche pas à le restreindre. Ses travaux durent plus de cinq ans, pendant lesquels elle reçoit plus de 150 mémoires et entend la plupart de leurs auteurs, commande plusieurs recherches à des experts d'ici et d'ailleurs, consulte des douzaines d'autres experts et observateurs, étudie sur place plusieurs systèmes étrangers et consulte directement des groupes de citoyens.

Le choix de ses membres a fait l'objet d'un savant dosage de la part du gouvernement, estime Frédéric Lesemann.⁴⁵ « Des huit membres de la Commission, note-t-il, deux représentent le secteur économique, au niveau de la gérance : un administrateur et un actuaire, deux, le secteur juridique, deux, le secteur médical, deux, le secteur social. Ils représentent la diversité des groupes d'intérêt en présence dans le domaine socio-sanitaire : le gouvernement, les milieux financiers, les assurances, le Collège des médecins, le syndicalisme médical, l'Église, les services sociaux, les œuvres charitables. Tous sont de formation universitaire; au moins quatre enseignent à l'université. En tenant compte de leur position socio-professionnelle, il semble qu'au moins trois puissent être clairement identifiés à une élite « traditionnelle » et trois à une « nouvelle »

⁴³ Frédéric Lesemann *Du pain et des services...*, p. 85-86.

⁴⁴ « Objectif de la nouvelle commission », communiqué de presse, documents administratifs de la CESBES, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

⁴⁵ Frédéric Lesemann *Du pain et des services...*, p. 87.

élite. »⁴⁶ Cette dernière faction, qui est issue de cette tranche de la société à la fois à l'origine et principale bénéficiaire de la fameuse Révolution tranquille, verra selon lui rapidement grandir son influence au sein de la CESBES et ne tardera pas à s'imposer durant les travaux et à la rédaction du rapport.⁴⁷

Le président de la Commission, Claude Castonguay, est déjà bien connu dans le milieu de la santé. Il démissionnera avant la fin de son mandat en 1970 pour occuper le poste de ministre de la Santé et de la Famille et du Bien-être social (futur ministère des Affaires sociales). Plusieurs autres membres et chercheurs de la Commission le suivront au gouvernement libéral pour mettre en place le nouveau système qu'ils avaient contribué à élaborer. Au départ de Castonguay, la présidence de la Commission sera prise en charge par Gérard Nepveu, qui avait joué jusque-là le rôle de secrétaire.

Cette composition ne va pas sans soulever quelques critiques de la part notamment du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec, de la Confédération des syndicats nationaux et du Club de recherche clinique qui auraient voulu voir l'un de leurs représentants siéger officiellement à la Commission.⁴⁸ D'autres critiques se font entendre principalement de la part de ceux qui, comme les syndicats, attendent avec impatience l'instauration de l'assurance-maladie universelle. On n'hésite pas à accuser le nouveau gouvernement de l'Union nationale et son premier ministre Daniel Johnson d'avoir mis sur pied, avec la CESBES, un « organisme dilatoire » ne visant qu'à reporter l'adoption des réformes tant attendues.⁴⁹

⁴⁶ Frédéric Lesemann *Du pain et des services...*, p. 87.

⁴⁷ Frédéric Lesemann *Du pain et des services...*, p. 85-153.

⁴⁸ Documents administratifs de la CESBES, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

⁴⁹ Procès-verbal de la CESBES du 30 novembre 1966, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

Les travaux de la CESBES

La Commission commence son travail par l'examen des nombreux exercices de réflexion qui l'ont précédée dans les domaines qui l'intéresse. Outre le rapport du Comité d'étude sur l'assurance-santé et les travaux du comité parlementaire conjoint déjà évoqués, cette matière première est entre autres composée de l'influent rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé (Commission Hall) ainsi que le rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique (Rapport Boucher).⁵⁰

Aussitôt qu'elle a fini de détailler et mettre au point les divers aspects de son mandat, la Commission publie des annonces dans les journaux de la province invitant « les organismes, les associations et les personnes qui le désiraient à soumettre des mémoires sur les différents aspects de [son] mandat. »⁵¹ Elle prend aussi directement contact avec ceux qui ont déjà présenté des mémoires à l'ancien comité parlementaire conjoint pour savoir s'ils désirent en modifier le contenu et s'ils ont l'intention de venir en présenter les principales lignes lors de ses audiences publiques. On ne tarde pas également à prendre l'initiative de solliciter directement la participation d'organisations et associations, « particulièrement concernées par les travaux de la Commission. »⁵² La Commission rencontre directement les représentants de la plupart des organisations les plus importantes, telles que le Collège des médecins et des chirurgiens, les centrales syndicales, la Corporation des travailleurs sociaux professionnels de la province de Québec ou la Fédération des médecins spécialistes, pour prendre connaissance de leurs intentions à son égard et leur expliquer le mode de fonctionnement qui sera suivi.

La Commission commence ses audiences publiques le 12 avril 1967, pour les terminer le 4 avril 1969. Au cours de celles-ci, la Commission prend connaissance de plus de 150 mémoires et, dans la majorité des cas, elle a eu l'occasion, après les avoir étudiés, d'en discuter les conclusions et les recommandations avec leurs auteurs. Dans la mesure du

⁵⁰ Procès-verbal de la CESBES des 23 et 24 novembre 1966, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

⁵¹ Procès-verbal de la CESBES des 23 et 24 novembre 1966, p. 15.

⁵² Procès-verbal de la CESBES des 18 et 19 janvier 1967, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

possible, elle convoque en premier les organisations et associations qui lui semblent les plus importantes.⁵³ Désirant se faire une idée de l'assurance-maladie dans les meilleurs délais, elle permet à des organisations de soumettre leur mémoire en deux temps, la première partie devant être consacrée à l'assurance-maladie ainsi qu'aux autres réformes jugées nécessaires dans le système de santé, la seconde aux réformes proposées dans les services sociaux.

Parmi les premiers entendus, on compte le « cartel » composé des trois principales centrales syndicales du Québec, soit la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ), l'Union catholique des cultivateurs (UCC) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN), qui réclament l'établissement rapide d'un programme d'assurance-maladie universel, complet, et public.⁵⁴ Les médecins de leur côté sont divisés. Deux des trois organisations les plus importantes abandonnent à la dernière minute leur opposition à un programme obligatoire. Le Collège des médecins et chirurgiens ainsi que la Fédération des médecins omnipraticiens donnent ainsi leur accord de principe au projet proposé par la Commission Hall et les grandes centrales syndicales.⁵⁵ La Fédération québécoise des médecins spécialistes, quant à elle, continue à le rejeter tant et aussi longtemps que l'on ne reconnaîtra pas à ses membres le droit de se retirer du programme.⁵⁶ Épaulés par l'Association médicale canadienne, les spécialistes voient également se joindre à leur camp une bonne part du monde des affaires, dont les représentants de l'industrie de l'assurance, l'Association des manufacturiers et la Chambre de commerce du Québec.

Parmi les 150 mémoires reçus par la Commission, on remarque également ceux d'associations d'usagers (ex. : l'Union canadienne des aveugles), des représentants de la direction ou du personnel d'institutions de soins ou de services (ex. : l'Institut de

⁵³ Procès-verbal de la CESBES des 1^{er} et 2 février 1967, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

⁵⁴ « Cartel FTQ-UCC-CSN sur l'ass.-maladie : un régime complet établi par étapes », *Le Devoir*, jeudi le 13 avril, 1967, p. 9.

⁵⁵ « Le Collège des médecins, révisant sa position, propose : l'assurance-maladie obligatoire », *Le Devoir*, vendredi le 14 avril 1967, p. 1.

⁵⁶ Michel Roy, « Trois associations des médecins devant la commission Castonguay : réquisitoire contre l'assurance-maladie obligatoire et générale », *Le Devoir*, jeudi le 20 avril 1967, p. 6.

cardiologie de Montréal), d'écoles et facultés universitaires (ex. : McGill University School of Social Work), de représentants du secteur sociocommunautaire (ex. : Conseil des œuvres de Montréal), ainsi que des commissions scolaires et d'autres associations plus ou moins importantes.

En plus d'audiences publiques, la Commission procède à des consultations auprès d'experts et de hauts fonctionnaires d'ici et d'ailleurs. Si elle effectue son premier voyage en Ontario, elle ne tarde pas à s'envoler pour la France, la Suède et la Tchécoslovaquie, des pays choisis à cause de leur législation sociale particulièrement développée.⁵⁷ Parmi les représentants d'institutions et spécialistes directement consultés on retrouve la direction de nombreux ministères et organismes gouvernementaux au Québec, à Ottawa, en Ontario, en Saskatchewan, aux États-Unis, aux Nations-Unies, en France, en Suède et en Tchécoslovaquie. Les responsables de nombreux organismes communautaires ont également été directement consultés par la Commission (ex. : Conseil canadien du bien-être et Société St-Vincent de Paul).

En réponse aux demandes des milieux syndicaux, la Commission créer d'autre part dès le mois de février 1967 un mode de consultation des actuels ou futurs prestataires sur leurs problèmes quotidiens. Censé à tout le moins donné une indication de l'opinion des « 541 000 assistés sociaux et 1,5 million de gagne-petit du Québec », le mode de consultation imaginé par la Commission repose sur la constitution de « comités d'expression populaire »⁵⁸ composés chacun de 15 à 30 travailleurs à faibles revenus, chômeurs, femmes mariées recevant des allocations, veuves nécessiteuses avec enfants, personnes âgées, jeunes, etc. Sélectionnés par des animateurs sociaux, qui dirigeront par la suite leurs discussions, les participants verront leurs propos consignés et rapportés par un sociologue engagé par la Commission. Plus de 200 personnes « économiquement

⁵⁷ « Voyage d'étude de la Commission Castonguay », *Le Devoir*, mercredi le 27 décembre 1967, p. 7.

⁵⁸ « Comité d'expression publique », annexe du procès-verbal de la CESBES du 15 mars 1967, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

faibles » ont ainsi été interrogées dans les dix régions administratives du Québec.⁵⁹ Le fait que plusieurs membres et conseillers de la Commission ont été associés de près à la mise sur pied, à partir de 1964, des premiers « comités de citoyens »,⁶⁰ n'est probablement pas étranger à l'idée de cette nouvelle initiative visant à permettre aux populations des milieux sociaux défavorisés de se faire entendre des pouvoirs publics. On doit probablement y voir aussi une première tentative de mise en pratique de l'un des mandats de la Commission qui, rappelons-le, se lisait comme suit : « la formulation d'une politique générale d'intégration et de participation de la population à la définition de ses besoins et à la gestion des établissements. »

Les travaux de la CESBES donnent lieu à la publication graduelle d'un rapport en sept volumes dont plusieurs comprennent plus d'un tome et qui sont accompagnés de 28 annexes. Comme son mandat le spécifiait, les premières recommandations de la Commission portent sur la philosophie qu'elle préconise ainsi que sur l'assurance-maladie (1967). Viennent ensuite les recommandations sur le système de santé en général et l'organisation professionnelle qui doit en découler (1970) et sur un programme de sécurité du revenu et de services sociaux (1971).⁶¹ Dans son rapport sur l'assurance-maladie, la CESBES arrive à une conclusion similaire à celle de la Commission Hall. Elle révèle que l'état de la santé au Québec accuse un grave retard sur le reste du pays et estime que l'enjeu dépasse la question de santé publique et représente plus généralement un axe central de la lutte à la pauvreté. Par conséquent, la Commission Castonguay-Nepveu se prononce en faveur d'un programme d'assurance-maladie complet et universel.⁶² Elle innove en proposant une décentralisation et une démocratisation du réseau de la santé notamment par l'établissement de centres locaux de services communautaires (CLSC). Plus tard, elle recommandera l'établissement d'une politique sociale globale et intégrée comprenant un régime de revenu minimum

⁵⁹ Dont les capitales sont Percé, Roberval, Cabano, Montmagny, Québec, Trois-Rivières, Sherbrooke, Montréal, Buckingham et Val d'Or. Voir : Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *La voix des hommes sans voix*, annexe 22 au Rapport de la CESBES, Québec, 1971, p.1.

⁶⁰ Frédéric Lesemann *Du pain et des services...*, p. 35.

⁶¹ Frédéric Lesemann *Du pain et des services...*, p. 89.

⁶² Malcolm G. Taylor, « Québec Medicare », p. 216.

garanti, et comptant sur une participation accrue des citoyens à son fonctionnement. Au cours de ses travaux, la Commission se prononcera sur l'importance d'une réorganisation de la formation des médecins et des corporations professionnelles.

Claude Castonguay dira quelques années plus tard : « La commission d'enquête a donné l'occasion à un très grand nombre de groupes et d'individus de faire le point, de s'interroger sur l'état de la situation, sur les orientations souhaitables, les moyens à prendre, etc. La réception et la discussion de leurs mémoires en audiences publiques a donné lieu à la diffusion de ces renseignements, a suscité des répliques, des débats. En d'autres termes, la commission d'enquête, de la façon qu'elle a été utilisée, a vraiment mis en branle le processus essentiel [de réforme en profondeur du système de santé et de services sociaux entrepris depuis le début des années 60]. Elle a également permis d'aller en profondeur, poursuivait-il, de recueillir une somme considérable d'informations, de s'enquérir des expériences étrangères. Encore plus important, elle a permis de présenter à tous les intéressés ses constatations et recommandations d'une façon objective (et que les gens perçoivent comme telle) ce qui a sûrement contribué de façon considérable à la poursuite de ces convergences dans les opinions. »⁶³

La CESBES va quand même s'attirer des critiques. L'une d'elles vient du Barreau du Québec et porte sur la décision de consulter seulement les représentants du secteur de la santé, lors des travaux conduisant la Commission à recommander la réorganisation des corporations professionnelles. « En débordant délibérément les cadres de son mandat, la Commission a empêché la participation à ses travaux d'un nombre important de citoyens directement concernés, fait valoir l'organisme; elle s'est de plus nécessairement privée d'une source importante d'information et de suggestions qui auraient certainement été valables. »⁶⁴

⁶³ Claude Castonguay, « Les instruments politiques », *La réforme des affaires sociales au Québec : instruments et contraintes*, (Actes du premier colloque Jean-Yves Rivard, tenu à Montréal, le 11 avril 1979), Les Éditions Administration et Santé, Montréal, 1980, p. 33.

⁶⁴ Comité exécutif du Barreau du Québec, « Une étude préparée à l'insu des corps intéressés », *Le Devoir*, 24 juillet 1967, p. 4.

Claude Castonguay reconnaîtra quelques années plus tard que la CESBES avait probablement commis l'erreur de vouloir régler trop de questions d'ordre technique ou pratique, et aurait mieux fait de laisser l'examen de ces détails à une institution moins lourde et disposant de plus de temps comme les commissions parlementaires. Il avouera, à une autre occasion, avoir longtemps douté, à cause de la présence de membres conservateurs dans ses rangs, de ses chances d'en arriver à un rapport unanime.⁶⁵

Accueil populaire enthousiaste et résistance du gouvernement

Le rapport est accueilli avec enthousiasme par les partisans des réformes, la presse et la population en général. Le chef du Parti libéral, Jean Lesage, annonce qu'il accepte les recommandations de la CESBES en bloc. Nettement moins convaincu, le premier ministre Johnson se refuse d'abord à tout commentaire. Son ministre de la Santé, Jean-Paul Cloutier, peut bien se dire favorable à un programme universel, il doit reconnaître qu'il lui reste à convaincre une partie du conseil des ministres. Malgré un sondage qui révèle en janvier 1968 que 64% des Québécois veulent l'établissement d'un régime d'assurance-maladie universel du genre de celui proposé par le gouvernement fédéral, Daniel Johnson conserve ses réticences et annonce que le gouvernement commencera d'abord par venir en aide aux familles qui en ont le plus besoin avant d'étendre sa mesure à tous les citoyens sans distinction.⁶⁶ Pour se donner un peu plus de temps, il soumet le rapport de la CESBES à l'examen d'un comité d'experts censé évaluer les coûts financiers du projet, puis à la Commission sur la Santé de l'Assemblée nationale pour en étudier d'autres aspects politiques.

Au-delà de l'opposition personnelle du premier ministre, le projet d'assurance-maladie pose plusieurs difficultés au gouvernement du Québec. On s'inquiète beaucoup de son impact sur les finances publiques déjà fortement sollicitées. La décision du gouvernement fédéral d'imposer une hausse d'impôt de 2% pour payer sa part du programme d'assurance-maladie canadien rend plus difficile son rejet par le Québec

⁶⁵ Pierre Maisonneuve, *Claude Castonguay, un artisan du Québec moderne*, Édition Novalis, Montréal, 1998.

⁶⁶ Malcolm G. Taylor, « Québec Medicare », p. 221.

mais complique aussi la tâche de son gouvernement s'il décidait d'avoir recours au même moyen pour financer sa part de la facture.⁶⁷ Et puis le Québec tient mordicus à ce qu'Ottawa respecte sa pleine souveraineté dans le domaine. Après le décès surprise de Johnson, son successeur Jean-Jacques Bertrand finit par s'engager en faveur d'un programme universel, non sans annoncer qu'il s'attend à ce que le gouvernement fédéral lui offre pour ce faire des compensations fiscales.

Un an plus tard, les négociations avec Ottawa n'ont pas progressé et l'approche des élections générales ne laisse d'autre choix au gouvernement québécois que d'aller de l'avant avec un programme d'assurance-maladie public, universel et complet. Introduit en mars 1970, le projet de loi est adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale en première lecture. Il n'aura pas le temps de se rendre plus loin, les élections étant annoncées pour le 29 avril.

Les élections de 1970

La campagne électorale québécoise de 1970 fait peu de cas du projet d'assurance-maladie. Probablement parce que les principaux partis se sont finalement tous résolus à mettre en pratique les populaires conclusions de la Commission Castonguay-Nepveu, la campagne électorale porte plutôt sur les questions de chômage, de constitution et d'accès à l'éducation supérieure.⁶⁸ La campagne donne surtout lieu à la confrontation entre le jeune chef fédéraliste du Parti libéral, Robert Bourassa, et le nouveau Parti québécois dirigé par le charismatique René Lévesque. Robert Bourassa remporte finalement la lutte en promettant de créer 100 000 nouveaux emplois durant la première année de son mandat.⁶⁹ Le grand écart entre la proportion des votes recueillis par les partis et sa

⁶⁷ Malcolm G. Taylor, « Québec Medicare », p. 222-223.

⁶⁸ John Saywell, *Quebec 70 : a Document Narrative*, Toronto, University of Toronto Press, 1971, p. 10.

⁶⁹ Richard B. Holden, *Élection 1970 : le point tournant*, Montréal, Éditions Ariès, 1970, p. 69.

traduction en termes de sièges provoque une fois de plus une contestation de la légitimité de cette victoire.⁷⁰

Avec l'élection du gouvernement libéral arrive un nouvel homme fort au sein du conseil des ministres, le ministre de la Santé, Claude Castonguay. Il s'attaque immédiatement à l'examen complet du projet de loi sur l'assurance-maladie laissé en plan à cause du déclenchement des élections. Il entreprend également des négociations avec les représentants des médecins. Il apporte finalement peu de changement au projet de loi initial. Personne ne s'attendait d'ailleurs à voir le nouveau ministre désavouer l'ancien projet de loi qui était essentiellement fondé sur le rapport de la commission qu'il avait lui-même présidée. Castonguay se montre quand même prêt à faire une mince concession aux spécialistes : il sera permis à un petit nombre d'entre eux (3%) de se retirer avec compensation du programme. L'initiative est immédiatement vilipendée aussi bien par les spécialistes, qui la jugent insuffisante, que par les grandes centrales syndicales et l'Opposition, qui y voient un passe-droit inacceptable.⁷¹

Nouvel examen devant la Commission de la Santé

La loi est quand même adoptée en seconde lecture en juillet et transmise à la Commission sur la Santé de l'Assemblée nationale pour son examen détaillé. Les travaux de la Commission deviennent rapidement le lieu de nouvelles confrontations. Bien que ses membres ont signifié qu'ils n'ont pas l'intention d'entendre de nouvelles représentations du public ou des groupes d'intérêt impliqués, ils se voient contraints de changer de position après que leurs portes eurent été littéralement forcées par les représentants des grandes centrales syndicales qui exigeaient d'être entendus.⁷² Plus de 105 mémoires seront reçus lors de l'étude de la loi 65 sur les services de santé et des services sociaux. « Il est vrai que la loi dérangeait de nombreuses habitudes, se

⁷⁰ 72 candidats du Parti libéral sont élus avec 41,8% du vote, comparativement à 7 candidats du Parti québécois élus malgré 23% du vote, 17 candidats de l'Union nationale élus avec 19,6% et 12 candidats du Ralliement créditiste élus avec 11,1% du vote.

⁷¹ Malcolm G. Taylor, « Québec Medicare », p. 226.

⁷² Malcolm G. Taylor, « Québec Medicare », p. 230.

souviendra Jacques Brunet, et ceci a sûrement favorisé la participation de nombreux intervenants. »⁷³ La question du droit de retrait des médecins du programme se révèle l'enjeu principal des discussions. Les centrales syndicales menacent de déclencher une grève si ce droit n'est pas retiré. Les spécialistes rétorquent qu'ils ne signeront pas d'entente s'il n'est pas étendu.

La loi est finalement adoptée à l'Assemblée nationale en juillet 1970 par 50 voix contre 18.⁷⁴ Sa date d'entrée en vigueur et les possibles modifications à y apporter dépendent toutefois encore du résultat des négociations entre le gouvernement et les professionnels de la santé. Mais pour plusieurs de ces derniers, la décision de procéder tout de suite au vote sur la loi montre bien que le gouvernement n'a pas l'intention de consentir à de véritables compromis.⁷⁵

Campagne publique, grève et dernière recherche d'un compromis

La Fédération des médecins spécialistes entreprend alors une vaste tournée d'information dans les centres de santé et auprès des médias locaux pour convaincre médecins et citoyens de leur bon droit. Cette campagne publicitaire atteint son apogée le 27 août 1970 lorsque 4500 personnes se rassemblent à l'aréna Maurice Richard. Des représentants de l'Association médicale canadienne et d'associations étrangères y dénoncent le projet du gouvernement. Les quelques 1500 spécialistes présents votent presque à l'unanimité contre le projet de loi et pour l'emploi de tous les moyens de lutte disponibles, y compris la grève, pour faire entendre raison au gouvernement.⁷⁶ La division continue d'être grande au sein des rangs des médecins. La Fédération des médecins omnipraticiens du Québec persiste dans son appui au projet du gouvernement. Le président des optométristes joint sa voix à celles qui condamnent la lutte des

⁷³ Jacques Brunet, « La participation comme instrument de réforme », *La réforme des affaires sociales au Québec : instruments et contraintes*, (Actes du premier colloque Jean-Yves Rivard, tenu à Montréal, le 11 avril 1979), Les Éditions Administration et Santé, Montréal, 1980, p. 15-29.

⁷⁴ Les députés du Ralliement créditiste sont pratiquement les seuls à s'opposer à la loi à cause de son caractère obligatoire pour les médecins.

⁷⁵ Malcolm G. Taylor, « Québec Medicare », p. 236.

⁷⁶ Malcolm G. Taylor, « Québec Medicare », p. 238.

spécialistes. Les associations représentant les jeunes internes et les médecins résidents accordent pour leur part leur appui aux contestataires.

Le 10 septembre, le président de la Fédération des médecins spécialistes accorde 15 jours au gouvernement pour résoudre l'impasse, sinon il promet que la situation tournera à la confrontation directe. Le ministre de la Santé désigne le lendemain un conciliateur, le juge André Montpetit, et promet que si les efforts de ce dernier ne suffisent pas, on n'hésitera pas à avoir recours à la Commission sur la Santé ou même à l'Assemblée nationale pour trouver une piste de solution. Deux semaines plus tard, soit le 25 septembre, les spécialistes annoncent qu'ils se retirent du processus de médiation. Après de longues réunions infructueuses du conseil des ministres les 27 et 28, le dossier est retourné à la Commission de la Santé qui entreprend le 1^{er} octobre une nouvelle ronde d'auditions. Entre temps, les spécialistes annoncent que 20% d'entre eux sont déjà en grève. Si les associations des dentistes, des optométristes et des omnipraticiens acceptent volontiers de venir à nouveau discuter de leurs attentes avec les membres de la Commission de la Santé, les spécialistes se font tirer l'oreille parce qu'ils disent douter de la volonté du gouvernement de faire de véritables concessions.⁷⁷ Ils finissent tout de même par s'y présenter, mais seulement pour déposer leurs revendications. Leurs représentants repartent sans daigner répondre à une seule question.

Le 5 octobre, le gouvernement annonce qu'il fera un pas en faveur des médecins en améliorant sensiblement leur rémunération. Trois jours plus tard, les spécialistes étendent leur mouvement de grève à l'ensemble de leurs membres.

L'autorité de l'État

Mais l'attention publique s'est déjà brusquement tournée vers une toute autre crise déclenchée par l'enlèvement, le 5 octobre, d'un diplomate britannique par le Front de Libération du Québec. Le drame prend de l'ampleur le 12 octobre avec l'enlèvement, cette fois, du ministre québécois du Travail, Pierre Laporte. Estimant que ces événements tragiques n'ont pas d'effet sur leur lutte, les spécialistes ne désarment pas.

Au milieu de rumeurs d'insurrection et d'intervention musclée du gouvernement, l'Assemblée nationale tient le 15 octobre une séance spéciale de 12 heures durant laquelle elle autorise la mise en marche du programme d'assurance-maladie le 1^{er} novembre, entérine les assouplissements déjà concédés et ordonne aux spécialistes de mettre fin à leur grève.⁷⁸ La séance s'achève aux petites heures du matin, quelques minutes avant la proclamation par le gouvernement fédéral de la Loi sur les mesures de guerre.

En dépit des appels lancés par le gouvernement, la presse, les associations d'hôpitaux, le Collège des médecins et la Fédération des omnipraticiens, les spécialistes refusent de baisser pavillon. Ils se prévalent plutôt de l'aide offerte par l'Association médicale canadienne et son chapitre ontarien pour se rendre en grand nombre à Ottawa pour dénoncer le caractère abusif de la loi qui force leur retour au travail. L'annonce, le lendemain matin, de la mort de Pierre Laporte met toutefois fin à leur combat. Le même jour, 1500 spécialistes votent dans les locaux de l'Association médicale canadienne à Ottawa leur retour au travail. Bien qu'elle continue pendant un certain temps à dénoncer le nouveau régime québécois de la santé, la Fédération des spécialistes tempère graduellement son opposition, au point même de créer de sa propre initiative une agence d'assistance au développement du réseau des CLSC.⁷⁹

Bien que les initiatives d'Ottawa dans le domaine ont sans contredit largement fixé les termes du débat et imposé de fortes contraintes aux provinces, la question de l'établissement de l'assurance-maladie au Québec apparaît donc avoir principalement été marquée par les travaux et le rapport de la CESBES. La nomination de son président au poste de ministre en charge des réformes ne contribuera qu'à renforcer cette influence. En ce qui a trait à la nature de la participation populaire dans ce processus décisionnel, on remarque que malgré certaines expériences de consultation directe auprès de quelques citoyens concernés, elle s'est surtout exprimée par l'entremise de grands

⁷⁷ Malcolm G. Taylor, « Québec Medicare », p. 241.

⁷⁸ Malcolm G. Taylor, « Québec Medicare », p. 244.

⁷⁹ Malcolm G. Taylor, « Québec Medicare », p. 247.

groupes d'intérêt qui ont fait valoir leur position aussi bien devant la CESBES, que devant la commission parlementaire ou directement auprès du gouvernement.

L'attention accordée par le gouvernement à la Fédération québécoise des médecins spécialistes apparaît à ce chapitre, malgré sa défaite finale, représentative de l'influence remarquable accordée à ces groupes (professionnels, syndicaux, industriels, etc.) demeurés sensiblement les mêmes que ceux qui avaient animé les travaux de la Commission Hall. Il est intéressant de noter que cette forme de participation populaire n'est pas allée sans s'attirer des critiques notamment de la part d'autres groupes d'intérêt contestant le fait d'avoir été tenus à l'écart de l'exercice.

Comme dans le cas du programme fédéral d'assurance-maladie, les élections générales ont également eu un rôle important à jouer. Bien que le projet d'assurance-maladie ne semble jamais avoir représenté un enjeu électoral véritablement important au Québec, l'élection d'un premier ministre qui s'y opposait en 1966 aura clairement eu pour effet de retarder son adoption jusqu'à l'élection, quatre ans plus tard, d'un gouvernement clairement favorable. On ne peut toutefois s'empêcher de constater que même l'Union nationale a fini par se rallier au projet. La pression exercée par l'entrée en vigueur du programme fédéral d'assurance-maladie y a sûrement été pour quelque chose; ainsi que le fort appui populaire révélé par les sondages et l'opinion presque unanime des experts locaux et étrangers. À croire que le contexte social et politique de l'époque n'offrait simplement pas d'autre choix. Une impression que l'on retrouvera souvent lors de l'examen détaillé des processus décisionnels des années 90.

Cas no 3 : L'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) de Montréal (1965-1970)

Donnant lieu à un tout autre type de processus décisionnels que les démarches longues et complexes nécessaires aux grandes réformes politiques, l'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) de Montréal se révèle l'un des exemples les plus intéressants du type d'organisations sociocommunitaires créées dans la région de Montréal durant la seconde moitié des années 60. Conçue de façon à être directement branchée sur la réalité et les besoins locaux, l'idée de sa création est paradoxalement venue de l'extérieur, et a presque dû être imposée aux acteurs locaux. Fait notable, c'est

la mise sur pied par Ottawa d'un programme visant à encourager l'implication des jeunes dans les communautés défavorisées qui insufflera l'enthousiasme juvénile nécessaire au décollage du projet. Comme on le remarquera, le degré d'implication de ces jeunes volontaires aura ironiquement comme effet de priver en bonne partie les acteurs locaux d'un véritable contrôle du processus décisionnel de l'organisme.

Un projet porté par quelques-uns

Henri Goulet note d'emblée que le mouvement des ACEF n'est pas originalement issu d'une volonté populaire manifeste. Il fait remarquer que le projet a longtemps été porté par un seul homme, André Laurin, organisateur communautaire de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) « qui cherche désespérément à donner suite à un service offert par la CSN et qui ne peut plus répondre à la demande croissante. »⁸⁰ La centrale syndicale avait en effet créé, en 1962, en liaison avec les caisses populaires et les caisses d'économie, « un service du budget familial pour lutter contre les abus du crédit à la consommation. En s'autonomisant, ce service donnera l'ACEF en 1965. »⁸¹

Les ACEF sont des coopératives dont les membres (sociétaires) sont des organismes appartenant à trois catégories distinctes : des caisses populaires d'économie, des syndicats et des mouvements sociocommunautaires. Carolle Simard définit ainsi leur but: « l'Association coopérative d'économie familiale constate que le problème numéro un des familles québécoises est d'ordre économique, et se concrétise par l'endettement et le crédit trop facile. Elle soutient qu'une éducation des consommateurs axée sur la valorisation de la personne humaine, le refus des stéréotypes et des valeurs imposées par

⁸⁰ Henri Goulet, *Origines et développement du mouvement des ACEF au Québec, 1960 à 1970*, mémoire de maîtrise, Département d'histoire de l'Université de Montréal, 1993, p. 69.

⁸¹ Paul-R. Bélanger et Benoît Lévesque, « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992) », dans *Le Québec en jeu*, Presses Universitaires de Montréal, 1992, p. 741, note 17, cité par Henri Goulet, *Origines et développement...*, p. 70.

le système de consommation de masse, constitue un des éléments de la lutte économique des Québécois. »⁸²

Les moyens d'action des ACEF reposent d'abord sur l'éducation des familles où sont ciblés des questions comme le budget familial, et les dangers de l'endettement, la faillite, la société de consommation et les principes coopératifs. Cette éducation se fait par l'entremise de cours, d'activités régulières de consultation budgétaire (aide à établir son propre budget), de services d'urgence (aide aux grévistes), ainsi que par la formation dans les quartiers et les lieux de travail de conseillers issus du milieu. Les ACEF offrent aussi un service juridique qui a recours à des procédures légales pour défendre des familles. Elles encouragent également l'organisation des citoyens des quartiers défavorisés pour qu'ils prennent collectivement en main leurs problèmes de consommation. L'un des moyens privilégiés en ce domaine est la promotion du système coopératif dont les premières expériences prendront la forme de comptoirs alimentaires et qui seront graduellement suivis par la gestion d'immeubles à logements et l'ouverture de magasins d'alimentation (Cooprix). Les ACEF servent enfin de groupes de pression dont les activités de documentation, de recherche et d'information permettent des prises de position principalement dans les médias, mais aussi directement auprès des gouvernements sous forme de mémoires.

Les ACEF sont lentes à se mettre sur pied de 1965 à 1968 au Québec. Leur développement est ralenti par des conflits d'orientation et la difficulté d'établir des mécanismes de collaboration entre les différents organismes locaux qui les composent.

L'ACEF de Montréal

Après un premier échec en 1966, on essaie de nouveau, l'année suivante, d'établir une ACEF à Montréal. L'initiative ne va pas sans froisser des susceptibilités, notamment celles du Conseil des œuvres de Montréal qui aime habituellement être à l'origine de ce

⁸² Carolle Simard, *L'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) comme agent de changement de la société québécoise*, mémoire de maîtrise, Université de Montréal, Département de science politique, 1973, p. 34.

genre de projet. L'ACEF de Montréal ne prend véritablement son envol qu'avec l'arrivée dans ses rangs d'une douzaine, puis d'une trentaine de membres de la Compagnie des jeunes Canadiens (CJC).

Créée officiellement en juillet 1966 par le gouvernement Pearson, la Compagnie s'inspire des *Peace Corps* de John Kennedy et a pour mission d'appuyer, d'encourager et de développer des projets pour le développement économique et social au Canada et à l'étranger.⁸³ En cette ère de « guerre à la pauvreté », on ne tarde pas à présenter la CJC comme un moyen d'aider les populations les plus défavorisées du pays (pauvres, autochtones, etc.) à se trouver des animateurs sociaux qui leur permettent de s'organiser et de défendre leurs droits.⁸⁴ Les membres de la Compagnie reçoivent du gouvernement fédéral une allocation de subsistance variant entre 185 \$ et 225 \$ par mois. Comptant une cinquantaine de membres à ses débuts, la Compagnie voit ses rangs grossir jusqu'à 225 membres au début de 1968, avant de perdre graduellement des effectifs jusqu'à la fin du programme en 1971. Frappé d'une candeur ou d'une inconscience tout à fait étonnante, Ottawa laisse à toute fin pratique carte blanche aux participants du programme pour définir ce qu'ils entendent par « projets de développement économique et social », ne leur adjoignant pour toute supervision qu'un conseil d'administration composé de 15 membres, cinq désignés par le gouvernement et dix issus des rangs de la Compagnie et élus par les participants eux-mêmes.⁸⁵

L'arrivée des jeunes volontaires de la CJC ne tardera pas à insuffler le dynamisme et le radicalisme caractéristique des ACEF dans leurs premières années. Ils exercent bientôt le contrôle de facto de l'organisation à Montréal. « D'une part, explique Claude Gendreau, les sociétaires membres veulent assumer les responsabilités, mais sont très éloignés de l'action. D'autre part, les volontaires assument le fonctionnement quotidien, se donnent des structures de fonctionnement (comité de cogestion et comité de sélection)

⁸³ Margaret Daly, *The Revolution Game : The Short, Unhappy Life of the Company of Young Canadians*, Toronto, New Press, 1970, p. 7.

⁸⁴ Margaret Daly, *The Revolution Game ...*, p. 16-17, 23; et FTO, *Report of the Secretary-Treasurer*, 9th Convention, 9 au 11 novembre 1965, p. 16.

⁸⁵ Margaret Daly, *The Revolution Game ...*, p. 7.

et sont forts du sentiment que la CJC assume, seule, la responsabilité financière... ». ⁸⁶

L'activisme et le radicalisme de certains de ces volontaires incitent finalement le président du conseil exécutif de la Ville de Montréal, Lucien Saulnier, à demander que le bureau régional de la CJC soit mis en tutelle. Sa demande fait suite aux émeutes qui se sont produites durant la grève des policiers, le 7 octobre 1969, et dont on accuse la CJC d'être en partie responsable. Étrangement, cette tutelle vaudra à la CJC de Montréal encore plus d'autonomie par rapport à sa direction provinciale, n'étant désormais obligée de se rapporter qu'au bureau central à Ottawa. ⁸⁷

Fort de l'appui financier apporté par le gouvernement fédéral par le biais du programme de la CJC ainsi que par le ministère québécois de la Famille et du Bien-être social qui vient de lui accorder une subvention, l'ACEF de Montréal profite de l'arrivée d'un nouveau gérant, Pierre Marois, pour se donner enfin la cohésion et la rigueur organisationnelles qui lui manquaient. ⁸⁸ Elle compte à partir de septembre 1968 quarante organismes affiliés. Ces derniers délèguent des représentants à l'assemblée générale de l'ACEF où sont également conviés les membres inscrits à titre individuel. Les membres de l'assemblée générale doivent déterminer les grandes directions et élisent le conseil d'administration. ⁸⁹ Il est décidé, à cette assemblée d'automne 1968, que ce conseil d'administration, composé de quinze personnes, compte des représentants des divers secteurs (coopératif, syndical, social et familial) ainsi que des représentants des adhérents individuels et cela, afin d'éviter le noyautage de l'organisation par un ou plusieurs groupes. C'est le conseil d'administration qui verra à la supervision des activités de l'association et en exercera les principaux pouvoirs. Il se réunira au moins tous les trois mois, ou aussi souvent que l'exigent les intérêts de l'association. Le conseil d'administration désignera également les cinq personnes qui siègent au comité exécutif : le président, le vice-président, le secrétaire, le trésorier et le gérant seront chargés de la

⁸⁶ Claude Gendreau, Enquête-évaluation auprès des « volontaires » de l'ACEF de Montréal, avril 1968, 20 p., cité par Henri Goulet, *Origines et développement...*, p. 102.

⁸⁷ Henri Goulet, *Origines et développement...*, p. 105.

⁸⁸ Henri Goulet, *Origines et développement...*, p. 109-112.

⁸⁹ Carolle Simard, *L'Association coopérative...*, p. 36-37.

bonne marche des affaires courantes de l'ACEF entre les réunions du conseil et devront lui rendre compte de leurs actes.

En dépit de cette structure organisationnelle, le gérant et le personnel permanent apparaissent à certains observateurs comme les véritables détenteurs du pouvoir au sein de l'ACEF. Placé sous la surveillance immédiate du conseil, le gérant supervise l'ensemble des affaires de l'association, et exerce la surveillance du personnel. C'est lui, avec l'aide des permanents, qui travaille à la réalisation des objectifs fixés par les membres. Dans la pratique, note Carolle Simard, le gérant peut détenir beaucoup de pouvoir.⁹⁰ Sa force dépendra de l'implication plus ou moins grande des administrateurs dans la conduite des affaires de l'association. Il est cependant très facile pour le gérant et le personnel de filtrer l'information et d'orienter l'association selon leurs priorités.

L'ACEF de Montréal ne tarde pas à assumer le leadership au sein de l'ensemble du mouvement provincial. C'est elle, par exemple, qui incite les autres ACEF à se définir en partie comme des groupes de pression. D'entrée de jeu, Pierre Marois cherche d'ailleurs à établir les bases nécessaires à la fondation d'une Fédération des ACEF au Québec. « Tous se passe, note Henri Goulet, comme si on cherchait à faire l'expérience, à Montréal, du travail que devrait assumer une véritable organisation de défense des droits de consommateurs pour, ensuite, transposer cette expérience au niveau provincial. »⁹¹ Il remarque que les autres ACEF sont invitées à participer activement au congrès de la CSN de 1968 pour les inciter à ne pas se cantonner dans les traditionnelles activités de dépannage et d'éducation populaire. On renoue des liens avec la Fédération de Montréal des caisses populaires et sa grande sœur provinciale avec lesquelles on était en froid depuis quelques temps. Ce rapprochement peut s'expliquer en partie par le fait que l'on cherche déjà de nouvelles sources de financement en prévision de l'interruption prochaine et définitive du programme de la CJC.

⁹⁰ Carolle Simard, *L'Association coopérative...*, p. 36-37.

⁹¹ Henri Goulet, *Origines et développement...*, p. 116.

La publication d'un bulletin d'information attire pour de bon, à partir de novembre 1968, l'attention des médias métropolitains et contribue à imposer désormais l'ACEF de Montréal comme un acteur incontournable. Souhaitant voir l'ensemble des membres décidés de ses objectifs et moyens d'action, Pierre Marois organise, en octobre 1969, le premier congrès annuel de l'ACEF de Montréal à l'occasion duquel est déposé un premier rapport annuel.

Un mouvement qui commence à faire du bruit

L'association montréalaise ne tarde pas à prendre position sur de nombreux enjeux. Elle met au point un vaste projet d'enquête sur le niveau d'endettement des familles, une première du genre au Québec, entièrement financée par les gouvernements et à laquelle participent des experts reconnus. Elle demande au ministre de l'Éducation d'exercer un meilleur contrôle des écoles bilingues très populaires auprès des adultes. Elle exige une révision du Code civil permettant une meilleure protection des consommateurs. Elle dénonce l'augmentation des coûts du transport en commun ainsi que du prix du lait. Elle réclame un programme de logements subventionnés sous la forme de coopératives d'habitation. Elle dénonce les pratiques employées par les concessionnaires automobiles, les colporteurs, les petites compagnies de finance, etc.⁹²

En ce concerne leurs services, les ACEF sont notamment à l'origine de la création de comptoirs alimentaires qui, tout en répondant à un besoin vital, mettent l'accent sur la « responsabilisation » des citoyens face à leurs problèmes. « On cherche certes, dit Henri Goulet, par le biais de ces nouvelles entreprises coopératives alimentaires, un succès économique mais aussi un progrès social et un geste politique. »⁹³

Soucieuse de se rapprocher le plus possible de la réalité et des besoins des consommateurs, l'ACEF de Montréal élabore en 1968 un projet de bureaux de quartier animés par des agents professionnels. Faute de ressources, les premiers de ces bureaux locaux n'ouvriront leurs portes qu'en 1970, certains à Montréal même ou tout près

⁹² Henri Goulet, *Origines et développement...*, p. 121-122.

⁹³ Henri Goulet, *Origines et développement...*, p. 131.

(Pointe-Saint-Charles et Ville Jacques-Cartier), plusieurs autres dans la périphérie éloignée (Sorel, Granby, Beauharnois, Saint-Jean, Joliette, Saint-Hyacinthe et Sainte-Thérèse). L'ACEF de Montréal cherchera, à partir de 1972, à laisser voler de leurs propres ailes ses bureaux en périphérie et à réaffecter ses ressources à de nouveaux bureaux concentrés dans l'île de Montréal.⁹⁴

La plus grande réalisation des ACEF à cette époque sera sans conteste la rédaction, article par article, du premier véritable code de protection des consommateurs. En onze chapitres, le service juridique de l'ACEF de Montréal propose une première politique de protection et de défense des droits des consommateurs. Dans un geste qui les démarque des autres associations du genre, les ACEF joignent, à ces revendications légales, une seconde série de demandes d'ordre socioéconomique celles-là. Elles appellent en effet à la création d'emplois, la hausse et l'indexation annuelle du salaire minimum, le réaménagement des lois du travail, la création d'un revenu familial garanti, une réforme complète de la fiscalité et la construction de logements sociaux.

La création de la Fédération des ACEF (FACEF), en décembre 1970, témoigne du succès remporté par le mouvement après seulement quelques années d'existence. La nouvelle fédération regroupe 270 organismes membres, dont 73 coopératives (magasins Cooprix, caisses populaires et d'économie), 106 organisations syndicales (syndicats locaux, conseils régionaux et grandes centrales) ainsi que 92 groupes sociocommunautaires (groupes populaires, groupes de jeunes, comités de citoyens, associations étudiantes, etc.). Le directeur général du nouvel organisme, Pierre Marois, y a amené avec lui de nombreux membres de l'ACEF de Montréal. La FACEF a finalement les moyens d'être un véritable groupe de pression provincial qui fera entendre sa voix entre autres sur les dossiers de l'accessibilité à la justice, la consommation et le crédit, ainsi que ceux du développement des coopératives de production.

⁹⁴ Carolle Simard, *L'Association coopérative...*, p. 87-112.

Comme on peut le constater, la participation populaire au sein de l'ACEF de Montréal prend toutes sortes de formes à la fin des années 60. En se basant strictement sur sa structure organisationnelle, on note que ses actions font l'objet d'une consultation et de la supervision à la fois d'organisations sociocommunautaires et d'individus ayant choisi de s'impliquer personnellement pour la cause. Sur une base plus pratique, il ressort toutefois clairement que les principales décisions sont surtout prises par le petit groupe composé par le personnel permanent, au premier rang duquel se trouve le gérant de l'organisme, en l'occurrence Pierre Marois. En fait, le groupe restreint des personnes influentes semble même pouvoir être réduit à certains moments de l'histoire à seulement deux individus : Pierre Marois justement, et André Laurin de la CSN.

Le dynamisme des membres de la Compagnie des Jeunes Canadiens apparaît leur avoir également valu une influence particulière au sein de l'ACEF de Montréal. Leur exceptionnel degré de liberté, et même de radicalisme, écarte d'emblée toute idée d'y voir une forme subtile de contrôle d'un mouvement social par le gouvernement fédéral. Cette liberté et ce radicalisme apparaissent en contrepartie leur avoir conféré une autonomie d'action et un poids sur le fonctionnement de l'organisation, ce qui n'a probablement pas manqué de réduire encore plus le degré d'influence des autres membres du mouvement et, par le fait même, de certaines tranches de la population.

Cas no 4 : Les programmes d'aide au logement en Ontario (1964-1970)

L'importance grandissante, durant la seconde moitié des années 60, de la question de l'aide au logement des plus démunis a incité le gouvernement provincial ontarien, et dans une moindre mesure les niveaux politiques locaux, à s'impliquer davantage aux côtés du gouvernement fédéral. Il en a résulté un réseau vertical de lieux de prise de décisions dont la nature et l'objet variaient grandement d'un échelon à l'autre. Comme nous le verrons, si les échelons supérieurs ont surtout relevés, durant cette période, d'un mode de gestion technocratique faisant essentiellement appel à des fonctionnaires et des experts, ils ont à l'occasion consulté un plus large public pour faire le point sur la question. C'est toutefois aux niveaux locaux que s'expérimenteront les modes de participation les plus innovateurs et les plus significatifs.

La Société canadienne d'hypothèque et de logement

Bien que le logement représente un enjeu auquel les pouvoirs publics accordent une attention continue à partir de la crise économique de 1929, il n'a encore fait, constate Albert Rose, l'objet d'aucune politique formelle, ni de la part du gouvernement fédéral, ni d'aucun autre gouvernement, avec ce que cela implique d'énonciation de principes et d'objectifs et d'élaboration de moyens d'action et de programmes pour les atteindre.⁹⁵ La première loi en ce domaine (la Loi nationale de l'habitation) est adoptée par le gouvernement fédéral en 1938. Elle est considérablement augmentée en 1944, avant d'être amendée en 1964. Ce dernier amendement se veut une invitation aux gouvernements et acteurs locaux à se joindre à l'effort d'aide au logement des plus démunis.⁹⁶ Jusque-là, la politique canadienne du logement consistait principalement à aider la construction de maisons unifamiliales neuves dont profitaient surtout des familles de classe moyenne.⁹⁷ La construction de logements sociaux commandait à chaque fois d'interminables échanges et formalités entre les gouvernements fédéral, provinciaux et locaux qui aboutissaient à la réalisation de projets superbes mais en nombre nettement insuffisant. Sous sa nouvelle forme, la loi fédérale répond enfin aux demandes de plus en plus pressantes de nombreux spécialistes et intervenants sociaux et s'engage plus fermement en faveur du développement de logements locatifs à prix modique et de leur gestion par les pouvoirs publics locaux. Elle invite, non seulement les provinces mais aussi les municipalités ainsi que les organismes sans but lucratif, à soumettre à la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) leurs demandes de subventions, qui prennent notamment la forme de prêts couvrant jusqu'à 90% des coûts d'achat ou de construction. Ce mouvement d'ouverture à l'égard des intervenants locaux, qui s'étend même prudemment à certains projets de coopératives, vise à

⁹⁵ Albert Rose, « Housing Policy in Canada, 1940-1968 », dans Michael Wheeler (éd.), *The Right to Housing*, Montréal, Harvest House, 1969, p. 82.

⁹⁶ Albert Rose, *Canadian Housing Policies (1935-1980)*, Toronto, Butterworths, 1980, p. 38.

⁹⁷ Kamal S. Sayegh, *Housing : A Canadian Perspective*, Ottawa, Academy Books, 1987, p. 146.

permettre au programme fédéral de répondre de façon plus adéquate aux besoins tels qu'ils s'expriment au niveau local.⁹⁸

Sans nécessairement constituer un enjeu central des campagnes électorales de 1962 et 1963,⁹⁹ l'idée de cette réforme figurait en bonne place dans le programme électoral du Parti libéral depuis le début des années 60. Se disant favorable aux projets de rénovation urbaine, ce programme politique libéral ajoutait en effet : « New homes for rent are the positive side of slum clearance. A new Liberal government will join the provinces and municipalities in a major campaign. [...] A new Liberal government will bring to national housing policy the flexibility in planning, standards and finance necessary to meet the varied needs of different areas. »¹⁰⁰

Jusqu'à là seul vrai maître du jeu, la SCHL demeure après cette réforme le principal décideur au niveau fédéral. La société parapublique est dirigée par un conseil d'administration composé de chefs de grandes entreprises, de hauts fonctionnaires et de citoyens, représentant les différentes régions du pays.¹⁰¹ Bien qu'elle dispose d'équipes d'experts pour la renseigner sur la nature des besoins de chacune des communautés ainsi que la valeur des projets qui lui sont soumis, la société joue essentiellement à partir de ce moment le rôle de banque prêteuse et donne habituellement suite, sans se poser de question, aux requêtes qui lui sont généralement faites par des agences gouvernementales provinciales ou locales.

⁹⁸ Susan A. Fish, « Low-Income Housing in Ontario : Some Hidden Agendas and Basic Beliefs », dans Alan Powell (éd.), *The City : Attacking Modern Myths*, Toronto, McClelland and Stewart, 1972, p. 51.

⁹⁹ Voir la description du déroulement de ces élections dans la partie consacrée au programme fédéral d'assurance-maladie.

¹⁰⁰ D. Owen Carrigan, *Canadian Party Platforms...*, p. 263.

¹⁰¹ Michael Dennis et Susan Fish, *Programs in Search of a Policy : Low Income Housing in Canada*, Toronto, Hakkert, 1972, p. 377.

L'entrée en force de l'Ontario

N'attendant que cet allègement de la loi fédérale pour se lancer de façon plus agressive dans le développement de logements sociaux, le gouvernement ontarien crée dès 1964 un nouvel organisme parapublic, l'Ontario Housing Corporation (OHC), dont la tâche doit être la planification, le développement et la gestion du logement social dans la province.¹⁰² L'initiative est graduellement suivie par plusieurs autres provinces.¹⁰³

En Ontario, le nouvel organisme parapublic placé sous la juridiction du ministère du Commerce et du Développement doit, en principe, fonctionner de façon indépendante. Il est dirigé par un conseil d'administration comptant de sept à onze membres nommés par le gouvernement ontarien et parmi lesquels on ne trouvera pas de représentants de locataires résidents avant les années 70. L'organisme se révèle toutefois efficace surtout lorsqu'il est soumis à des directives gouvernementales claires.¹⁰⁴ Convaincue que le retard pris jusqu'à présent était autant attribuable à la lourdeur administratives de l'ancien cadre législatif qu'à l'absence de volonté des pouvoirs municipaux de s'engager dans le développement et la gestion de logements sociaux sur leur territoire, l'OHC dissout en novembre 1964 le Metropolitan Toronto Housing Authority et devient la principale autorité en matière de logement sociaux dans la région de Toronto. Elle prend également les commandes des opérations dans toutes les municipalités ontariennes dans lesquelles aucune autorité locale de logement n'a encore été créée. Bien que la réforme de 1964 de la loi fédérale visait officiellement à renforcer le rôle des pouvoirs locaux dans le domaine, on constate que c'est l'OHC qui se démène en faveur du développement de logements sociaux en Ontario et ce, presque envers et contre ces pouvoirs locaux.¹⁰⁵ Une relecture attentive de la réforme de 1964 révèle d'ailleurs, selon Albert Rose, que le rôle des gouvernements locaux s'y limite en fait encore et toujours

¹⁰² Michael Dennis et Susan A. Fish, *Programs in Search of a Policy*, p. 147.

¹⁰³ Jeffrey Patterson, « Housing and Community Development Policies », dans John R. Miron (éd.), *House, Home, and Community : Progress in Housing Canadians (1945-1986)*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, p. 328.

¹⁰⁴ Kamal S. Sayegh, *Housing...*, p. 155.

¹⁰⁵ Albert Rose, « Housing Policy in Canada... », p. 119.

au rôle d'exécutants de politiques élaborées par les gouvernements supérieurs. Mais le fait qu'aucun projet ne puisse se réaliser sans avoir à tout le moins fait l'objet d'une demande officielle des élus locaux assure à ces derniers, estime-t-il, un degré d'influence non négligeable.¹⁰⁶

Plusieurs autorités locales voient dans l'arrivée de l'OHC l'occasion rêvée de se délester d'une responsabilité encombrante; Susan Fish remarque : « ... public housing was coming to be viewed by the municipalities as a costly political headache that rarely produced political dividends. Provincial interest in gaining increased control of assisted housing decisions was quickly supported by local councils who saw an opportunity to dump an unpopular responsibility. »¹⁰⁷ La mise au rancart de la Metropolitan Toronto Housing Authority prend la forme d'un constat d'échec pour le gouvernement métropolitain qui doit bien reconnaître que, malgré ses intentions déclarées d'accorder plus d'attention aux questions sociales, elle ne réussit toujours pas à s'imposer en dehors des traditionnelles questions de développement économique et de supervision des grands équipements publics (égouts, voirie, transports publics, etc.). Il lui faudra attendre les années 70 pour y arriver un peu mieux.¹⁰⁸

La première action de l'OHC consiste à se constituer sans délai un parc immobilier significatif. La première étape de cette opération prend la forme d'un achat massif de logements existants. Cette mesure atteint rapidement ses limites. On se rend bien compte qu'elle n'augmente en rien le nombre absolu de logements disponibles et n'a pour effet que de remplacer un type d'occupants par un autre. De plus, les trois plus importantes municipalités du Toronto métropolitain, qui se méfient de la conversion soudaine sur leur territoire de tous ces édifices résidentiels en logements sociaux, ne tardent pas à promouvoir un mouvement de résistance consistant soit à ralentir soit à carrément interdire la conversion des bâtiments acquis.

¹⁰⁶ Albert Rose, « Housing Policy in Canada... », p. 123.

¹⁰⁷ Susan A. Fish, « Low-Income Housing in Ontario... », p. 54.

¹⁰⁸ Albert Rose, *Governing Metropolitan Toronto : A Social and Political Analysis 1953-1971*, Berkeley, University of California Press, 1972, p. 158.

L'OHC abandonne sa stratégie d'achat massif de résidences dès 1966 et opte plutôt pour la construction de bâtiments neufs. Chaque projet doit répondre aux besoins d'une communauté tels que les évalue l'agence paragonnementale, mais fait surtout suite habituellement à une demande de la municipalité concernée. La procédure prévoit que l'OHC commence alors par lancer un appel public aux promoteurs privés pour qu'ils lui soumettent des projets résidentiels pour personnes âgées ou familles nombreuses devant généralement être réalisés sur des terrains dont les promoteurs ont déjà acquis les droits. Parfois, ce sont les municipalités qui indiquent l'emplacement où elles désirent voir se construire des logements, alors qu'en d'autres occasions ce sont les promoteurs qui suggèrent un lieu qui leur semble approprié.¹⁰⁹ Les projets sont soumis à un comité technique comprenant habituellement un évaluateur immobilier, un ingénieur en construction et un administrateur d'immeubles à logements. Leur rapport est étudié par trois membres du conseil d'administration qui évaluent l'aspect financier du projet du point de vue de l'agence, avant de le soumettre aux autres membres du conseil d'administration. Chaque projet doit encore obtenir l'approbation du cabinet du ministre, de la municipalité impliquée ainsi que de la SCHL, qui peuvent tous demander à ce que soit renégociée l'entente, avant que le contrat et un chèque ne soient finalement signés.¹¹⁰ L'OHC peut également décider d'acheter des terrains même si elle n'est pas tout de suite prête à y construire quoi que ce soit. Elle doit néanmoins en tout temps payer les taxes municipales rattachées à ses propriétés immobilières.

D'autres organismes paragonnementaux complémentaires viendront s'ajouter à l'OHC. L'un d'eux est l'Ontario Student Housing Corporation (OSHC) dont la fonction, à partir de 1966, ressemble beaucoup à l'OHC mais se limite aux besoins particuliers des étudiants et leur familles, ce qui l'amène généralement à traiter directement avec les universités et leurs facultés. L'OHC devient graduellement la plus grande agence immobilière d'Amérique du Nord. On la retrouve impliquée d'une manière ou d'une autre dans la construction de près du tiers des logements neufs en Ontario. À la fin de

¹⁰⁹ Albert Rose, « Housing Policy in Canada ... », p. 103-104.

¹¹⁰ Kamal S. Sayegh, *Housing...*, p. 156.

1971, elle est responsable de l'administration de plus de 42 600 unités de logements, dont près de 34 000 sont occupées par des familles et plus de 8 600 par des personnes âgées. Un peu moins de la moitié de ces logements se trouvent dans la région métropolitaine de Toronto.¹¹¹

Cette remarquable croissance ne va pas sans soulever des critiques. Le monde des affaires reproche à l'agence de fausser le fonctionnement normal du marché par son action. Des gouvernements locaux et des groupes sociocommunautaires dénoncent le processus décisionnel qui les laisse de côté entre le moment où la municipalité formule sa demande auprès de l'OHC et celui où un promoteur est choisi par l'agence pour réaliser le projet. Des bénéficiaires se plaignent aussi des listes d'attente trop longues, d'une grille d'évaluation qui n'accorde pas suffisamment la priorité à ceux qui habitaient déjà le quartier, des relations tendues entre les locataires et l'administration de leur immeuble. « Some see the OHC, poursuit Kamal Sayegh, as a machine-like organization whose focus is not people but rather brick and mortar. It tends to move people from a familiar neighborhood to an isolated area where land is cheap and recreational and community facilities are few. On at least one occasion this has led to a protest occupation of the OHC head office. »¹¹²

Le comité fédéral d'enquête sur le logement

Au Canada, les plaintes des élus municipaux et des groupes de citoyens qui devaient profiter des vastes programmes de construction de logements sociaux finissent par accrocher l'oreille des élus. « Dissatisfaction with the urban renewal and public housing programs was felt by federal politicians, note Jeffrey Patterson. In the case of urban renewal, members of Parliament and ministers were lobbied by opponents to end funding for approved plans. The federal government had launched its « war on poverty » in 1967, but its urban renewal program was harming the interests of the poor. Ottawa would have to review and reformulate its housing and urban development programs. In

¹¹¹ Albert Rose, « Housing Policy in Canada... », p. 105.

¹¹² Kamal S. Sayegh, *Housing...*, p. 162.

the cities themselves, urban renewal was generating opposition to entrenched municipal councils in Montreal, Toronto, Winnipeg, Edmonton, and Vancouver on a scale not seen since the 1930s. »¹¹³

Cette insatisfaction croissante pousse finalement le gouvernement fédéral à instituer un comité d'enquête sur le sujet. En août 1968, le ministre des Transports et vice-premier ministre canadien Paul Hellyer est nommé à la tête du « Federal Task Force on Housing and Urban Development ». ¹¹⁴ Le comité d'enquête nouveau genre compte sept autres membres : des économistes, promoteurs, urbanistes, écologistes et architectes censés représenter les différentes régions du pays. ¹¹⁵ Ne disposant ni du temps ni des moyens légaux ou scientifiques d'une véritable commission royale d'enquête, le comité ne se lance pas moins dans un vaste exercice de consultation qui ne dispose que de quatre mois et qui commence par un appel public à tous les groupes ou personnes intéressés à lui soumettre un mémoire sur le sujet.

Près de 500 personnes ou organismes nationaux, provinciaux et locaux répondent à son invitation. Sur ce nombre, environ la moitié sont priés de venir présenter et discuter de leur point de vue en séance publique à l'occasion de la tournée du comité dans 27 centres urbains du pays. Parmi les organismes invités, on retrouve les représentants des différents secteurs de l'industrie, d'organismes publics provinciaux et municipaux, de groupes d'usagers et de groupes sociocommunautaires. Lors de leur passage dans la capitale de chaque province ou territoire, les membres du comité en profitent pour rencontrer également les ministres provinciaux responsables de la question.

On visite également, dans chaque ville, des quartiers et des projets résidentiels de façon à prendre le pouls des principaux intéressés. Des assemblées publiques « informelles » sont également organisées dans certaines villes. « These informal gatherings, explique le

¹¹³ Jeffrey Patterson, « Housing and Community... », p. 328-329.

¹¹⁴ L'Ontario aura son propre « task force » quelques années plus tard. Voir : Ontario, *Report of the Advisory Task Force on Housing Policy*, Toronto, août 1973.

¹¹⁵ Canada, *Report of the Federal Task Force on Housing and Urban Development*, Ottawa, L'imprimerie de la Reine, 1969, p. 2.

comité, held in recreation centres, church basements and schools, gave Members of the Task Force an invaluable opportunity to hear something of the views and feelings of 'grass roots' Canadians as they themselves saw and experienced life in a public project or the problems of tenancy and homeownership. » Le comité ne manque d'ailleurs pas de remercier tout de suite ces « unorganized Canadians who, in their homes and at town meetings, gave the Task Force an insight, more human and striking than any written word, into the real issues of housing and urban development in Canada. »¹¹⁶

La valeur profonde de cette forme de consultation populaire ne va pas sans soulever des interrogations. Albert Rose constate : « The members of the task force swept into town like a whirlwind, occupied the local schoolhouse auditorium for several hours on one or more evenings, toured and visited housing projects, heard briefs which had been submitted in advance and the special arguments of voluntary organizations, and quickly swept out of town. In the course of its sessions the task force resorted to such unscientific strategies as asking for a show of hands to determine whether those in attendance wished to own their own homes rather than continue as tenants, roomers or boarders. In addition, the chairman commissioned certain studies from consulting firms who were provided with scarcely sufficient time to undertake acceptable research investigations. These methods were part of the reason for the debacle which ensued when the task force report was ultimately tabled in Parliament on January 22, 1969. »¹¹⁷

Remis à la date prévue, le rapport du comité recommande notamment une subvention publique plus généreuse pour favoriser l'accession à la propriété, l'adoption d'une série de mesures visant la réduction du coût des différents éléments qui entrent dans le prix final de cette propriété, et l'abandon des projets de grands complexes de logements sociaux.

Ce rapport s'attire surtout des critiques et ce, aussi bien de la part du public en général que des gouvernements provinciaux, du gouvernement fédéral et donc du Parti libéral du

¹¹⁶ Canada, *Report of the Federal Task Force on Housing*, p. 2-3.

¹¹⁷ Albert Rose, *Canadian Housing Policies...*, p. 44.

Canada.¹¹⁸ On reproche notamment au rapport Hellyer, qui ne se prive pas de critiquer les « soi-disant experts » responsables des différents programmes de logement, d'être simpliste et de ne pas avoir tenu compte des opinions exprimées par les témoins qui ont comparu devant lui.¹¹⁹ Bien que le premier ministre n'exprime jamais son opposition publiquement, il apparaît clair qu'il n'a pas l'intention de donner suite au rapport de son ministre. Celui-ci démissionne au bout de quelques semaines et se retrouve l'année suivante... de l'autre côté de la Chambre, sur les banquettes de l'opposition. Ironiquement, le rapport inspirera en grande partie la politique d'Ottawa en ce domaine au cours des années suivantes. Faisant sien l'avis du comité Hellyer, le gouvernement fédéral surmontera par exemple sa crainte de froisser la susceptibilité des provinces, jalouses de leur compétence exclusive dans le domaine, et créera dès 1971 un ministère d'État responsable des « Affaires urbaines ». Quant à l'idée d'abandonner les projets de grands complexes de logements sociaux, Ottawa n'a même pas besoin d'en convaincre les agences provinciales, dont l'OHC, la plupart d'entre elles étant déjà arrivées de leur côté à un constat d'échec en cette matière.

Pouvoirs municipaux et groupes de citoyens : le projet Trefann Court à Toronto

Le portrait d'ensemble des processus décisionnels en matière de logement social en Ontario serait incomplet sans un rapide examen des modes de prise de décision aux niveaux locaux. On se rappelle qu'avant de se faire damer le pion par l'OHC, les pouvoirs régionaux, municipaux et même sociocommunautaires devaient être les principaux bénéficiaires de la réforme de la Loi nationale de l'habitation de 1964. On se rappelle également que, malgré leur remplacement forcé par l'OHC ou leur simple démission face à des questions susceptibles de les rendre trop impopulaires, les pouvoirs publics locaux sont demeurés des intervenants incontournables dans le domaine.

De tous les grands projets de développement de logements sociaux de cette époque, celui de Trefann Court à Toronto se révèle l'un de ceux à avoir fait couler le plus

¹¹⁸ Albert Rose, *Canadian Housing Policies...*, p. 48.

¹¹⁹ Graham Fraser, *Fighting Back : Urban Renewal in Trefann Court*, Toronto, Hakkert, 1972, p. 155.

d'encre. Situé à seulement quelques rues du quartier des affaires de Toronto, le secteur de Trefann Court est composé au milieu des années 60 d'une bande de maisons qui s'étirent sur cinq rues le long de la rue Queen est et abritent 1 200 personnes.¹²⁰ C'est tout ce qui reste de l'ancien quartier populaire surnommé Cabbagetown dont l'état de délabrement est dénoncé depuis des années et dont la majeure partie a déjà fait place à des tours à logements modernes. Décidée de finir le travail entrepris, la Ville confie à son bureau de planification la tâche d'élaborer un projet de rénovation urbaine pour le secteur. Échaudées par la contestation populaire que s'était attiré un projet précédent, les autorités municipales accomplissent ce travail sans mener aucune étude ni consultation auprès des résidants, certaines de faire de toute manière le bonheur de tout le monde.¹²¹ À cette époque, déplore Susan Fish, aucun plan d'ensemble ni cadre général ne vient baliser le travail des fonctionnaires de la Ville. « The official plan of the City of Toronto cannot be regarded as policy, only a handbook for developers' opportunities. Neither Metropolitan Toronto nor any of its area municipalities has developed a comprehensive housing policy – with particular reference to low-income housing – with which to guide or, at least, inform a variety of development decisions faced regularly by local councils. »¹²²

Le Conseil municipal de Toronto adopte unanimement, en février 1966, un projet prévoyant l'expropriation et la destruction de pratiquement tous les bâtiments sur place, et leur remplacement par des stationnements, des espaces industriels mais aussi par 200 unités de logements sociaux.

Après avoir adopté en avril un règlement faisant officiellement du secteur une zone de rénovation urbaine, le Conseil municipal demande qu'un animateur communautaire de la ville soit affecté pour aider à la mise sur pied d'un comité de résidants dont l'une des missions sera de faciliter leur relocalisation. Au départ, la nouvelle du projet plonge les résidants de Trefann Court dans la crainte et la confusion. Ils ne savent pas encore s'ils

¹²⁰ L'essentiel des informations sur ce cas proviennent de l'ouvrage de Graham Fraser, *Fighting Back...*

¹²¹ Graham Fraser, *Fighting Back...*, p. 70.

¹²² Susan A. Fish, « Low-Income Housing in Ontario », p. 54.

veulent s'organiser collectivement pour mener une lutte au projet ni sur quel front ils doivent l'attaquer. L'Association des résidants est constituée en août. Le 1^{er} septembre, le bureau de planification de la ville organise une première rencontre entre les résidants et de nombreux politiciens et fonctionnaires. L'assemblée se veut une formalité pour faire connaître et expliquer la décision qui a été prise.¹²³ Les premières objections soulevées portent sur les conditions d'expropriation. Mais la contestation ne tardera pas à s'étendre à l'ensemble du projet.

Aidée par des organisateurs communautaires, dont certains sont, comme à l'ACEF de Montréal, issus de la Compagnie des jeunes Canadiens,¹²⁴ l'Association des résidants commence, dans les semaines qui suivent, à prendre position lors des assemblées du Conseil municipal pour demander aux autorités de prendre le temps de négocier avec les résidants les points demeurés en suspens. Se voyant répondre par le Conseil de contrôle de la ville (Board of Control)¹²⁵ que le projet est à prendre ou à laisser, les résidants choquent tout le monde en annonçant qu'ils préfèrent dans ces conditions rester dans leurs taudis. Le Conseil de contrôle refuse de son côté d'envisager l'abandon ou même de modestes modifications au projet tel qu'il a déjà été défini, convaincu que s'il le faisait, il perdrait toute crédibilité auprès du public et des pouvoirs supérieurs envers lesquels il s'est engagé.¹²⁶ Les résidants obtiennent finalement un délai. Ils envoient des délégations auprès du gouvernement provincial pour qu'il change les conditions de leur

¹²³ Graham Fraser, *Fighting Back...*, p. 78.

¹²⁴ Voir partie consacrée à l'ACEF de Montréal.

¹²⁵ Le Conseil de contrôle, qui fait office de conseil exécutif, est composé de quatre membres élus à ce titre au suffrage universel. Les quatre « contrôleurs » siègent également au Conseil municipal avec le maire (élu au suffrage universel) et les 18 conseillers municipaux (élus dans neuf quartiers (wards), à raison de deux conseillers par quartier). Suite à la réforme des institutions municipales par le Ontario Municipal Board, le Conseil de contrôle fera place en 1969 à un véritable Conseil exécutif dont les quatre membres seront choisis par et parmi les membres du conseil municipal comprenant cette fois 22 conseillers municipaux (élus dans les onze quartiers, à raison de deux par quartier). Voir John Sewell, *Up Against City Hall*, Toronto, James Lewis and Samuel, 1972. p. 44, et Susan A. Fish (edi.), *Parties to Change : The Introduction of Political Parties in the 1969 Toronto Municipal Election*, Toronto, Bureau of Municipal Research, 1971, p. 8-9.

¹²⁶ Graham Fraser, *Fighting Back...*, p. 90.

expropriation ainsi qu'auprès de la SCHL pour réclamer qu'on les aide plutôt à rénover les bâtiments existants.¹²⁷

Du côté de la Ville, on n'arrive pas encore à croire que les résidants puissent avoir entrepris de leur propre chef la lutte contre le projet de rénovation urbaine. On ne digère tout simplement pas que l'organisatrice communautaire envoyée par la ville auprès des résidants les aide maintenant à mener la lutte contre le projet,¹²⁸ et on accuse allègrement les autres organisateurs communautaires d'être de dangereux manipulateurs marxistes. La Ville a beau dépêché son directeur du bureau de développement auprès de l'Association des résidants pour leur « expliquer » le projet, c'est lui que les membres de l'Association ne tardent pas à accuser de désinformation et de manipulation. La situation se corse un peu plus, lorsque les forces des résidants se divisent et que plusieurs propriétaires du quartier forment leur propre association, en faveur celle-là du projet et de leur expropriation rapide.

Le conflit avec les résidants pose un problème de taille aux autorités municipales. Le ministre ontarien des Affaires urbaines, appuyé par la SCHL, a averti qu'il ne permettrait pas au projet, ni à aucun autre, d'aller de l'avant sans que l'on fasse la preuve que les citoyens ont participé de façon significative au processus décisionnel ou, à tout le moins, qu'ils ont clairement donné leur accord au projet.¹²⁹ La situation se révèle d'autant plus absurde, estime Graham Fraser, que le malentendu entre les partis ne tient en fait qu'à peu de chose. On restera pourtant longtemps dans l'impasse à cause de l'ignorance des politiciens de la véritable nature des revendications des résidants de

¹²⁷ Kamal S. Sayegh, *Housing...*, p. 513.

¹²⁸ Elle ne tardera pas à démissionner de son poste à la Ville et revenir, à titre personnel cette fois, aider les résidants dans leur lutte.

¹²⁹ Graham Fraser, *Fighting Back...*, p. 146-147, 151. Cette exigence n'était d'ailleurs apparemment pas exclusive à ce projet en particulier, mais s'était probablement graduellement imposée aux pouvoirs publics suite aux véhémentes protestations que de nombreux projets de rénovations urbaines s'étaient attirées (Voir Graham Fraser, *Fighting Back...*, p. 179). Kamal Sayegh (*Housing...*, p. 513) souligne que le gouvernement fédéral a été le premier à exiger la participation des citoyens dans les processus décisionnels ayant trait à ses programmes d'aide au logement. L'OHC s'est jointe au mouvement en rendant la participation des citoyens obligatoire à toute les fois qu'il est question de décider de la construction d'un centre de loisirs. Une pareille obligation n'existe pas au niveau municipal ontarien. C'est aux groupes de citoyens que revient le défi de s'imposer en interlocuteurs incontournables.

Trefann Court, alliée à leur propension, poursuit Fraser, à s'en remettre aveuglément à l'opinion de leurs fonctionnaires qui se refusent à tout compromis de crainte de faire ainsi preuve de faiblesse et d'y perdre une part de leur influence.¹³⁰

De guerre lasse et sous la contrainte des pouvoirs supérieurs, la Ville accepte finalement que soit constitué en juin 1970 un Comité de travail mixte sur l'élaboration d'un projet acceptable par tous. Le Comité sera présidé par le conseiller municipal David Cromby. En plus du président, 13 membres votant y siègeront dont trois membres de chacune des deux associations de résidants, trois membres de l'association des commerçants du secteur, les deux conseillers municipaux du quartier et deux autres conseillers membres du Comité municipal de rénovation urbaine. Ils s'adjoignent rapidement les services d'un expert en planification et commencent par mener une enquête auprès des résidants pour sonder leur attentes et besoins. La constitution et les travaux publics de ce comité mixte, qui prendront 19 mois, sont accueillis avec enthousiasme par plusieurs observateurs qui y voient le début d'un quatrième palier de gouvernement¹³¹ et un moyen parfait de décentralisation des processus décisionnels au profit des citoyens.¹³² Chaque étape du projet faisant l'objet d'une entente est envoyée aux gouvernements supérieurs pour autorisation. Les derniers éléments du projet sont adoptés par le comité mixte à l'unanimité en janvier 1972.

Comme on peut le constater, dépendamment du lieux où la décision doit être prise, le degré de participation populaire se révèle pour le moins inégal en matière d'aide au logement. Mis à part la contribution des parlements canadien et ontarien dans l'adoption de leurs lois constitutives, force est de constater que la SCHL et l'OHC fonctionnent à toute fin pratique en vase clos. Il arrive toutefois que les élus fédéraux et provinciaux se mêlent de temps à autre de leurs affaires. Bien qu'objet de critiques, dont plusieurs apparemment méritées, le comité Hellyer constitue l'une des rares occasions donnée à un plus large public de se faire entendre sur la question. Les délais extrêmement courts

¹³⁰ Graham Fraser, *Fighting Back...*, p. 157.

¹³¹ Graham Fraser, *Fighting Back...*, p. 185.

¹³² Graham Fraser, *Fighting Back...*, p. 211.

qui lui ont été impartis pour réaliser son travail ainsi que l'emploi de certaines méthodes alternatives de consultation publique pour le moins discutables réduisent en partie la valeur de cette participation populaire. Mais l'expérience la plus intéressante apparaît clairement être les moyens de lutte employés par les résidents du quartier Trefann Court contre le projet de développement qui menaçait leur quartier, ainsi que le mécanisme de concertation qui s'est établi par la suite en collaboration avec les autorités municipales de Toronto. En effet, non seulement y trouve-t-on en position d'arbitre des conseillers et des contrôleurs élus au suffrage universel, mais on y voit également des fonctionnaires municipaux et les représentants des citoyens directement concernés trouver ensemble les solutions à leur mésentente.

Cas no 5 : Les élections municipales à Toronto (1969)

Il n'est pas étonnant et mais plutôt rassurant de retrouver une élection générale parmi les processus décisionnels jugés les plus importants dans une communauté. Cela tend à démontrer en effet que les élus détiennent bel et bien des pouvoirs importants sur les destinées de la communauté en question. Cela suggère aussi que l'exercice électoral, avec ses consultations de la base, ses programmes politiques, ses confrontations partisanes et son verdict final des citoyens, permettra de désigner non seulement un gouvernement mais un qui aura un impact significatif sur le destin de la communauté.

Les élections municipales de Toronto de 1969 ont fait l'événement parce qu'elles ont été les premières en Ontario auxquelles des partis politiques ont directement participé. Elles ont d'abord mis en présence une vieille garde de conseillers surtout préoccupés par les traditionnelles questions de politique municipale d'entretien des équipements publics et de développement immobilier. Face à cette élite traditionaliste se sont dressés de jeunes réformistes porteurs de projets de démocratisation des institutions municipales, partisans d'une plus grande implication de la Ville dans des enjeux à caractère social et de la protection d'un certain tissu urbain face aux ambitions des promoteurs. L'adoption par le gouvernement provincial de nouvelles règles électorales devait corser la lutte sans pourtant empêcher une majorité de conseillers traditionalistes d'être réélus, au sein d'un Conseil municipal qui allait toutefois être transformé par l'arrivée de conseillers réformistes.

Bien que les enjeux d'intérêt n'auraient pas manqué si l'on avait voulu les aborder, les élections municipales de 1966 avaient été décevantes. Peter Silcox note à propos du Conseil municipal finalement élu : « The majority consisted of traditional ward politicians with little interest in a new approach to City problems but with an inexhaustible interest in potholes and garbage collection. A small group of individualist reformers formed a vocal, if largely uncoordinated, opposition. For three years the Council was a disorganized battlefield for these two groups. Battle lines were rarely clearcut and debates often made up of irrelevancies, but the debates did at least reflect the uncertainty and confusion felt by many citizens in thinking about the future of the metropolis. »¹³³

Réformes électorales

Deux réformes importantes sont apportées aux institutions représentatives municipales par le gouvernement provincial ontarien avant les élections de 1969. La première consiste en l'abolition du « Conseil de contrôle » (*Board of Control*) constitué de quatre « contrôleurs » élus au suffrage universel qui, avec le maire, avaient la responsabilité de superviser l'administration publique municipale ainsi que les questions financières. Paralysé par les luttes politiques et les conflits de personnalités, ce conseil devait être remplacé par un « Conseil exécutif » également composé de quatre membres en plus du maire, mais ceux-là choisis par et parmi les conseillers municipaux.¹³⁴ Pour les partisans de la venue des partis politiques dans l'arène municipale, cette réforme comportait l'avantage de leur garantir, contrairement au système précédent, d'être représentés au Conseil exécutif en cas de victoire majoritaire au Conseil municipal.

Afin de maintenir le nombre de membres au Conseil municipal, où siégeaient également les quatre « contrôleurs », le Ontario Municipal Board (OMB) décide de porter le

¹³³ Peter Silcox, « The Beginnings of Change », dans Susan A. Fish (éd.), *Parties to Change : The Introduction of Political Parties in the 1969 Toronto Municipal Election*, Toronto, Bureau of Municipal Research, 1971, p. 8.

¹³⁴ Les membres du premier Conseil exécutif ont été élus à main levée lors d'un vote à plusieurs tours à la suite de chacun desquels le candidat ayant obtenu le moins de vote était éliminé jusqu'à ce qu'il n'en reste que quatre; voir John Sewell, *Up Against City Hall*, p. 61-65.

nombre des quartiers électoraux de neuf à onze, en maintenant à deux le nombre de conseillers par quartier. Cette seconde réforme le force à redessiner la carte électorale. Le découpage précédent, dit « en lisière », visait à équilibrer dans chaque quartier électoral le vote des résidents des quartiers ouvriers du sud et celui de leurs concitoyens des quartiers plus aisés du nord. Malgré le souhait presque unanime des membres du Conseil municipal de voir maintenues les anciennes frontières longues et étroites, l'OMB partage plutôt l'avis des représentants de plusieurs groupes sociocommunautaires qui lui demandent de constituer des quartiers électoraux plus compacts et homogènes de façon à permettre, dans les faits, aux citoyens les moins nantis d'élire au moins quelques conseillers ayant véritablement à cœur la défense de leurs intérêts.¹³⁵

Ces changements institutionnels ont été en partie décidés à cause de l'intérêt grandissant de plusieurs citoyens pour la politique municipale. S'inspirant de courants de pensée qui prônaient un rapprochement des institutions politiques des communautés locales, ce regain d'intérêt puisait également ses sources dans des enjeux bien concrets d'actualité au cours des dernières années. Fowler et Goldrick expliquent ce phénomène en termes de degré de sensibilité populaire à ce que l'on qualifie de « crise urbaine » à l'époque: « The impact of race, violence, and poverty on cities in the United States, notent-ils, focused attention on the condition of urban life, and in a local context, a series of issues – expressway construction, airport location, redevelopment, governmental reform, pollution – and new style of political activity by citizen groups, appeared to stimulate in many for the first time a consciousness of the city. »¹³⁶

L'arrivée des partis politiques

Alors que plusieurs groupes populaires s'étaient formés depuis longtemps pour mener la lutte aux autorités municipales autour de différents projets de rénovation urbaine ou de services sociaux, on doit attendre 1966 pour voir de jeunes enseignants, des avocats et

¹³⁵ Peter Silcox, « The Beginnings of Change », p. 9; et John Sewell, *Up Against City Hall*, p. 45.

¹³⁶ E. P. Fowler et M. D. Goldrick, « Patterns of Partisan and Non-Partisan Balloting », dans Susan A. Fish, (edi.), *Parties to Change...*, p. 35.

des hommes d'affaires s'associer pour former un premier parti politique municipal nommé le « Civic Action ». Le CIVAC, qui se veut libre de toute attache avec des partis politiques « nationaux », a été créé non seulement en réaction aux méthodes d'élection des membres du Conseil municipal mais surtout pour être en mesure de mettre au point une vision globale et cohérente des problèmes et de leurs solutions auxquels fait face la ville. Bien qu'il n'élaborera jamais de véritable programme politique complet susceptible de séduire le citoyen moyen, son appel flou aux réformes attirera un certain nombre de politiciens locaux de toutes allégeances. Cela permettra le regroupement de conseillers municipaux réformistes dans un cadre de fonctionnement souple auquel se croiront forcés de répondre des conseillers traditionalistes qui créeront à leur tour un « parti » encore plus souple : le « Council Cooperative Committee ». Malgré leur peu d'impact, les deux groupes ont toutefois facilité une coopération procédurale durant les votes au Conseil municipal tout en contribuant à illustrer plus clairement certains enjeux.¹³⁷ Le CIVAC a également permis à de nombreux partisans des partis politiques « nationaux », notamment libéraux, de faire leur apprentissage en politique municipale.¹³⁸ Les membres du CIVAC se séparent, avant la tenue des élections de 1969, sans s'être entendus sur la nomination d'un candidat à la mairie ou sur un plan de campagne commun.¹³⁹

À la même époque, de nombreux militants du NPD font campagne en faveur d'une implication de leur parti sur la scène politique municipale. Aux élections de 1966, les associations locales doivent se contenter d'apporter leur appui sur une base individuelle à certains candidats. Les succès remportés aux élections provinciales de l'année suivante convainquent finalement en 1968 les instances provinciales de permettre l'entrée formelle des associations locales sur la scène municipale ontarienne. De peur de diviser le vote à la mairie, les néodémocrates ne se présentent qu'aux postes de conseillers. Membre du NPD, le maire sortant William Dennison refuse en effet de faire campagne

¹³⁷ Peter Silcox, « The Beginnings of Change », p. 10.

¹³⁸ E. P. Fowler et M. D. Goldrick, « Patterns of Partisan... », p. 35.

¹³⁹ Peter Silcox, « The Beginnings of Change », p. 12.

sous la bannière du parti. Bien qu'il appartienne au groupe des traditionalistes au Conseil municipal, il a réussi à se gagner l'appui des classes populaires.

Si les résultats obtenus par le Parti libéral dans la région de Toronto aux élections provinciales de 1967 lui offraient beaucoup moins de raisons de se lancer dans la même aventure, il en allait tout autrement de la course à la chefferie du Parti libéral fédéral remportée par Pierre Elliot Trudeau. La *trudeaumanie* avait été particulièrement forte dans les villes. Elle avait attiré au parti de nombreuses recrues de la classe moyenne urbaine. Le discours du nouveau chef en faveur de la participation des citoyens n'a fait que renforcer le désir des jeunes membres de se lancer dans l'arène politique locale. Ils auront toutefois bien du mal à communiquer leur enthousiasme à leurs aînés, qui se laisseront finalement convaincre notamment par leur chef ontarien.

Le Parti conservateur envisage à son tour d'entrer dans la lutte mais abandonne finalement l'idée. Déjà à la tête du gouvernement provincial, le parti met en doute l'intérêt de se laisser entraîner sur ce champ de bataille dont il craint de sortir affaibli. Il se montre également sensible à l'opposition exprimée par plusieurs élus locaux qui sont également membres du parti. « Wiped out federally, disent Fowler et Goldrick du Parti conservateur, the party in Toronto was tightly controlled by an entrenched organization which was itself dominated by a ruraly oriented and less than secure provincial government. The spark that seemed to inhabit the other parties was not evident in the Conservative camp. »¹⁴⁰

Bien que les trois partis politiques nouvellement engagés sur la scène politique torontoise soient tous partisans d'une réforme des institutions municipales, il reste des candidats réformistes aux élections qui préfèrent encore mener leur campagne seuls. Ces derniers se sont généralement déjà fait un nom sur la scène politique municipale en faisant la lutte, par exemple, au prolongement de l'autoroute Spadina au centre-ville ou au projet de rénovation urbaine à Trefann Court. Bien que courtisés par les partis politiques, ces candidats préfèrent ne pas risquer de perdre l'appui de certains de leurs

¹⁴⁰ E. P. Fowler et M. D. Goldrick, « Patterns of Partisan... », p. 36.

supporteurs pour une question d'étiquette partisane et, ironiquement, décident de mener leur campagne de façon traditionnelle. Les deux plus importants d'entre eux sont la « contrôleuse » et candidate à la mairie, Margaret Campbell, et l'un des principaux organisateurs de la contestation contre le projet de Trefann Court, John Sewell.¹⁴¹

Un dernier parti se joint tardivement à la course. Il s'agit de la *League for Socialist Action*, qui s'affiche à gauche du NPD. Il comptera plusieurs candidats au poste de conseiller et se choisira même un candidat à la mairie, John Riddell, qui prétendra venir ainsi compléter la liste du NPD.

Le Parti libéral se révèle celui qui consacre le plus d'efforts durant la campagne électorale municipale et scolaire de 1969, estime Peter Silcox, mais il rate complètement son entrée en scène. Après avoir longuement cherché un candidat d'expérience et de prestige à la mairie, les libéraux se rabattent sur un professeur universitaire de 32 ans peu connu, Stephen Clarkson. Les difficultés de ce dernier à amasser suffisamment de financement pour sa campagne montre bien que l'appui du chef libéral ontarien ne suffit pas pour lui assurer la collaboration des poids lourds du parti dans la région. Des libéraux notoires, également candidats aux élections municipales, condamneront en effet l'entrée du parti sur la scène municipale ou préféreront se présenter comme candidats CIVAC, alors que d'autres libéraux joueront le jeu tout en prenant soin de garder autant que possible leurs distances de leur soi-disant chef et de son programme. Quant à Clarkson, malgré tous ses efforts, il n'arrivera pas, malgré son programme, à se démarquer des autres candidats réformistes.

Réputés avoir une grande influence sur le verdict final lors des élections à Toronto, les grands quotidiens de la métropole défendent des positions différentes. Opposé à la venue des partis politiques sur la scène municipale, le *Toronto Telegram* appuie sur une base individuelle des candidats appartenant surtout au courant traditionaliste. Pour sa part, après avoir longuement hésité, *The Globe and Mail* adopte finalement l'idée des partis politiques. Cet engagement le pousse même, dans Scarborough, à accorder son appui au

¹⁴¹ Peter Silcox, « The Beginnings of Change », p. 11; et John Sewell, *Up Against City Hall*, p. 41-59.

NPD, seul parti en compétition. Le *Toronto Star* fait tout le contraire. Après avoir été un partisan acharné de l'établissement des partis politiques sur la scène municipale, ce quotidien décide d'accorder son appui aux candidats sur une base individuelle, la majorité d'entre eux étant tout de même issus de partis politiques.¹⁴²

Le vote

Le jour du scrutin, les citoyens se voient offrir l'occasion de choisir leur maire ainsi que les deux conseillers municipaux et les deux commissaires scolaires de leur quartier. Le candidat au poste de conseiller qui recevra le plus de votes dans chaque quartier électoral se trouvera par le fait même désigné pour siéger également au Conseil des municipalités du Toronto métropolitain.¹⁴³

En principe, le droit de vote est conféré depuis 1958 à chaque résidant adulte. En pratique, il est accordé en fonction d'un système complexe auquel il arrive de refuser le droit de vote à l'un, et à accorder à l'autre le droit de voter plusieurs fois. Selon ce système en effet, le propriétaire de plusieurs entreprises sur le territoire municipal peut disposer d'autant de votes qu'il possède d'entreprises et ce, même s'il ne réside pas à Toronto. En contrepartie, un citoyen de la ville qui ne réside pas à Toronto depuis suffisamment longtemps, ou qui n'habite pas une résidence jugée suffisamment « élaborée », peut se voir privé du droit de vote. Établie à partir des registres de l'évaluation foncière municipale, la liste électorale comporte jusqu'à 20% d'erreurs.¹⁴⁴

Les élections du 1^{er} décembre 1969 sont un demi-échec pour les partis politiques. Le taux de participation n'est que de 35%, 3% de moins qu'aux élections précédentes. Le maire sortant Dennison est réélu avec 43% du vote, suivi par Margaret Campbell avec 34%, Stephen Clarkson avec 21%, et Ridell avec moins de 2%. Sept conseillers sortants ont été battus. Dix candidats des nouveaux partis ont été élus. Le CIVAC arrive premier

¹⁴² Peter Silcox, « The Beginnings of Change », p. 12.

¹⁴³ Deux des quatre conseillers membres du Conseil exécutif font également partie d'office de cette délégation torontoise au sein du Conseil métropolitain.

¹⁴⁴ Stephen Clarkson, *City Lib : Parties and Reform*, Toronto, Hakkert, 1972, p. 78-81.

avec cinq candidats élus, bien que seulement trois d'entre eux, estime Clarkson, ont véritablement mis de l'avant leur appartenance au parti.¹⁴⁵ Comptant chacun 16 candidats au poste de conseiller, le NPD et le Parti libéral ne réussissent à en faire élire respectivement que trois et deux. Quatre de ces cinq conseillers sont de nouveaux venus en politique municipale, l'un des libéraux s'étant déjà fait élire à titre de candidat indépendant. Dans neuf quartiers sur onze, les conseillers à recevoir le plus de votes, et à se trouver par le fait même désignés pour siéger également au Conseil des municipalités du Toronto métropolitain, sont des conseillers sortants.¹⁴⁶

Une recherche réalisée durant la campagne électorale suggère que les électeurs n'ont pratiquement pas tenu compte de l'existence des partis politiques.¹⁴⁷ Alors que le NPD semble tout de même avoir réussi à s'attirer sensiblement plus d'appuis de la part de son électorat traditionnel composé de gens de milieux ouvriers et populaires, le Parti libéral quant à lui n'aurait pas su profiter de son avantage traditionnel auprès de la classe moyenne-supérieure.

Suite à son expérience malchanceuse, Stephen Clarkson identifiera une série d'obstacles institutionnels ou conjoncturels qui se sont dressés, selon lui, sur le chemin des partis politiques durant la campagne.¹⁴⁸ Parmi ces obstacles, il note la grande complexité du partage des pouvoirs au niveau municipal et le fait que les citoyens ne votent pas directement au niveau métropolitain, pourtant l'un des échelons le plus important de cet édifice institutionnel. En plus de ne pas profiter de leur capacité de présenter un plan pour l'ensemble de la région, les partis politiques sont désavantagés lorsque vient le temps de présenter un programme politique taillé sur mesure pour chaque municipalité : leurs opposants ayant beau jeu de relever les inévitables contradictions entre les

¹⁴⁵ Steven Clarkson, « Barriers to Introducing Party Politics », dans Susan A. Fish, Susan A. Fish (edi.), *Parties to Change...*, p. 31.

¹⁴⁶ Peter Silcox, « Postscript... City council results », dans Susan A. Fish (edi.), *Parties to Change...*, p. 54-56.

¹⁴⁷ E. P. Fowler et M. D. Goldrick, « Patterns of Partisan... », p. 41-44.

¹⁴⁸ Stephen Clarkson, « Barriers to Entry of Parties into Toronto's Civic Politics : Toward a Theory of Party Penetration », dans *Revue canadienne de science politique*, vol. 4, no 2 (juin 1972), p. 206-223.

candidats appartenant à un même parti mais faisant campagne dans des municipalités différentes. Au niveau organisationnel, ajoute Clarkson, l'interdiction faite aux scrutateurs, le jour des élections, de rapporter le déroulement du vote au quartier général de leur parti, a empêché les partis politiques d'effectuer leur traditionnel travail d'élection consistant à « faire sortir le vote » sur la base de listes de supporteurs dressées durant la campagne. De plus, en tant que nouveaux venus sur la scène municipale, les partis politiques ne pouvaient se limiter à expliquer aux électeurs qu'elles étaient leur position sur les principaux enjeux débattus. Ils devaient aussi justifier leur entrée dans le jeu politique municipal, aider les électeurs à s'adapter à ce changement, etc.. Extrêmement réduits, les moyens de communication des candidats n'ont jamais permis une telle démarche d'éducation. Concernant finalement le rôle des médias, Clarkson explique que leur habitude de considérer la politique municipale moins importante a rendu le défi des partis impossible à relever.

Les partis politiques allaient rapidement faire long feu au Conseil municipal. Sans plan d'action commun, les conseillers de même parti finissent tout naturellement par s'opposer sur certaines questions. Les conseillers réformistes dans leur ensemble réussissent néanmoins tant bien que mal à maintenir un front uni devant les conseillers de la vieille garde. « Ultimately, note Warren Magnusson, this worked to their advantage, for the reformers were able to present themselves as the logical alternative to the governing group. Party labels soon proved irrelevant, as reformers elected as Liberals or New Democrats coalesced with sympathetic independents on council. To a remarkable extent, these opposition aldermen were able to impose on the council's debates their own definition of the issues and to force the governing group into a reactionary stance. »¹⁴⁹ C'est d'ailleurs l'un de ces réformateurs modérés, David Crombie, qui remplacera aux élections suivantes le maire Dennisson parti à la retraite.

Les élections municipales de Toronto de 1969 se sont donc conclues par un bilan mitigé par rapport aux standards de la démocratie représentative. La réorganisation de la carte

¹⁴⁹ Warren Magnusson, « Toronto », dans Warren Magnusson et Andrew Sancton (éd.), *City Politics in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, p. 118.

électorale et l'entrée en lice des partis politiques constituait en principe un progrès important à ce chapitre. Le manque d'expérience des candidats et des citoyens, allié aux inévitables difficultés d'organisation qu'apportent des changements de cette envergure, ont toutefois largement entamé les gains anticipés, au point de ne pas réitérer l'expérience et ce, malgré son injonction de sang neuf dans des institutions démocratiques qui en avaient bien besoin.

Le récit des élections municipales de Toronto clôt ce chapitre consacré à la participation populaire aux processus décisionnels durant la seconde moitié des années 60. Nous aurons l'occasion de revenir sur certaines constatations dans le chapitre consacré à la comparaison entre la réalité des années 60 à celle des années 90 et à l'analyse des transformations encourues depuis l'accélération de la mondialisation. Pour ce faire, on doit d'abord identifier les enjeux et processus décisionnels importants des années 90 en ayant recours à notre méthode d'analyse du discours des centrales syndicales en matière de lutte à la pauvreté.

Chapitre 5 : Enjeux de la lutte à la pauvreté selon les syndicats durant les années 90

Notre recherche consistant à observer le type de changements survenus avec l'accélération de la mondialisation, nous devons nous tourner à nouveau vers les centrales syndicales qu'elles nous aident à identifier une série de cas pour la seconde moitié des années 90. Comme il l'a été fait précédemment pour les années 60, nous analyserons, dans le présent chapitre, le discours des cinq centrales syndicales pour y trouver les principaux enjeux liés à la lutte à la pauvreté. Tout en nous intéressant principalement à la seconde moitié des années 90, nous brosserons, chaque fois que cela s'y prêtera, un portrait des principales étapes de l'évolution du discours syndical durant ces 30 années de façon à restituer un peu la dynamique des changements qui ont eu lieu.

À la fin des années 90, la question de la lutte à la pauvreté se révèle encore un enjeu auquel se trouvent confrontées les différentes instances syndicales membres du CTC. Trente ans après le lancement par le Canada de sa propre guerre à la pauvreté, ces instances sont bien forcées de constater que le problème est plus actuel que jamais, à une différence près toutefois : alors que la préoccupation des années 60 était le sort réservé à un groupe relativement restreint « d'individus oubliés par la croissance économique générale », celle des années 90 est la crainte de voir la majorité de la population glisser lentement sur la pente de l'appauvrissement.

Cette nouvelle perception des choses apparaît dès le début des années 70. À l'époque, on estime que l'appauvrissement découle des problèmes persistants du chômage et de l'inflation. Il se trouve exacerbé, croient les syndicats, par les tentatives de contrôle des prix et des salaires des gouvernements. Le phénomène prend un nouveau tour dramatique suite à la crise économique du début des années 80 alors que la situation de l'emploi continue de se détériorer et que les gouvernements mettent en branle des programmes de compressions budgétaires qualifiés de régressifs par les syndicats.

Ainsi, tout en continuant de présenter les gouvernements comme les acteurs susceptibles de mener avec le plus d'efficacité la lutte à la pauvreté, les syndicats leur imputent désormais régulièrement la responsabilité de l'aggravation du problème par l'adoption

d'un ordre du jour politique conçu pour plaire au monde des affaires. Bien que l'on reconnaisse à l'occasion que ces réformes peuvent être inspirées par une nouvelle idéologie de droite dominante, sinon carrément imposées par un contexte économique et politique mondial, on n'en considère pas moins les gouvernements responsables de leurs choix parce qu'encore suffisamment libres d'emprunter d'autres voies.

Les syndicats sont graduellement contraints d'abandonner leurs discours revendicatifs des années 60 et 70 pour adopter une attitude beaucoup plus défensive. À partir des années 80, l'énergie autrefois consacrée à demander aux gouvernements d'adopter de nouvelles mesures sociales est désormais largement vouée à défendre les mesures existantes contre des campagnes successives de réduction des dépenses publiques. Ces efforts de résistance amènent les syndicats à former des alliances de plus en plus étroites avec un nombre croissant d'organisations sociocommunautaires qui partagent leurs objectifs. Bien qu'encore là le phénomène ne soit pas nouveau et que ce genre de liens existaient depuis longtemps particulièrement au niveau local, l'accroissement et le resserrement des alliances amènent ces acteurs à constituer de vastes « fronts communs des forces progressistes ».

Le nouveau contexte amène aussi les syndicats à s'intéresser beaucoup plus à la scène supranationale. Cet intérêt n'est pas nouveau. Les membres du CTC accordait déjà de l'attention aux enjeux internationaux durant les années 60. On s'inquiète en effet depuis longtemps du sort réservé aux pays en voie de développement face à la pauvreté. Il arrive d'ailleurs régulièrement que le CTC ou ses centrales provinciales organisent des projets de coopération pour venir en aide à d'autres syndicats de pays plus pauvres. Dans un tout autre registre, on dénonce dès le début des années 70 les ambitions hégémoniques de l'économie américaine incarnées par ses multinationales. On ne manque pas non plus de relever de temps à autre l'impact de l'économie mondiale sur la société canadienne : en 1974, le CTC en appelle à un meilleur encadrement des multinationales par les Nations-Unies ainsi qu'à l'établissement d'un libre-échange entre

les pays notamment avec le voisin américain;¹ trois ans plus tard, le président de la FTQ constate que le Canada et le Québec ne sont pas à l'abri de la « crise internationale du capitalisme » et que ce sont encore et toujours les plus défavorisés qui en sont les premières victimes.² Si ces questions prennent graduellement plus d'importance, il faut attendre la fin des années 80, et la négociation de l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis, pour voir les syndicats canadiens en faire un enjeu central dans la lutte à la pauvreté. Ce phénomène ne fera que prendre de l'ampleur suite notamment aux négociations économiques internationales auxquelles participe le Canada comme celles de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI).

À la même époque, les syndicats commencent à accorder plus d'importance à la scène municipale ou régionale. Cet intérêt, qui n'est pas partagé également par les différentes centrales syndicales étudiées, s'exprime différemment selon qu'on est en Ontario ou au Québec. Dans tous les cas cependant, on semble constater qu'un nombre croissant de décisions en matière de lutte à la pauvreté se prennent désormais à des niveaux inférieurs, c'est-à-dire à l'échelon provincial plutôt que fédéral, ou à l'échelon local plutôt que provincial.

Dans le but de bien rendre la diversité des enjeux et des processus décisionnels en question, et aussi d'aider à documenter un peu mieux la réalité canadienne à l'ère de la mondialisation, nous retiendrons au terme de notre analyse huit cas pour les années 90.³ Du point de vue canadien, les deux enjeux les plus importants seront, d'une part, la réforme par les gouvernements fédéraux (conservateur et libéral) du programme d'assurance-chômage et, d'autre part, les négociations de l'AMI. Au Québec et à Montréal, la question de la création d'emploi grâce à la concertation occupera toute la place à travers trois processus décisionnels distincts : soit le Sommet sur l'économie et

¹ Voir : CTC, *Compte rendu des délibérations*, discours du président, 10^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Vancouver, mai 1974.

² FTQ, *La mobilisation toujours nécessaire*, discours inaugural de Louis Laberge, 15^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, 28 novembre-2 décembre 1977, p. 9.

³ Les résultats du travail d'analyse du discours des centrales syndicales sont résumés dans les tableaux 5.1 et 5.2 présentés à la fin du chapitre.

l'emploi en 1996, le Fonds de solidarité de la FTQ et les corporations de développement économique communautaire (CDEC). En Ontario, l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de Mike Harris lui attirera aussi toute l'attention des syndicats qui accorderont une grande importance à deux enjeux spécifiques: la réforme des programmes d'aide sociale et la création d'une « mégacité » torontoise. À cela s'ajoutera un troisième enjeu, plus général celui-là, qui portera sur la meilleure façon de se faire entendre par le gouvernement provincial.

La perspective canadienne

Les années 90 sont, pour le CTC, une période de luttes féroces contre les grandes entreprises et leurs programmes politiques de droite, et surtout contre les gouvernements fédéral et provinciaux qui, estime-t-on, se sont mis à leur service. Le maintien et même l'accroissement de la pauvreté au pays sont perçus comme l'effet des réformes politiques entreprises graduellement depuis la fin des années 70 et qui se sont accélérées à partir de l'élection des conservateurs de Brian Mulroney à Ottawa en 1984. Le libre-échange, la déréglementation, les privatisations, les taux d'intérêt trop élevés, la fiscalité inéquitable et, bien sûr, les compressions dans les services et programmes sociaux comptent parmi les principales mesures critiquées. Elles n'ont servi, selon le Congrès, qu'à accroître l'écart entre les riches et les pauvres et à donner plus de pouvoir aux entreprises privées au détriment des pouvoirs publics, ce qui a affaibli d'autant la portée de la voix des citoyens canadiens dans la gestion de leurs propres affaires.

« C'est une honte nationale, écrit-on en 1999, qu'un pays aussi riche que le nôtre permette que trois millions de ses enfants vivent dans la pauvreté. Les enfants ne sont pauvres que parce que leurs parents le sont, et la pauvreté des parents tient au taux de chômage élevé, à l'abondance d'emplois à faible rémunération et au démantèlement des programmes de soutien du revenu et des services publics. »⁴ Toujours selon le CTC, « plutôt que de travailler peu à peu à l'instauration d'une société juste et équitable, les gouvernements du Canada ont écouté le patronat et créé des conditions économiques,

sociales et politiques qui ont permis aux riches et puissants de s'emparer d'encore davantage. »⁵

Ce véritable programme politique en faveur des mieux nantis comprend, selon le CTC, la mise en œuvre du libre-échange, le maintien de taux d'intérêt élevés et d'un taux d'inflation bas, la réduction des droits des travailleurs et des individus, la compression des dépenses publiques, le démantèlement des programmes sociaux, la privatisation et la déréglementation du secteur public. « Ce programme du patronat, poursuit-on, permet à une poignée de gens d'accaparer la richesse. Il crée d'énormes inégalités dans nos sociétés. »⁶

Favorable à la pratique d'une démocratie qui va au-delà de la simple tenue régulière d'élections, la centrale syndicale canadienne ajoute, la même année, que : « ... les gouvernements doivent permettre à tous les groupes de la société de participer à la prise des décisions. [...] Nous sommes d'avis que la démocratie n'est pas compatible avec la pauvreté. [...] La démocratie dans l'économie nécessite le contrôle social et politique de l'activité économique, l'implantation d'une croissance durable du point de vue écologique et du plein emploi et l'élimination de la pauvreté. Elle exige le rétablissement de la réglementation des marchés nationaux et internationaux, [...] et qu'on arrête la privatisation et la déréglementation. »⁷

Contres les gouvernements et leur programme politique de droite

Faisant du programme politique de droite le grand responsable de la pauvreté au Canada, le CTC prend pour principales cibles les gouvernements qui s'en font les promoteurs, en espérant les amener ou les forcer à adopter plutôt un programme politique de plein emploi. Cet objectif pourrait être atteint, croit-on, par la présence active des pouvoirs

⁴ CTC, *Les travailleurs et travailleuses exigent la justice sociale et économique*, énoncé de politique, 22^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Toronto, mai 1999, p. 14.

⁵ CTC, *Les travailleurs et travailleuses exigent la justice sociale et économique*, p. 4.

⁶ CTC, *Les travailleurs et travailleuses exigent la justice sociale et économique*, p. 5.

⁷ CTC, *Les syndicats font toute la différence : un plan d'action*, énoncé de politique, 22^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Toronto, mai 1999, p. 8-9.

publics dans l'économie, par une réforme fiscale et par des politiques sociales plus efficaces et plus généreuses (ex. : établissement d'un revenu minimal garanti). « Les Canadiens et les Canadiennes ont droit à un revenu supérieur au seuil de la pauvreté, déclare-t-on en 1999. Il nous faut des stratégies industrielles et de création d'emplois, mais si les forces du marché n'assurent pas des emplois ou une rémunération suffisante aux gens ou qu'ils ne peuvent pas travailler parce qu'ils s'occupent d'enfants, de personnes âgées ou d'autres membres de la famille, le gouvernement a la responsabilité de leur assurer un revenu adéquat. »⁸

Pour mettre de l'avant ce programme on compte faire pression sur les gouvernements actuellement au pouvoir. On espère aussi les remplacer, à la première occasion électorale venue, par d'autres gouvernements (issus du NPD) disposés ceux-là à se mettre véritablement à l'écoute des demandes du plus grand nombre.

Outre l'alliance stratégique habituelle avec le NPD, le CTC compte non seulement sur les forces du mouvement syndical canadien pour exercer une pression sur les gouvernements, mais aussi sur celles de l'ensemble des groupes populaires et communautaires sensibles aux mêmes problèmes et favorables aux mêmes types de solutions. Cette collaboration entre les mondes syndical et sociocommunautaire, qui était explicitement souhaitée dès la fin des années 60, est présentée de plus en plus comme essentielle à partir du milieu des années 80. « Au cours de l'histoire du mouvement syndical, explique-t-on au printemps 1999, nous avons appris que la collaboration étroite avec des alliés de la communauté renforce le mouvement syndical, les groupes communautaires et l'ensemble de la société. »⁹ Cette collaboration sur tous les enjeux et s'exprime à tous les niveaux, aussi bien national que supranational.¹⁰

⁸ CTC, *Les travailleurs et travailleuses exigent la justice sociale et économique*, p. 13.

⁹ CTC, *Les syndicats font toute la différence : un plan d'action*, p. 7.

¹⁰ Parmi les organismes avec lesquels le CTC s'allie, et que le Conseil exécutif du CTC cite dans son rapport en 1999, on retrouve : la Fédération canadienne des étudiants, l'Organisation nationale anti-pauvreté, le Réseau canadien d'action, la Coalition canadienne de la santé, le Conseil canadien pour la coopération internationale, CHO!CES et CCPA (deux projets visant à proposer une alternative aux budgets du gouvernement fédéral), le Conseil des Canadiens, le Groupe de travail national sur l'AMI et le Front commun contre l'OMC.

La cible principale du CTC reste donc le gouvernement fédéral avec ses politiques économiques et sociales. Avant de critiquer des mesures spécifiquement, le Congrès s'en prend d'abord, tout au long de la décennie, à la philosophie générale qui anime les décisions gouvernementales. Accusé de jouer exclusivement le jeu des grandes entreprises, le gouvernement fédéral est jugé responsable d'une large partie des problèmes rencontrés par les Canadiens. La défaite des conservateurs, contre lesquels le CTC s'est battu avec acharnement, et l'élection d'un gouvernement libéral ne changent rien à l'affaire.

La libéralisation du commerce international (grâce notamment aux accords de libre-échange signés par le Canada, les États-Unis et le Mexique) se révèle une mesure particulièrement critiquée. « La mise en œuvre de ces politiques, avance-t-on, par les gouvernements nationaux et par l'entremise de conventions et d'institutions de commerce comme l'Accord de libre-échange des Amériques (ALÉA) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont grandement augmenté le pouvoir du capital. »¹¹ Le pouvoir acquis par les sociétés transnationales, poursuit-on un peu plus loin, s'exerce au détriment des travailleurs et force les gouvernements à sabrer dans les programmes sociaux, la main-d'œuvre et les normes environnementales, ce qui mène à une « austérité compétitive », et confronte un nombre grandissant de victimes « à un taux de chômage croissant, à l'insécurité et à une pauvreté alarmante. »¹²

L'assurance-chômage

Parmi les nombreuses compressions budgétaires et réductions de services décidées par le gouvernement, la réforme de l'assurance-chômage s'est attirée le plus d'attention et d'hostilité de la part de la centrale canadienne durant cette période. « L'assurance-chômage, écrit-on par exemple, a empêché des millions de travailleurs et travailleuses de sombrer dans la pauvreté à la perte d'un emploi ou pendant une interruption de travail en raison d'une grossesse, d'une maladie ou d'une invalidité. Le gouvernement fédéral a

¹¹ CTC, *Solidarité mondiale*, énoncé de politique, 22^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Toronto, mai 1999, p. 3.

¹² CTC, *Solidarité mondiale*, p. 4.

fait main basse sur les fonds de l'a.-c. afin de réduire le déficit et de financer d'autres programmes. L'excédent de l'a.-c. a servi à financer le dégrèvement d'impôt accordé aux contribuables à revenu élevé dans le budget fédéral le plus récent. »¹³

Parmi les autres mesures critiquées du gouvernement fédéral, on retrouve les privatisations d'entreprises d'État, les compressions dans la fonction publique ainsi que celles qui ont frappé notamment le transfert social canadien, les programmes d'aide à la santé, à l'éducation et au logement.

Le CTC accorde relativement peu d'attention aux paliers décisionnels inférieurs. On ne manque évidemment pas de souligner que de nombreux gouvernements provinciaux font aussi le jeu du monde des affaires au détriment de l'ensemble de la population : on rate rarement l'occasion d'égratigner au passage les gouvernements de l'Ontarien Mike Harris et de l'Albertain Ralph Klein. Habituellement, la charge ne va pas plus loin, le Congrès préférant se dire solidaire du combat mené par des fédérations provinciales directement concernées plutôt que d'avancer sa propre analyse de la situation. Quant aux niveaux municipal ou régional, on n'en souffle mot sinon de manière anecdotique.¹⁴

Ce stricte respect des champs de compétence de chacun semble, à l'occasion, trahir un manque de considération à l'égard des paliers gouvernementaux « inférieurs » ainsi qu'une conception centralisatrice du pays. « Le CTC, rappelle-t-on, préconise un rôle fédéral fort dans les programmes sociaux nationaux. Nous croyons au droit à l'autodétermination du Québec et des peuples autochtones. Toutefois, le gouvernement fédéral est le seul à pouvoir mettre en œuvre des valeurs sociales communes dans l'ensemble du pays. »¹⁵ De même, lorsqu'il est question des disparités régionales, c'est à Ottawa que l'on confie la tâche de rétablir la situation. Lorsqu'il est question d'instituer de nouvelles mesures sociales dont la compétence relève des provinces (ex. : réforme de la sécurité du revenu), on s'attend à ce que le fédéral ne se contente pas seulement de

¹³ CTC, *Les travailleurs et travailleuses exigent la justice sociale et économique*, p. 12-13.

¹⁴ La découverte, un jour d'hiver à Toronto, du corps d'un itinérant mort de froid servira longtemps partout au pays d'exemple du degré de détresse de certains citoyens au pays.

¹⁵ CTC, *Les travailleurs et travailleuses exigent la justice sociale et économique*, p. 18.

contribuer à une partie du financement, mais qu'il établisse aussi les objectifs à atteindre et leur mode d'évaluation.

L'importance croissante de la scène supranationale

La scène supranationale prend une importance grandissante durant les années 90. Cet espace avait jusque-là surtout été réservé à des questions d'aide au développement des pays du Tiers Monde et quelquefois à la dénonciation de l'impérialisme économique américain. Paradoxalement, lors des négociations de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE), la scène supranationale a d'abord commencé par être un lieu où l'on ne désirait ni s'engager soi-même ni voir s'engager le gouvernement canadien. À l'occasion des luttes aux côtés d'autres groupes d'intérêt contre l'ALE à la fin des années 80, puis contre son extension au Mexique dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) au début des années 90, le CTC a graduellement intégré l'espace politique supranational à ses analyses et stratégies. Suite à l'échec de ces luttes, le principal objectif du CTC est devenu l'intégration, aux traités actuels (ALENA, OMC, etc.) et futurs (ZLEA ou ALEA), d'une clause sociale qui assurerait le respect de normes minimales. On fait aussi campagne pour l'adoption de la « taxe Tobin » visant à freiner la spéculation financière internationale et à aider le développement économique des pays défavorisés.

On en appelle plus généralement à la reprise du contrôle de l'économie mondiale et de ses institutions (OMC, ALENA, OCDE, FMI, Banque mondiale) par les gouvernements nationaux. « Un des effets les plus dévastateurs des politiques de marché libre et du programme international de la grande entreprise, dit-on en 1996, est que les gouvernements élus démocratiquement ont perdu la confiance des gens. Conséquemment, nous sommes déterminés à travailler avec les autres pour reprendre les rênes du gouvernement. Après tout, ce sont les gouvernements, et non pas les

entreprises, qui devraient déterminer les politiques du FMI, de la Banque mondiale, de l'Organisation mondiale du commerce et des Nations-Unies. »¹⁶

« Nous exigeons, ajoute-t-on trois ans plus tard, que les travailleuses et les travailleurs participent activement aux décisions ayant un effet sur leur vie et à tous les niveaux de l'exercice du pouvoir. Nous profiterons de toutes les occasions qui s'offrent à nous pour exiger que les gouvernements assument leurs responsabilités et reconnaissent la dimension sociale du commerce. »¹⁷

Ne se satisfaisant pas seulement d'encourager les gouvernements à imposer la prise en compte des impératifs sociaux dans les forums économiques internationaux, le CTC s'allie à d'autres organisations syndicales et sociocommunautaires d'Amérique ou d'ailleurs pour faire entendre directement leurs voix là où sont discutées entre chefs d'États ces fameuses règles internationales. Une forme d'action possible consiste à tenir des « sommets populaires » parallèlement à certaines rencontres internationales des chefs d'États dans le cadre de l'ALEA (Belo Horizonte, 1997; Santiago, 1998) ou de l'APEC (Manille, 1996; Vancouver, 1997; Kuala Lumpur, 1998).

Les protestations prennent parfois un tour plus officiel comme c'est le cas à l'Organisation internationale du travail (OIT) et à l'OCDE, où s'est négocié le projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) et où siège la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) dont est membre le CTC. Empruntant une autre voie officielle, la centrale canadienne a établi un précédent en formulant la première plainte devant les tribunaux en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT), l'une des rares « clauses sociales » incluse dans l'ALENA.

Dernier projet en date, l'AMI représente certainement aux yeux du CTC la plus importante bataille menée cours des dernières années et sa plus belle victoire jusqu'à

¹⁶ CTC, *Solidarité mondiale, un programme syndical international*, énoncé de politique, 21^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, 13-17 mai 1996, p. 8.

¹⁷ CTC, *Solidarité mondiale*, énoncé de politique, 22^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Toronto, mai 1999, p. 17.

présent. « À la suite d'efforts menés à l'échelle internationale, se félicite-t-on en 1996, le syndicats et les groupes sociaux ont réussi à bloquer l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), un accord qui aurait augmenté le pouvoir des sociétés privées au détriment des gouvernements. Le Congrès du travail du Canada et une vaste gamme d'organismes, le Conseil des Canadiens en particulier, ont fait pression sur notre gouvernement et ont mené des initiatives de sensibilisation auprès du public à cet égard. Au niveau international, les militantes et militants canadiens ont participé aux efforts de sensibilisation auprès des groupes environnementaux, des groupes sociaux et des organisations du travail et ont exercé les pressions requises pour bloquer cet accord à l'OCDE. »¹⁸

En résumé, bien que le CTC reconnaisse que des contraintes structurelles et idéologiques extérieures s'exercent sur les gouvernements canadiens, il n'y trouve là aucune excuse pour se conformer à leurs préceptes. Au contraire, il tient toujours les gouvernements responsables et de la dégradation générale de la situation en matière de lutte à la pauvreté, et de la décision de mettre en place les mesures nécessaires pour remédier au problème. Comme durant les années 60, le CTC s'en remet pour ce faire principalement au gouvernement fédéral, n'accordant que peu d'attention aux échelons gouvernementaux inférieurs. Mais, contrairement à cette époque, la centrale syndicale ne réclame pas l'instauration de nouvelles mesures sociales plus généreuses, trop occupée qu'elle est à défendre les acquis. Les deux principaux enjeux qui ressortent de notre analyse de discours semblent bien refléter ces diverses tendances. La défense du programme d'assurance-chômage ainsi que la lutte contre l'AMI apparaissent en effet tous désignés pour explorer plus en détails la réalité des années 90.

La perspective québécoise

Comme trente ans auparavant, la pauvreté constitue une préoccupation importante à la FTQ durant les années 90. En fait, le problème apparaît même s'être aggravé notamment à cause des bouleversements provoqués par la mondialisation de l'économie. À l'image

¹⁸ CTC, *Solidarité mondiale*, énoncé de politique, 22^e assemblée statutaire du Congrès du travail du

du CTC, on ne s'inquiète plus simplement du degré de pauvreté que l'on retrouve encore au sein de la population, on dénonce désormais la dégradation de la situation démontrée par l'appauvrissement de la classe moyenne ainsi que l'accroissement du nombre « d'exclus ». Fait à noter, après avoir, à l'instar du CTC, longtemps attendu que la solution provienne des gouvernements, la FTQ opte graduellement pour la concertation de l'ensemble des intervenants gouvernementaux, économiques, syndicaux et populaires impliqués. Si les gouvernements fédéral mais surtout québécois conservent une certaine importance dans cette nouvelle approche, ils la partagent aujourd'hui davantage avec des acteurs non-gouvernementaux ou provenant des niveaux locaux et supranationaux.

« Le club des exclus de cette nouvelle économie mondialisante et globalisante est tout, sauf privé, s'exclame le président de la FTQ Clément Godbout, au congrès de la centrale en 1995. On s'y entasse. Ainsi, les prestataires de l'assurance-chômage et de l'aide sociale représentent près du quart de la population active du Québec. Les gens de la classe moyenne s'aperçoivent que la marginalité et l'exclusion ne sont plus des avatars réservés à une minorité « d'autres ». L'appauvrissement de la classe moyenne et l'érosion de sa qualité de vie constituent l'un des phénomènes les plus marquants des dernières décennies : son revenu a subi une lente mais inexorable érosion au fil des ans. [...] Un nombre croissant de personnes en emploi sont forcées, pour le conserver, de travailler dans des conditions précaires. [...] Parmi les exclus, il y a un groupe qui me tient beaucoup à cœur – et cela doit tous nous préoccuper aussi –, ce sont les jeunes, la relève, la génération future qui apparaît trop souvent comme une génération perdue. »¹⁹

Gouvernements et politiques sociales

Comme le CTC, la FTQ compte encore sur les gouvernements pour maintenir un ensemble complet et adapté de programmes sociaux en matière notamment de supplément au revenu, d'assurance-chômage, de santé ou d'éducation. Mais, contrairement au CTC, le gouvernement le plus important à ses yeux est le

Canada, Toronto, mai 1999, p. 11.

¹⁹ FTQ, *Ouvrons l'avenir, échec au chômage*, discours du président, 24^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, 27 novembre- 1^{er} décembre 1995, p. 7-8.

gouvernement québécois et non le gouvernement fédéral. Comme le CTC, la FTQ combat autant qu'elle peut, à partir des années 80, les multiples compressions budgétaires et réductions de services imposées par les gouvernements. Elle s'engage aussi à fond durant les années 90 dans la lutte contre les initiatives répétées du gouvernement fédéral de réformer le programme d'assurance-chômage. Sur la scène québécoise, l'enjeu qui apparaît le plus important en ce qui a trait à la lutte à la pauvreté lui apparaît être la réforme du régime de sécurité du revenu entreprise par le gouvernement du Parti québécois. La FTQ ne se prive pas non plus de réagir vivement à la réorganisation en profondeur du système de santé ou à la création d'un programme public d'assurance-médicament. À partir du début des années 80, ces luttes amènent graduellement la FTQ à en appeler de plus en plus à l'alliance entre le mouvement syndical et les autres mouvements populaires.

Tout en reconnaissant plus que le CTC la faible marge de manœuvre dont disposent les gouvernements dans le contexte économique mondial, la FTQ n'en attend pas moins du gouvernement provincial qu'il joue un rôle central dans l'évolution de la société québécoise. « Nous avons réussi au Québec, affirme un document de réflexion en 1995, par notre mobilisation, à maintenir une présence effective de l'État dans l'économie et à lui faire jouer un rôle essentiel de redistribution de la richesse par le maintien d'un filet de protection sociale. Cependant, notre société, comme d'ailleurs la plupart des autres sociétés modernes, n'a pas réussi à contrer la pauvreté, à éliminer le chômage, à réduire les disparités régionales et à établir l'égalité des chances pour tous et pour toutes. Nous avons toujours soutenu que nous devons travailler collectivement à la résolution de ces problèmes, et notre outil de travail collectif est principalement l'État québécois. [...] L'État québécois se doit d'être présent, de faire montre d'initiative, de mobiliser les agents socioéconomiques à la construction – jamais achevée – d'une société plus juste et plus prospère dans un contexte de concurrence de plus en plus planétaire. »²⁰

²⁰ FTQ, *Ouvrons l'avenir, échec au chômage*, document de travail, 24^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 27 novembre-1^{er} décembre 1995, p. 33-34.

Assez paradoxalement, et contrairement à ses consœurs syndicales canadiennes, cette conviction n'amène pas la FTQ à faire des élections générales québécoises ou canadiennes des rendez-vous tellement importants. À l'exception des référendums sur la question constitutionnelle dans lesquels son implication va grandissante, la centrale fait en effet généralement peu de cas des élections à venir. Cela ne l'empêche tout de même pas de prendre parti. Durant les années 80 et 90, son appui sur la scène politique québécoise va au Parti québécois, à l'exception des élections de 1985 et 1998. Sur la scène fédérale, à partir de 1993, elle retire son appui autrefois inconditionnel au NPD dont le programme est désormais jugé trop centralisateur et insensible aux revendications nationales des Québécois. Le Bloc québécois, nouveau parti nationaliste à Ottawa, ne profitera pas automatiquement de cette rupture; la centrale recommande plutôt à ses membres de se baser sur les mérites individuels de chaque candidat bloquiste pour se faire une opinion. À mesure des différents référendums sur la question nationale, on observe une croissance du nationalisme au sein de la FTQ : elle s'abstient en 1980, milite aux côtés des nationalistes québécois pour le camp du NON en 1992 contre l'Accord de Chalottetown et se joint au camp souverainiste lors du référendum québécois de 1995. À cette dernière occasion, la centrale explique sa décision notamment par le besoin de mettre fin aux dédoublements de compétences entre les gouvernements fédéral et provincial, condition sine qua non, selon elle, à l'établissement d'une véritable société sociale-démocrate.²¹

La création d'emplois et la concertation : le Sommet sur l'économie et l'emploi et le Fonds de solidarité

Bien que le chômage a constitué de tout temps, selon la FTQ, l'une des principales causes de la pauvreté, son importance relative dans le discours de la centrale ne cesse de croître du début des années 70 à la fin des années 90. Sans nier l'impact positif que peuvent avoir les programmes sociaux, la création d'emploi s'y impose graduellement, surtout à partir du début des années 80, comme le meilleur outil de répartition de la

²¹ FTQ, *La souveraineté et notre projet de société, plus qu'un OUI, un pays!*, Montréal, Fédération des travailleurs du Québec, 1995.

richesse. « Nous vivons une crise structurelle et profonde de l'emploi, analyse le président sortant de la FTQ, Fernand Daoust, au congrès de 1993. [...] La pauvreté monte, les inégalités se creusent, les régions du Québec et les quartiers ouvriers des villes vivent une hécatombe d'emplois sans précédent. [...] Notre préoccupation en faveur de l'emploi est fondamentalement une prise de position contre l'exclusion, contre toutes les exclusions, contre la tendance à l'égoïsme et au repli sur soi qu'engendre la propagation de l'insécurité. »²²

Les moyens suggérés pour créer plus d'emplois varient toutefois grandement durant toute cette période. Durant les années 70, on compte essentiellement sur l'État pour qu'il s'engage dans de vastes programmes d'investissements publics, qu'il adopte des lois sans cesse plus contraignantes à l'égard des entreprises notamment étrangères ou qu'il ait carrément recours à la nationalisation de certains secteurs industriels sensibles.²³ Le moyen de lutte par excellence pour faire avancer ce programme politique est la grève.

Le début des années 80 marque un changement de cap important. Estimant finalement que les mesures exigés jusque-là des gouvernements ne seraient pas suffisantes pour atteindre le plein emploi désiré, la centrale décide en 1983 de laisser un peu de côté sa stratégie de confrontation et s'engage plutôt sur la voie de la concertation.²⁴ L'idée, sans équivalent au CTC ou à la FTO, repose tout d'abord sur la reconnaissance que la servilité des pouvoirs publics nationaux à l'égard des intérêts d'affaire n'est pas la seule explication à tous les problèmes : le contexte économique international exerce aussi de véritables contraintes sur les États. L'idée, est inspirée, dit-on à la FTQ, de l'exemple de pays sociaux-démocrates européens. Elle se fonde sur l'espoir qu'une collaboration est possible entre l'ensemble des intervenants gouvernementaux, syndicaux, patronaux et autres, dans la recherche de solutions servant les intérêts de tous.

²² FTQ, *Regroupons nos forces*, discours du président, 23^e congrès Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 13-17 décembre 1993, p. 25.

²³ Voir par exemple : FTQ, *La mobilisation toujours nécessaire*.

²⁴ FTQ, *Pour une politique de plein emploi*, document d'appui, 18^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 5-9 décembre 1983, p. 19-21.

La centrale avait déjà exprimé en 1973 son désir de participer, à certaines conditions, aux différents organismes consultatifs gouvernementaux. Cette ouverture à la concertation avait pris un tour nouveau lors de sa participation aux sommets économiques organisés par le gouvernement du Parti québécois en 1977, 1979 et 1982. Les occasions d'établir cette concertation se font plus fréquentes durant les années 80, même après le remplacement du gouvernement péquiste par un gouvernement libéral, jusqu'à devenir au début des années 90 le principal moyen d'obtenir le plein emploi. « Si le plein emploi est l'objectif prioritaire de notre société, déclare-t-on en 1991, la concertation en est le principal moyen. »²⁵

Selon la FTQ, le Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, tenu en deux temps à Québec et à Montréal, constitue l'exemple le plus important et le plus récent de cette concertation. La participation de la centrale syndicale à l'événement devait permettre, entre autres, la sensibilisation du patronat aux questions sociales et le développement de solutions propres au Québec face au défi de la nouvelle économie mondiale. « Ce Sommet, rappelle le président Clément Godbout en automne 1998, nous l'avons nous-mêmes demandé et souhaité. La FTQ a joué un rôle central dans ce grand exercice démocratique. Durant les débats, des sujets de première importance ont été mis sur la table de travail [...], le gouvernement, les syndicats et les représentants patronaux se sont entendus pour reconnaître le rôle central du travail dans notre société. Dans la *Déclaration pour l'emploi*, nous nous sommes alors engagés à conjuguer nos efforts pour prévenir et combattre le chômage et l'exclusion, pour sauvegarder et développer l'emploi. »²⁶

Présente à toutes les tables de concertation en tant que représentante du mouvement syndical, la FTQ dispose également d'un autre outil original d'implication directe dans le développement économique québécois, outil absent au CTC et à la FTO : le Fonds de solidarité créé en 1983 et s'alimenté à partir des fonds de retraite d'une partie de ses

²⁵ FTQ, *Pour un Québec des solidarités*, 22^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 25-29 novembre 1991, p. 20.

²⁶ FTQ, *Les syndicats, artisans d'un monde meilleur*, discours du président, 25^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Québec, 23-27 novembre 1998, p. 5.

membres et de l'ensemble des travailleurs québécois. En plus de faire fructifier l'épargne de ses mandataires, le Fonds de solidarité de la FTQ a pour mission de venir en aide aux travailleurs dont les entreprises sont menacées de fermer faute d'une aide financière conjoncturelle. Plus généralement, le Fonds a aussi pour mission d'agir comme grand investisseur de capital de risque dans des projets permettant le développement économique québécois. Ici encore, on privilégie une approche basée sur la concertation des acteurs impliqués. Avant d'investir, le Fonds s'assure habituellement que les gouvernements, les entrepreneurs et les travailleurs concernés se soient entendus sur un projet commun. Ce rôle financier de premier plan permet au Fonds de siéger au sein de plusieurs conseils d'administration de grandes entreprises. Il lui vaut également d'être invité à participer à plusieurs forums locaux, régionaux et québécois de concertation auxquels participe déjà la FTQ.

« Au fil des ans, remarque Clément Godbout en 1995, le Fonds est devenu un extraordinaire laboratoire du changement social et économique concerté. Ses investissements, il les réalise en misant sur le potentiel d'une entreprise, et particulièrement sur son potentiel humain. »²⁷

L'exercice de la concertation comprend parfois ses moments de frustration. Fernand Daoust, reconnaît en 1993 : « 'Concertation', 'partenariat', 'contrat social', 'cogestion', 'gestion participative'... autant d'expressions 'sympathiques' qui ne veulent souvent rien dire. Je suis personnellement scandalisé de constater que, malgré tout ce 'climat' de concertation, au fond, peu de choses ont changé. Dans les entreprises, les syndicats sont bien loins d'être respectés comme les ténors patronaux le laissent entendre. Au Québec, les employeurs mettent encore des bois dans les roues de la syndicalisation. »²⁸

Cinq ans plus tard, son successeur, Clément Godbout, constate toutefois que le Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 a permis de réaliser des gains appréciables. « Un des résultats palpables du Sommet, dit-il, est que le monde des affaires est devenu moins

²⁷ FTQ, *Ouvrons l'avenir, échec au chômage*, discours du président, p. 18.

²⁸ FTQ, *Regroupons nos forces*, discours du président, p. 22.

virulent contre le gouvernement du Québec et que, jusqu'à un certain point, le patronat offre maintenant une certaine collaboration à la réflexion sur notre avenir collectif. »

La scène locale et régionale : les Corporations de développement économique communautaires

Comme on le voit, la FTQ consacre l'essentiel de son attention et de son énergie à la scène québécoise. Elle ne s'y limite pas, cependant. Outre l'attention qu'elle accorde toujours à la scène politique canadienne, elle a vu grandir sensiblement son intérêt pour les enjeux locaux. Bien qu'observé de temps en temps dès la fin des années 60, il faut encore là attendre le début des années 80 pour voir cet intérêt prendre de l'importance. Si la future politique de plein emploi doit être planifiée au niveau provincial, dit-on en 1983, son succès dépendra de la capacité d'en confier la réalisation concrète aux acteurs des différents milieux.²⁹ Pour fonctionner, ajoute-t-on, les mécanismes de concertation doivent s'étendre aux paliers régionaux et locaux.

Forte de l'expérience de différentes tables de concertation et de sommets économiques régionaux, la centrale découvre, à partir de la fin des années 80, les institutions locales les plus à même de favoriser cette dynamique : il s'agit des corporations de développement économique communautaire (CDEC). Elle reconnaît également, à la fin des années 90, les conseils régionaux de développement (CRD) et les Conseils régionaux des partenaires du marché du travail comme des lieux dans lesquels elle entend s'investir.

À ce chapitre, la FTQ entraîne dans son sillon le Fonds de solidarité qui inaugure, à partir du milieu des années 90, 17 bureaux régionaux administrés par des représentants locaux et axés sur les besoins spécifiques de chaque région. Le Fonds s'associe également avec l'Union des municipalités régionales de comté pour mettre en place 75 sociétés locales d'investissement dans le développement de l'emploi (SOLIDE) dont la mission est d'aider le financement de projet locaux de développement économique.

²⁹ FTQ, *Pour une politique de plein emploi*, p. 22.

La scène supranationale : l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI)

La FTQ n'en a pas que pour les questions de nature régionale. À l'image du CTC, elle s'intéresse aussi de plus en plus à la scène supranationale : elle constate que les règles économiques mondiales ont évolué de telle manière que les États nationaux ne disposent plus de la même marge de manœuvre qu'auparavant. Comme le CTC, elle entend faire pression sur les gouvernements canadiens et québécois pour réduire autant que possible les dégâts mais compte aussi sur une stratégie d'action au niveau supranational visant à humaniser le processus de mondialisation en cours.

L'intérêt de la FTQ pour ce type d'enjeu a généralement connu la même évolution que celui du CTC. Là encore on remarque que le phénomène, que l'on qualifiera plus tard de mondialisation, s'observait dès le tout début de notre période d'étude. Le président Louis Laberge nouvellement élu notait en effet dès 1965 pour justifier l'appartenance à des syndicats internationaux que : « À la mobilité des capitaux s'ajoute maintenant celle de la technologie, qui devient à toutes fins pratiques le monopole des géants économiques que sont les États-Unis et l'Union Soviétique. On ne peut même plus parler vraiment de capitaux étrangers, car nous avons désormais affaire à un capitalisme international auquel personne ne peut plus échapper. Il faut opposer à ce capitalisme international une force syndicale capable autant que possible de traiter d'égal à égal avec ces entreprises tentaculaires. Cela suppose non seulement des échanges d'informations et de services techniques, mais aussi l'accès à des fonds de grève et de boycottage supranationaux qui ne sont réalisables qu'à la faveur de liens organiques. »³⁰

Ce genre de constatation apparaît de temps à autre durant les années 60 et 70, mais ce n'est réellement qu'à la fin des années 80, avec la négociation de l'Accord de libre-échange, que la question de la mondialisation devient un enjeu central dans la lutte à la pauvreté. La FTQ se joint tout d'abord à l'ensemble du mouvement syndical canadien pour mener la lutte contre le projet de traité. L'expérience d'une collaboration pancanadienne en ce domaine n'ayant pas été satisfaisante au goût des trois grandes

³⁰ FTQ, *Notre syndicalisme à l'heure du nouveau Québec*, discours inaugural du président, p. 14.

centrales québécoises, ces dernières constituent leur propre coalition (la Coalition québécoise sur les négociations trilatérales) lorsque s'ouvre les négociations de l'ALENA.

Une entente avec le CTC, intervenue finalement en juin 1992, accorde d'office une place à un représentant de la centrale québécoise dans toutes les délégations internationales du CTC. La FTQ accède ainsi directement à la scène supranationale. « La FTQ ne s'ouvre pas à la dimension internationale seulement au nom de sa spécificité québécoise, déclare au congrès de 1993 le président sortant de la FTQ, Fernand Daoust. L'intervention internationale de la FTQ doit être conçue comme la prolongation de son action sociale et politique au Québec. Nous ne remplirions pas totalement notre mission si nous la confinions aux seuls milieux de travail, au seul Québec. Et il serait impensable, à l'heure de la mondialisation de l'économie, que nous concevions notre action dans le vase clos de nos frontières. Nos affiliés l'ont compris, eux qui ont multipliés les missions au Mexique en prévision de l'application de l'Accord de libre-échange nord-américain. »³¹

Depuis ce jour, l'intérêt de la FTQ pour la mondialisation ne fait que croître. « Qu'on me comprenne bien, précise le président Clément Godbout en 1998, il ne s'agit pas de combattre la mondialisation. La mondialisation, elle se fait, elle se fera, avec ou sans nous. C'est un mouvement irréversible et ce n'est pas la fin du monde! Mais il faut travailler à la civiliser... »³² Comme le CTC, la FTQ estime que la négociation de l'AMI est un combat qu'il ne faut pas perdre parce qu'il symbolise parfaitement le chemin que la mondialisation ne doit surtout pas emprunter. « À l'instar des autres membres de la coalition qui se battent contre ce projet [l'AMI], poursuit Clément Godbout, nous craignons que les sociétés étrangères puissent réclamer la fin des normes du travail et de l'environnement, ainsi que des programmes sociaux, au nom du laissez-faire économique pur. »³³

³¹ FTQ, *Regroupons nos forces*, discours du président, p. 10.

³² FTQ, *Les syndicats, artisans d'un monde meilleur*, discours du président, p. 14.

³³ FTQ, *Les syndicats, artisans d'un monde meilleur*, p. 15.

En résumé, le discours de la FTQ sur la lutte à la pauvreté durant les années 90 présente plusieurs similitudes avec ce qu'il était une trentaine d'années plus tôt. Comme à cette époque, la centrale syndicale accorde en effet beaucoup d'attention à la question de la pauvreté. De plus, elle privilégie nettement l'action au niveau provincial sans toutefois nier l'importance de l'échelon canadien. Mais elle se démarque aussi des années 60 à plus d'un titre. Comme le CTC, la FTQ a moins l'occasion de réclamer des gouvernements la création de nouveaux programmes sociaux plus généreux, étant déjà très occupée à défendre les programmes existants contre des processus de réformes jugés néfastes. L'enjeu le plus important à ce chapitre s'avère la réforme de l'assurance-chômage au fédéral et celle de la sécurité du revenu au provincial. Comme le CTC, la centrale québécoise a également vu croître son intérêt pour l'arène supranationale notamment lors de la négociation de l'AMI. Plus que le CTC, elle a aussi accordé une attention croissante aux actions réalisables au niveau local au sein, par exemple, des CDEC.

Mais le plus grand changement intervenu porte sur le moyen privilégié de lutte contre la pauvreté, et la relégation au deuxième rang des programmes sociaux gouvernementaux au profit de l'objectif de création d'emplois grâce à la concertation. Ce changement est illustré par l'importance singulière accordée par la FTQ au Sommet sur l'économie et l'emploi en 1996. On en retrouve également une démonstration dans les ambitions nourries par la centrale pour son Fonds de solidarité ainsi que dans l'enthousiasme suscité par des initiatives locales telles que les CDEC.

La perspective montréalaise

Dans son analyse de la situation, le CTM fait largement écho à la FTQ. Comme la centrale syndicale provinciale, le Conseil se désole de voir la pauvreté gagner du terrain particulièrement à Montréal. Comme elle, il estime que cela est dû à la fois au nouveau contexte économique mondial ainsi qu'à l'application par les gouvernements du programme politique et économique des seuls intérêts d'affaire. Comme elle, il juge que la solution à cette déplorable situation passe par la défense des programmes sociaux mais surtout par la création d'emplois de qualité. Pour ce faire, le CTM prévoit bien sûr maintenir une pression revendicative constante sur les décideurs publics, mais compte

d'abord et avant tout sur la mise en place de projets de création d'emploi élaborés en concertation par l'ensemble des acteurs locaux concernés.

Le CTM dresse un sombre portrait de la situation à Montréal en 1998. La ville est véritablement devenue la « capitale de la pauvreté au pays » constate-t-on, « contrairement à ce qu'on a pu connaître à d'autres période dans l'histoire du Québec, et particulièrement dans l'histoire de la région du Montréal métropolitain, la croissance économique n'entraîne plus de développement social. En effet, malgré le développement de l'économie et malgré les profits grandissants du Capital, le 'social' dégringole. Pauvreté, misère, isolement, deviennent le lot d'un nombre de plus en plus grandissant de personnes. On ne parle plus seulement de pauvreté, on parle d'appauvrissement. Un fossé se creuse de plus en plus entre riches et pauvres. »³⁴

Cet appauvrissement s'observe à deux niveaux différents. Tout d'abord à un niveau économique par le besoin croissant de recourir aux banques alimentaires, par la dégradation des conditions de logements, par l'endettement ainsi que par la croissance des écarts de revenus entre les concentrations de populations pauvres et de populations riches qui cohabitent sur l'Île de Montréal. Phénomène peut-être plus grave, l'appauvrissement se constate également sur le plan social alors que les niveaux d'éducation et de santé des plus pauvres diminuent, que croissent l'isolement, l'exclusion et les clivages de toutes sortes, et que les plus démunis sentent se réduire leur influence sur les pouvoirs publics.

Il ne fait pas de doute que les responsables de cette situation sont les « tenants du néolibéralisme », estime le CTM. Les entreprises, les banques et les gouvernements font subir à la population la « suprématie de la loi du marché, la mondialisation et l'inévitable concurrence qui en découle ».³⁵ Il est cependant vrai que le contexte mondial exerce une importante contrainte sur les acteurs locaux, reconnaît-on tout de même trois ans plus tôt. « L'économie mondialisée, la compétition plus féroce, les gouvernements

³⁴ CTM, *Notre engagement social, au cœur de l'action syndicale*, 14^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 16-17 avril 1998, p. 5.

³⁵ CTM, *Notre engagement social, au cœur de l'action syndicale*, p. 10.

sont ébranlés tant par les déficits que par la diminution de marge de manœuvre qui résulte de la conjoncture économique globale. Les entreprises doivent, pour tirer leur épingle du jeu et dans certains cas pour survivre, rencontrer des exigences plus grandes en matière de qualité, d'efficience, de créativité. »³⁶

Comme la FTQ, le CTM estime qu'il est du devoir des pouvoirs publics de maintenir un bon filet social. « Sous la pression du milieu des affaires et au nom de la nouvelle donne économique mondiale, déclare en 1998 le président du Conseil, Michel Taylor, ce sont souvent les porte-parole gouvernementaux eux-mêmes qui ont proclamé que l'État se devait d'être moins présent, moins interventionniste. Si nous pouvons souscrire à certaines formes de décentralisation au profit des communautés locales, jamais nous ne serons d'accord à ce que l'État abandonne son rôle d'arbitre et de régulateur social. Il faut donc continuer sans cesse à exiger de l'État que toutes ses décisions et politiques visent cet objectif fondamental qu'est la redistribution de la richesse collective afin de briser le cercle vicieux de l'appauvrissement et de la marginalisation. »³⁷

Le CTM s'associe d'ailleurs à toutes les campagnes organisées contre les compressions budgétaires et les réductions de services des gouvernements québécois et canadien. Il se joint entre autres à la FTQ et aussi à des groupes populaires locaux dans la lutte contre le projet fédéral de réforme du programme d'assurance-chômage. Il fait de même pour la réforme québécoise de la sécurité du revenu et la réforme du système québécois de la santé. Au niveau municipal, il s'élève contre le projet de la ville de Montréal de privatiser son service d'eau.

Contrairement à la FTQ, le CTM n'a pratiquement jamais cessé d'être directement impliqué dans la politique partisane : après avoir présenté lui-même deux candidats aux élections municipales de 1970, il participe, aux élections suivantes, à la création d'un nouveau parti, le Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM). Il y restera associé jusqu'à la victoire du parti en 1986. La fébrilité des premières années de pouvoir de la

³⁶ CTM, *Le temps de faire le point*, 13^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 27-28 avril 1995, p. 10.

³⁷ CTM, *Notre engagement social, au cœur de l'action syndicale*, discours du président, 14^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 16-17 avril 1998, p. 5.

nouvelle administration municipale submerge rapidement de travail ses alliés du monde syndical. On participe à de multiples comités consultatifs municipaux et l'on soumet de nombreux mémoires sur le sort des sans-abris, sur le développement de logement sociaux ou sur la gestion du transport en commun.³⁸ L'usure du pouvoir³⁹ et la défaite du RCM en 1994 aux mains d'une nouvelle équipe nettement moins sympathique aux groupes populaires réduisent considérablement ce lien privilégié avec le pouvoir municipal et amène le CTM à se consacrer à d'autres moyens d'action.⁴⁰

Les initiatives locales créatrices d'emplois : les corporations de développement économique communautaire

À l'image de la FTQ, le moyen de lutte contre la pauvreté sur lequel on finit par fonder le plus d'espoirs se révèle être la création d'emplois réalisée grâce à la concertation entre les différents acteurs impliqués. Si les lieux de cette concertation sont pratiquement les mêmes pour le CTM et la FTQ (Sommet sur l'économie et l'emploi, CDEC, Fonds de solidarité de la FTQ), on n'est pas surpris de voir le Conseil du travail de Montréal accorder plus d'importance aux forums locaux que provinciaux.

Avant la création par le gouvernement du Québec des premiers forums régionaux de concertation, le CTM s'était souvent senti frustré par l'impuissance dans laquelle le confinait son manque de ressources humaines et financières. Mise à part son implication en faveur du RCM, il trouvait difficilement des moyens d'action qui le satisfassent. Au milieu des années 70, il presse les instances de la FTQ d'accorder plus d'importance aux conseils du travail.⁴¹ À partir du début des années 80, il commence à resserrer ses liens avec les différentes organisations sociocommunautaires locales impliquées dans la lutte

³⁸ CTM, *Des défis, des outils : l'emploi, le Montréal multi-ethnique, la relève*, rapport du secrétaire-général, 10^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 11-13 mai 1989, p. 55-56.

³⁹ CTM, *Le temps de faire le point*, p. 25.

⁴⁰ CTM, *Notre engagement social, au cœur de l'action syndicale*, rapport du secrétaire-général, 14^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 16-17 avril 1998, p. 22 et 23.

⁴¹ CTM, *Le mouvement et le nouveau gouvernement, avant on était contre...*, 4^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 13-15 mai 1977.

à la pauvreté. À l'exemple de son vis-à-vis torontois, il s'engage également dans les différentes campagnes de Centraide.

C'est surtout à partir de la fin des années 80 que les occasions de concertation se font plus fréquentes. La centrale montréalaise se prépare en 1987 à la tenue d'un Sommet économique de Montréal qui sera finalement annulé. Elle participe un peu plus tard au Forum régional pour l'emploi organisé par quelques grands acteurs des secteurs coopératifs, syndicaux et des affaires. Elle se joint également aux travaux de réflexion du Comité de concertation économique de la communauté urbaine de Montréal avec des représentants des élus locaux et de la Chambre de commerce de Montréal. Elle acceptera avec enthousiasme de s'associer au Conseil régional de développement (CRD) de l'île de Montréal,⁴² ainsi qu'aux Centres locaux de développement (CLD) et Centres locaux d'emploi (CLE) créés plus tard par le gouvernement du Parti québécois.

En principe, on ne refuse jamais de participer à toutes ces tables de concertation souvent créées par le gouvernement du Québec. « Dans le grand mouvement de décentralisation du gouvernement provincial vers le palier local et régional, explique-t-on, le CTM a voulu y inscrire sa participation pour s'assurer que le développement se fasse au profit de la population dans le sens de l'équité, de la démocratie et de l'emploi. »⁴³

On ne cache pas cependant avoir beaucoup plus confiance en l'efficacité des initiatives prises par les communautés locales directement concernées. Les plus importantes à ce chapitre à se développer à partir de la fin des années 80 sont les corporations de développement économique communautaire (CDEC). « Les principales interventions du CTM, rapporte-t-on en 1995, ont été réalisées avec l'aide des organismes communautaires qui ont priorisé l'emploi comme moyen de redressement de la situation sociale et économique de leur quartier, de leur ville ou sous-région. Le CTM a contribué à mettre sur pied la plupart des sept [CDEC] de la Ville de Montréal et y participe

⁴² CTM, *Notre engagement social, au cœur de l'action syndicale*, 14^e congrès, p. 18.

⁴³ CTM, *Notre engagement social, au cœur de l'action syndicale*, 14^e congrès, p. 17.

activement. [...] Le rôle des CDEC, rappelle-t-on, est de regrouper les forces du milieu pour travailler ensemble au relèvement socio-économique de la population locale. »⁴⁴

Dans le même esprit, le CTM accueille avec bonheur l'implication locale plus grande du Fonds de solidarité de la FTQ par l'entremise de ses Fonds régionaux et de ses sociétés locales d'investissement et de développement (SOLIDES) créées en collaboration avec les municipalités régionales de comté (MRC). Il se montre également intéressé à explorer le concept « d'économie sociale », révélé au grand public lors du Sommet sur l'économie et l'emploi. Les premières applications de ce concept au Québec ont mené à la création d'entreprises cherchant à allier à la fois viabilité économique et création d'emploi dans le domaine des services sociaux et domestiques offerts aux populations les plus démunies. Le président du CTM déclare à ce sujet en 1998 : « Nous croyons que bien encadrée et bien gérée, l'économie sociale peut, avec d'autres mesures, aider à remettre la société québécoise sur le chemin d'une plus grande justice sociale. »⁴⁵

Comme trente ans auparavant, le discours du CTM sur la lutte à la pauvreté ressemble donc à s'y méprendre à celui de sa centrale provinciale. De manière probablement assez prévisible, le CTM se révèle toutefois plus soucieux que sa consœur provinciale de trouver l'application locale aux grands principes d'action proposés : sans nier l'importance du Sommet sur l'économie et l'emploi, la centrale montréalaise se tourne ainsi rapidement vers des institutions locales comme les CDEC ou le CRD de l'île de Montréal pour trouver l'application du principe de création d'emplois par l'entremise de la concertation.

La perspective ontarienne

Durant les années 90, la Fédération des travailleurs de l'Ontario se démarque finalement assez peu du CTC dans son analyse et ses modes d'action. Comme lui, et dans une certaine mesure comme la FTQ, la FTO s'insurge contre la subordination des pouvoirs publics aux intérêts d'affaires. Elle s'oppose aux compressions des services publics qui

⁴⁴ CTM, *Le temps de faire le point*, p. 22.

⁴⁵ CTM, *Notre engagement social, au cœur de l'action syndicale*, discours du président, p. 6.

en découlent tout comme à la signature de traités commerciaux qui menacent selon elle le bien-être de la majorité des Canadiens. L'élection en Ontario d'un premier gouvernement néodémocrate en 1990, puis son renversement par les conservateurs de Mike Harris en 1995, incite néanmoins la FTO à consacrer plus d'attention que de coutume à la politique provinciale. Contrairement à la FTQ, elle laisse au CTC la responsabilité de développer le champ d'action supranational et ne montre aucun intérêt pour les idées québécoises de concertation et de décentralisation.

Il faut noter dans un premier temps que la pauvreté se révèle rarement traitée de façon explicite et détaillée par la FTO durant les années 90. On évoque toutefois souvent la dégradation des conditions de vie de la majorité de la population, particulièrement en ce qui a trait à sa situation économique. On s'alarme du taux de chômage élevé. On déplore le nombre croissant des personnes dépendant de l'assistance sociale. On note l'accroissement apearant du nombre de citoyens faisant appel aux banques alimentaires. L'ensemble de ces phénomènes, qui peut se résumer en une dégradation des conditions de vie des plus démunis, se rapproche suffisamment de l'idée que l'on se fait généralement de la pauvreté, et aussi celle que s'en font les porte-parole syndicaux étudiés ici, pour nous servir de base d'examen de dépannage. Le contenu d'une série de fascicules d'information publiés en 1998, à laquelle a contribué la FTO, et qui traite cette fois explicitement de la question de la pauvreté,⁴⁶ tend d'ailleurs à confirmer la justesse de cette approche de dépannage.

D'abord le gouvernement fédéral

Depuis 1960, les gouvernements attirent l'attention principale et presque unique de la centrale syndicale ontarienne en ce qui a trait à lutte à la pauvreté. À l'exemple du CTC et d'une certaine manière de la FTQ, la FTO est graduellement passée d'un rôle revendicatif durant les années 60 et 70, à un rôle nettement plus défensif durant les années 80 et 90. Les premières critiques durant les années 1990 sont adressées au gouvernement fédéral. Comme ailleurs, ces critiques ont commencé dès le début des

années 80 et accusent les gouvernements fédéraux successifs d'avoir considérablement affaibli les politiques sociales canadiennes par leurs réformes et leurs compressions budgétaires successives. Les plus importantes campagnes sont menées contre les nombreuses réformes apportées au programme d'assurance-chômage. On blâme aussi le gouvernement Chrétien d'avoir aboli plus de 125 000 emplois en cinq ans dans le secteur public, d'avoir réduit drastiquement les transferts sociaux aux provinces et d'avoir perverti ou éliminé toutes les grands programmes sociaux tel que le Régime d'assistance publique du Canada, le programme canadien d'assurance-maladie, les programmes d'aide à l'éducation ainsi que le régime de pension de retraite.⁴⁷

Au début de la décennie, c'est surtout la signature de l'Accord de libre-échange et la négociation de l'ALENA qui constitue le dossier le plus important.⁴⁸ Ce projet porté par le gouvernement fédéral conservateur incarne alors *le mal* à abattre. La FTO souhaite voir à cette époque le gouvernement canadien revenir purement et simplement sur sa signature. En plus des campagnes de protestation qu'elle mène conjointement avec d'autres organisations syndicales et sociocommunautaires de la province et du pays, la centrale ontarienne compte sur l'appui et les pressions du gouvernement néodémocrate ontarien pour faire plier Ottawa. Elle accueille avec joie l'annonce de la contestation judiciaire entreprise par le gouvernement Rae contre l'ALE.

Parmi les autres mesures fédérales que l'on estime être grandement responsables de l'aggravation de la pauvreté se retrouvent les taux d'intérêt trop élevés, la surévaluation du dollar canadien et l'imposition de la taxe sur les produits et services (TPS).⁴⁹

⁴⁶ Centre for Social Justice, *The Growing Gap, A Look at the Increasing Inequality Between the Rich and the Poor*, Toronto, CSJ, octobre 1998.

⁴⁷ FTO, *The public sector, public services and the economy*, 4th assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 24-28 novembre, 1997, p. 3.

⁴⁸ Voir : FTO, *Economic Renewal - Our Vision*, 1^{re} assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 25-29 novembre, 1991.

⁴⁹ *For a Full Employment Economy*, 3^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 20-24 novembre, 1995.

Déclaration de guerre contre le gouvernement Harris

Si la FTO a toujours accordé beaucoup plus d'importance au gouvernement fédéral que la FTQ, elle est de plus en plus préoccupée par la politique provinciale au fur et à mesure que la décennie avance. L'élection du conservateur Mike Harris en 1995 constitue en ce sens un événement déterminant qui la mènera rapidement à déclarer ouvertement la guerre au gouvernement ontarien.

La FTO note crûment en 1997 : « Hospital closures, education cutbacks, slashing of transfer payments to municipalities, elimination of all social housing, attacking organized labour, elimination of democratic processes and reduced benefits to the poor, the children, the homeless, the sick and the elderly, are the orders of the day of Ontario's provincial government. »⁵⁰ « This government is like no other has been, déclare pour sa part en 1995 le président de la FTO Gordon Wilson. It is made up of people who have one idea – to create a society with a handful of powerful people – and many powerless and penniless. There is no room for the working poor, the disabled, the middle class, the youth. There is room only for power and money, and access to it is controlled to a fascist degree. »⁵¹

Le nombre et l'ampleur des réformes mises en branle par le gouvernement Harris rendent difficile l'identification des plus graves en matière de lutte à la pauvreté aux yeux de la FTO. La réforme et les compressions dans les programmes d'aide sociale en apparaît néanmoins clairement comme l'une des plus chocantes selon elle.⁵² Mais il appert rapidement que, pour la centrale, l'ensemble du message et du programme politique du gouvernement Harris sert les riches au détriment du reste de la population, notamment des pauvres.

⁵⁰ FTO, *Fight-Back : At Work – in the Streets – at the Ballot Box*, 4^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 24-28 novembre, 1997, p. 1.

⁵¹ FTO, *Get to the Big Guys Before They Get to You*, rapport du président, 3^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 20-24 novembre, 1995, p. 1.

⁵² FTO, *The Last Straw*, assemblée spéciale d'urgence, Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 28 juillet 1997, p. 6.

La confrontation avec le gouvernement ontarien prend une envergure sans précédent. Les syndicats s'allient à une large base composée de différents groupes de pression et mouvements communautaires pour mener notamment des journées de débrayages et de protestations massives (*days of action*) qui embrasent à leur tour les différentes régions ontariennes en 1995 et 1996. « Recently, we have strengthened our bond with community activists through the Days of Action, rapporte-on en 1997, and through grass roots involvement in the Ontario Coalition for Social Justice and its community structures. »⁵³

Malgré l'ampleur exceptionnelle de cette campagne, la FTO n'a pas attendu la venue de Mike Harris pour tisser des liens stratégiques avec d'autres organisations populaires. Au milieu des années 70, elle s'associe déjà à une coalition de mouvements sociocommunautaires contre la pauvreté.⁵⁴ Cette collaboration devient plus importante à partir de la seconde moitié des années 80 lors de la lutte contre l'Accord de libre-échange.

Mais on n'en reste pas là. Ce n'est rien de moins que la tête du gouvernement conservateur que la centrale veut avoir. Aussi presse-t-elle ses membres et les électeurs de le défaire aux prochaines élections. « The ultimate political action, reconnaît-on, is the election of a government committed to restoring, rebuilding and further reforming this province for all the people. »⁵⁵ La difficile expérience des années Rae n'empêche pas la FTO de recommander une fois de plus de voter pour le NPD. « While it is true, dit-on en 1997, that the NDP governments have made big mistakes and have not fulfilled all of labour's goals, it is also true that when we compare the NDP legislative record with that of the old-line parties, the NDP years in office have, for the most part, brought about progressive changes for labour and working families. »⁵⁶

⁵³ FTO, *Fight-Back*, p. 2.

⁵⁴ FTO, *Labour's Voice in Ontario 1957-1997*, Toronto, Fédération des travailleurs de l'Ontario, 1997, p. 48.

⁵⁵ FTO, *Labour's Voice*, p. 16.

⁵⁶ FTO, *Fight-Back*, p. 2

La FTO n'accepte pas l'excuse que le contexte économique mondiale n'offre aucune autre alternative aux gouvernements provinciaux ou fédéral. Sans nier l'existence de ces contraintes, la centrale syndicale estime que les gouvernements auxquels elle mène la lutte depuis le début des années 80 ont toujours disposé d'une importante marge de manœuvre. Au mieux, elle blâme ces gouvernements de manquer de courage face aux pressions exercées principalement par les milieux d'affaires. Au pire, elle les accuse de renforcer les caractéristiques les plus pernicieuses de ce contexte économique mondial.

« Ultra-conservative governments that promote private markets at the expense of quality social services and universal programs, such as education and Medicare, are not unique to Ontario, constate la FTO dans une déclaration politique. The globalization of markets and increased mobility of capital are international in scope. The development of more and more transnational corporations, the growing influence of organizations such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, the World Trade Organization (WTO), and the signing of the free trade agreements (NAFTA) all attest to the internationalization of markets and competition. The influence of these developments on government and policy can be seen from Europe to the United States, to Australia, in terms of growing inequality, unemployment, anti-worker policies on the one hand and anti-democratic policies that favour the wealthy and the corporate sector on the other. The Harris government is an enthusiastic supporter of the global employers' agenda [...] in fact, the government is not merely responding to globalization, it is implementing it in Ontario. »⁵⁷

Le court règne du premier gouvernement néodémocrate ontarien, de 1990 à 1995, illustre bien l'intransigeance de la FTO à l'égard de toute mesure qui se rapproche de cet « ordre du jour de la grande entreprise ». La Centrale se dira trahie par le gouvernement Rae lorsque celui-ci entreprendra ce qu'elle qualifie dès 1993 de « wrong-headed deficit fight ».

⁵⁷ FTO, *The Last Straw*, p. 1-2.

« The legislative agenda of the first New Democratic Party government in Ontario, déplore-t-elle alors, has resulted in a profound sense of betrayal. [...] The legislation speaks only for the powerful. [...] The government's preoccupation with the deficit and its attack on public services is having a devastating effect. »⁵⁸ « The Ontario New Democratic Party, poursuit-on plus loin, does not belong to the Premier and the NDP caucus at Queen's Park [...] We must join with other progressive elements within the NDP to ensure that our partnership is respected and the integrity of our policy making is maintained when we form government. »⁵⁹ On ne se prive pas alors pour rappeler au gouvernement Rae que sa survie dépend de l'appui des syndicats. On encourage également les syndiqués à investir la base et les instances décisionnelles du parti pour faire entendre raison au caucus et au conseil des ministres.

Comme les autres centrales syndicales, la FTO pense depuis longtemps que le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté est d'abord et avant tout d'atteindre le plein emploi.⁶⁰ Comme le CTC, elle croit depuis le début des années 70 que la seule façon d'y arriver est de mettre un terme aux mesures adoptées par les gouvernements visant la réduction des coûts de la main-d'œuvre et de mettre plutôt sur pied des politiques d'augmentation de la valeur ajoutée. Elle demande ainsi une intervention accrue de l'État dans l'économie plutôt que son retrait, le développement du filet social plutôt que sa réduction, et la hausse générale des salaires plutôt que les habituelles réductions.⁶¹

⁵⁸ FTO, *Labour's Relationship with the New Democratic Party When the NDP is in Government*, 2^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 22-26 novembre, 1993, p. 3.

⁵⁹ FTO, *Labour's Relationship*, p. 5.

⁶⁰ FTO, *For a Full Employment Economy*, 3^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 20-24 novembre, 1995.

⁶¹ Voir par exemple : FTO, *For a Full Employment Economy*; FTO, *An Economic Programme to Make Ontario Work*, 30^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 24-27 novembre, 1986; FTO, *An Industrial Development Strategy : Economic and Social Planning for Growth, Full Employment and an Improvement in the Quality of Life*, 22^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 13-16 novembre, 1978.

Différences entre les deux fédérations provinciales

On remarquera qu'il n'est question nulle part de la concertation sur laquelle compte tellement son pendant québécois, la FTQ. Le degré d'animosité entre la centrale syndicale ontarienne et le gouvernement de Mike Harris en constitue peut-être l'une des raisons. Les années de règne du gouvernement Rae ont en effet vu l'établissement de forums conjoints (gouvernement-syndicat-patronat) notamment sur la de santé et la sécurité au travail. « That kind of progress, juge-t-on alors, provides a precedent for equal, shared power in a number of other areas, including training for workers and workers' compensation. »⁶² Autant l'initiative du gouvernement néodémocrate avait alors été accueillie favorablement, autant la décision de son successeur d'y mettre fin est plus tard dénoncée.⁶³ Ces premiers pas apparaissent néanmoins bien tardifs et bien timides en comparaison avec la véritable profession de foi en la concertation de la FTQ et son engagement en ce sens tout particulièrement à partir des années 80.

Tout en étant d'accord avec la FTQ pour défendre le maintien, sinon le rehaussement des programmes sociaux, la FTO s'en distingue également par son opposition aux transferts de responsabilités fédérales vers les provinces. À la centrale ontarienne, on justifie généralement cette opposition toujours par le même argument : la crainte que la manœuvre serve à réduire le niveau des services offerts. « The corporate-conservative agenda, explique-t-on par exemple en 1993, whenever possible, attempts to lessen the role of the federal government, thereby eroding the concept of a Canada-wide standard for services. [...] Wherever possible responsibility without adequate resources is downloaded to other levels of government. The implementation of this agenda does not mean that programs disappear overnight. Rather, what happens is that coverage and adequacy of the programs are cut back more and more over time »⁶⁴

⁶² FTO, *President's Report*, 1^{re} assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 25-29 novembre 1991, p. 3.

⁶³ FTO, *The Last Straw*, p. 5.

⁶⁴ FTO, *Social Services*, 2nd Biennial Convention, Ontario Federation of Labour, Toronto, 22 au 26 novembre 1993, p. 4.

Bien qu'elle se montre à l'occasion sympathique et même enthousiaste devant l'action de ses propres composantes locales ou d'autres groupes sociocommunautaires, la fédération syndicale provinciale fait, par contre, généralement peu de cas des enjeux locaux durant toute la période étudiée. Ce peu d'intérêt de la FTO pour la scène locale ou régionale ressort nettement en comparaison de l'attention et de l'importance grandissante que la FTQ accorde à ce type de question à partir de la fin des années 80.

La scène supranationale laissée au CTC

Ayant pris acte, comme le CTC et la FTQ, de l'importance des enjeux débattus sur la scène supranationale, la FTO se démarque une fois de plus de la centrale syndicale québécoise en s'en remettant entièrement à son instance canadienne pour élaborer les stratégies et mener les actions nécessaires pour y faire entendre la voix des travailleurs et des plus démunis. Dans l'une de ses déclarations de politique, elle dit en 1995 : « The OFL, through the Canadian Labour Congress (CLC), needs to continue and expand its solidarity work with labour and popular movements in all three NAFTA countries. First, to challenge key aspects of the free trade agreements which are particularly detrimental to working people; and second, to develop and coordinate international activity aimed at generating economic renewal and job creation. The free trade agreements, in large part, reflect the changed world of globalized trade and investment. Economic activities today occur on an international level more than ever before. Many of the current mechanisms traditionally used by nation states to regulate and control the economic activities within their borders are no longer effective. New international mechanisms enabling democratic control are needed. »⁶⁵

Durant la seconde moitié des années 90, le discours de la FTO sur la lutte à la pauvreté se résume donc essentiellement à une guerre ouverte contre le gouvernement provincial de Mike Harris. De toutes les mesures adoptées par les conservateurs ontariens, leur réforme de l'aide sociale se révèle probablement la plus vilipendée par la FTO. On ne saurait cependant trop souligner le fait que la centrale syndicale étend pratiquement

⁶⁵ FTO, *For a Full Employment Economy*, p. 1-2.

d'entrée de jeu sa contestation du gouvernement à l'ensemble de son programme politique et, qu'en définitive, la mise en échec de ce gouvernement constitue par lui-même un enjeu déterminant pour la centrale. Comme le CTC et la FTQ, la FTO ne manque pas de critiquer également Ottawa, notamment pour sa réforme de l'assurance-chômage. Si la centrale ontarienne se montre beaucoup moins intéressée que la FTQ par la scène locale et régionale, elle partage avec ses consœurs canadienne et québécoise leur grande préoccupation à l'égard des traités de libéralisation des échanges tel que l'AMI.

La perspective torontoise

Peu importe l'époque étudiée, la position du Conseil du travail de Toronto⁶⁶ sur la lutte à la pauvreté ne suit jamais de très loin celle de sa centrale provinciale. Cela est encore vrai dans la seconde moitié des années 90. Tout en faisant explicitement mention un peu plus souvent que la FTO du problème de la pauvreté, le Conseil blâme en effet principalement les gouvernements provincial et fédéral pour avoir fait le jeu des intérêts d'affaire en promouvant le libre-échange, le désengagement de l'État et le démantèlement des programmes sociaux. Comme sa fédération provinciale, le Conseil en appelle au vote pour le NPD aux élections fédérales, provinciales et municipales pour défaire ce programme politique qu'il qualifie de « global agenda of economic fundamentalism ».

Comme à la FTO, le CTT fait à partir de 1995 de la guerre aux politiques du gouvernement Harris le principal enjeu de la lutte à la pauvreté. La présidente du Conseil, Linda Torney, déclare en 1997 : « To date, Harris and Co have wreaked havoc on the poor, on women, on seniors, on students, on injured workers, on racial minority communities, on the unemployed. They have downsized, restructured, merged, downloaded, closed, gutted and slashed most of what we knew of Ontario, our programs,

⁶⁶ Le Conseil du travail de Toronto change trois fois de nom durant trente ans, il s'appelle le Toronto and District Labour Council avant de devenir, durant les années 1960, le Labour Council of Metropolitan Toronto. Il garde ce nom jusqu'à la fin des années 1980, où il est rebaptisé Labour Council of Metropolitan Toronto and York Region, avant de se voir donné le nom de Toronto and York Region Labour Council, en 1997.

our communities...[...] All this means that we are in a fight for our lives and the life of our movement. We stand at a very crossroads. We can fight back, or we can sit back and watch the destruction. »⁶⁷

La région de Toronto, estime-t-on, est particulièrement concernée par cet enjeu. Toronto, explique une porte-parole du Metro Network for Social Justice cité dans un rapport annuel du Conseil, « has a concentrated population of groups targeted by the Harris attack – people on social assistance, the homeless, squeegee kids, single moms, new Canadians and refugees, to name a few. The Harris government knows that being tough on Toronto is an easy sell for right wing support in Ontario. »⁶⁸

Parmi les décisions du gouvernement Harris dont l'impact est perçu comme le plus grave pour les pauvres, on trouve, comme à la FTO, la réforme et les compressions budgétaires entreprises dans les programmes d'aide sociale, ainsi que la décision de créer une « mégacité » torontoise à laquelle sont dévolus, sans compensation financière suffisante, la gestion et le financement de certains programmes sociaux. Le Conseil estime en effet que cette dernière mesure ne peut mener qu'à l'affaiblissement des programmes en question (portant notamment sur les logements sociaux) à cause du manque de financement provincial et du caractère inadapté du système d'impôt foncier pour remédier à cette situation.⁶⁹

À l'exemple de sa fédération provinciale, le Conseil critique vertement la réforme des programmes d'aide sociale. Fondée entre autres sur la logique du *workfare*, « this ideological approach, dénonce l'un des directeurs exécutif du Conseil, blames the poor for their poverty and tells the rest of us that we should have no sense of collective responsibility, since they have made a choice for poverty and dependency. This theory

⁶⁷ CTT, *Organize, Educate, Resist*, Metro Toronto Labour Year Book 1997, Labour Council of Metro Toronto and York Region, p. 3.

⁶⁸ *We Won't Back Down*, Metro Toronto Labour Year Book 1997, Toronto and York Region Labour Council, p. 15.

⁶⁹ CTT, *Organize, Educate, Resist*, p. 5.

sees poverty and inequality as flaws of the welfare state and not of the market economy. »⁷⁰

Le Conseil du travail de Toronto ne se fait pas prier pour se joindre au vaste mouvement de protestations organisé entre autres par la FTO. La région métropolitaine tient ses journées d'action (*days of action*) en octobre 1996. De nombreux groupes populaires et associations de défense des droits de la région unissent leurs voix pour exiger l'arrêt des réformes enclenchées et la promesse qu'ils seront dorénavant consultés avant l'adoption de toute nouvelle mesure du genre. Au Conseil, on a recours à ce type d'alliance avec les groupes populaires particulièrement depuis le début des années 90 et les luttes contre l'ALENA, la réforme de l'assurance-chômage,⁷¹ mais aussi certaines décisions des autorités locales.⁷²

Comme à la FTO, on estime toutefois que le véritable test viendra lorsque le gouvernement Harris tentera de se faire réélire. « We are probably less than a year from a Provincial election, rappelle en 1998 la présidente du Conseil Linda Torney. This will be our opportunity to turn the tide, take back what we have lost and begin to build the kind of society that we want. »⁷³

Les années de règne du gouvernement néodémocrate ontarien n'avaient pas été exemptées non plus de contestations. À l'exemple de la FTO, le Conseil du travail de Toronto ne se prive pas alors pour condamner les compressions qu'il a effectuées dans les programmes sociaux ni son « infâme contrat social ». ⁷⁴ Mais la fin des années 80 et la première moitié des années 90 correspond surtout aux campagnes organisées contre

⁷⁰ *We Won't Back Down*, p. 55.

⁷¹ CTT, *Organizing the Unemployed*, Metro Toronto Labour Year Book 1994, Labour Council of Metropolitan Toronto and York Region, p. 3, 36.

⁷² Voir : CTT, *Building Communities that Work*, Metro Toronto Labour Year Book 1991, Toronto and York Region Labour Council, p. 5, 11; CTT, *Justice and Jobs*, Metro Toronto Labour Year Book 1993, Toronto and York Region Labour Council, p. 51.

⁷³ *We Won't Back Down*, p. 4.

⁷⁴ CTT, *Organizing the Unemployed*, p. 3.

les gouvernements fédéraux conservateur puis libéral, particulièrement lors de la signature des accords de libre-échange et la réforme de l'assurance-chômage.

Bien que les enjeux provinciaux et fédéraux aient de tout temps pris la majeure partie de la place au Conseil lorsqu'il a été question de lutte à la pauvreté, la centrale syndicale torontoise s'est aussi intéressée à des questions plus locales. Durant les années 70, mise à part l'habituelle implication dans les campagnes de financement de United Way et la surveillance de la scène politique locale, la principale réalisation en ce domaine a été la création d'une coopérative de logement.⁷⁵ Vers la fin des années 80, le Conseil semble redécouvrir les quelques pouvoirs dont disposent tout de même les différentes institutions politiques municipales et régionales ainsi qu'une certaine liberté d'action par rapport aux gouvernements supérieurs. On s'intéresse alors non seulement aux lieux de pouvoir susceptibles d'améliorer un peu la qualité de vie des plus démunis, mais également aux pouvoirs politiques capables d'exercer une influence non négligeable sur ces gouvernements supérieurs. De plus, fait-on remarqué, il serait imprudent de laisser sans attention une scène politique quel qu'elle soit. Cette redécouverte de la scène politique locale se révèle une bonne occasion d'organiser des campagnes d'appui en faveur des candidats du NPD aux différents postes électifs locaux.⁷⁶

On revendique entre autres à ce niveau une meilleure représentation des citoyens et des différents groupes sociaux. Le Conseil se montre également préoccupé par la décision des pouvoirs locaux de réduire les budgets des services municipaux assurant l'accès à des logements sociaux, à des services de garderie, à l'aide de travailleurs sociaux ou aux soins à domicile d'infirmières pour les personnes âgées. On réclame enfin des pouvoirs politiques locaux qu'ils contribuent à la relance économique de la ville, le plus souvent

⁷⁵ CTT, *Labour Council of Metropolitan Toronto Year Book 1975*, Labour Council of Metropolitan Toronto, p. 21.

⁷⁶ Voir : CTT, *Labour Council of Metropolitan Toronto and York Region 1988 Year Book*, Labour Council of Metropolitan Toronto and York Region, p. 3, 17; et CTT, *The Importance of Municipal Government*, Labour Council of Metropolitan Toronto and York Region Year Book 1990, p. 3.

en s'engageant dans de grands projets de dépenses pour la construction d'infrastructures ou dans de nouveaux secteurs économiques prometteurs.⁷⁷

Quant à l'importance de la scène supranationale, le Conseil fait purement et simplement écho à ses centrales provinciale et canadienne.⁷⁸

Depuis la seconde moitié des années 60, l'analyse du CTT en matière de lutte à la pauvreté n'a jamais été bien éloignée de celle de sa centrale provinciale. Durant les années 90, cette tendance au mimétisme s'observe par l'importance accordée à des enjeux comme le maintien ou non du programme politique du gouvernement conservateur, le projet de réforme de l'aide sociale de ce dernier, la réforme de l'assurance-chômage par le gouvernement fédéral et les négociations de l'AMI. Le CTT trouve quand même une touche originale en se préoccupant plus que la FTO du projet du gouvernement Harris de créer une « mégacité » torontoise ainsi qu'en se montrant attentif aux gouvernements régionaux et municipaux.

Synthèse des résultats

L'analyse du discours du CTT complète le portrait d'ensemble du discours de nos cinq centrales syndicales en matière de lutte à la pauvreté. Comme le montre le tableau synthèse 5.1, on a trouvé de nombreux points communs entre elles lorsqu'est venu le temps d'identifier les principaux enjeux en ce domaine. Toutes les cinq ont fait de la défense des politiques sociales une question prioritaire. Alors que le CTC faisait de la réforme par le gouvernement fédéral de l'assurance-chômage son plus important enjeu, les quatre autres centrales la classaient à peine plus loin derrière. En Ontario, cette relégation de la réforme de l'assurance-chômage à un rang secondaire a permis d'accorder plus d'importance à deux autres enjeux de même nature, soit la réforme de l'aide sociale par le gouvernement ontarien pour la FTO, et la création par le même gouvernement d'une « mégacité » torontoise pour le CTT.

⁷⁷ Voir CTT, *Building Communities that Work*, p. 11, 36.

⁷⁸ CTT, *We Won't Back Down*, p. 5.

**Tableau 5.1 : Enjeux de la lutte à la pauvreté selon les syndicats
durant les années 90**

(par ordre d'importance)

| Du point de vue canadien (CTC) | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ *Défense des politiques sociales : réforme de l'assurance-chômage. ▪ *Humaniser la mondialisation : Accord multilatéral sur l'investissement. ▪ La prise de contrôle du pouvoir politique fédéral (élections fédérales) et provincial (élections en Ontario et en Alberta). | |
| Du point de vue québécois (FTQ) | Du point de vue ontarien (FTO) |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ *Création d'emplois grâce à la concertation (Sommet sur l'économie et l'emploi) ▪ *Création d'emplois grâce à la concertation (Fonds de solidarité de la FTQ). ▪ Défense des politiques sociales au Québec : réforme de la sécurité du revenu ▪ Défense des politiques sociales au Canada: réforme de l'assurance-chômage. ▪ Humaniser la mondialisation : Accord multilatéral sur l'investissement. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ *Défenses des politiques sociales en Ontario : réforme de l'aide sociale en Ontario. ▪ *La prise de contrôle du pouvoir politique provincial (journées d'actions et élections générales de 1999). ▪ Défense des politiques sociales au Canada : réforme de l'assurance-chômage. ▪ Humaniser la mondialisation : Accord multilatéral sur l'investissement. |
| Du point de vue montréalais (CTM) | Du point de vue torontois (CTT) |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ *Création d'emplois grâce à la concertation (CDEC). ▪ Défense des politiques sociales : réforme de la sécurité du revenu au Québec et réforme de l'assurance-chômage à Ottawa. ▪ Humaniser la mondialisation : Accord multilatéral sur l'investissement. ▪ Création d'emplois alternatifs : l'économie sociale | <ul style="list-style-type: none"> ▪ *Défenses des politiques sociales en Ontario : création de la « mégacité » torontoise et réforme de l'aide sociale. ▪ La prise de contrôle du pouvoir politique provincial (élections générales de 1999), régionaux et municipaux. ▪ Défense des politiques sociales au Canada : réforme de l'assurance-chômage. ▪ Humaniser la mondialisation : Accord multilatéral sur l'investissement. |

L'information entre parenthèses correspond aux lieux de décision ou processus décisionnels spécifiques expressément mentionnés.

*Enjeux ou lieux qui feront l'objet d'un examen détaillé dans le prochain chapitre.

Bien qu'elles aient accordé elles aussi beaucoup d'intérêt à ce genre de question, non seulement dans le cadre de la réforme de l'assurance-chômage mais également à l'occasion de la réforme de la sécurité du revenu par le gouvernement provincial, les centrales québécoises, de leur côté, ont consacré une plus grande attention encore à un tout autre type d'enjeu, celui de la création d'emplois grâce à la concertation. À ce chapitre, différents lieux de décisions ou processus décisionnels se sont particulièrement démarqués. Le plus important d'entre eux s'est révélé être le Sommet sur l'économie et de l'emploi. Le Fonds de solidarité de la FTQ en a été un autre. Tout comme l'ont été également les CDEC qui sont apparues des lieux décisionnels déterminants particulièrement pour le CTM

Si un véritable intérêt pour la scène locale ne s'est pratiquement observé qu'au Québec, il en est allé tout autrement en ce qui concerne la scène supranationale qui a effectué une entrée remarquée dans le portrait de la réalité dressé par les centrales syndicales et ce, surtout à partir de la fin des années 80. Question secondaire à la fin des années 60, l'enjeu de la mondialisation est passé au premier plan des préoccupations de nos cinq centrales syndicales comme en fait foi l'importance accordée au processus décisionnel qui a mené à l'Accord multilatéral sur l'investissement.

Comme le montre le tableau 5.2, huit nouveaux cas ont été choisis à partir des résultats de notre analyse du discours des centrales syndicales durant les années 90, soit deux cas chacun pour le CTC, la FTQ et la FTO et un cas chacun pour le CTM et le CTT. Tel que mentionné au chapitre sur les années 60, le principe de sélection consistait à se fier purement et simplement à l'ordre d'importance attribué par les centrales elles-mêmes, en sélectionnant à chaque fois les enjeux ou processus décisionnels qui se sont classés dans les premiers rangs.

La raison de choisir huit cas contre cinq pour les années 60 tient essentiellement à la volonté d'accéder à une plus grande diversité de cas de manière à pouvoir documenter un peu mieux l'objet principal de notre recherche, c'est-à-dire la réalité canadienne à l'ère de la mondialisation.

Tableau 5.2 : Liste des cas examinés en détails pour les années 90

Cas no 6 : L'assurance-chômage (1992-1997)

Cas no 7 : L'Accord multilatéral sur l'investissement (1995-1998)

Cas no 8 : Le Sommet sur l'économie et l'emploi (1996)

Cas no 9 : Le Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ (fin des années 90)

Cas no 10 : Les CDEC (fin des années 90)

Cas no 11 : L'aide sociale en Ontario (1995-1997)

Cas no 12 : La lutte contre le gouvernement conservateur ontarien (1995-1999)

Cas no 13 : La mégacité (1996-1997)

Du point de vue canadien, le premier cas choisi porte sur les tentatives de réformes du programme d'assurance-chômage entreprises dans un premier temps par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney en 1992, puis par son successeur libéral jusqu'en 1997. Le deuxième cas est le processus décisionnel ayant finalement mené à l'échec de l'Accord multilatéral sur l'investissement à l'OCDE entre 1995 et 1998.

Du point de vue québécois, l'enjeu de la création d'emploi grâce à la concertation prend toute la place. Du point de vue provincial, le Sommet sur l'économie et l'emploi qui s'est tenu en 1996 constitue tout naturellement le premier cas à étudier. Le second cas que nous a permis d'identifier l'analyse du discours de la FTQ se révèle un lieu de décision plus qu'un enjeu en tant que tel, soit le Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ, créé en 1983 et dont la période d'analyse du fonctionnement décisionnel se limitera ici à la fin des années 90. Nous procéderons au même type d'examen en ce qui concerne le cas se rapportant au point de vue montréalais, soit la corporation de développement économique communautaire. Nous aurons là encore à faire avec un lieu de décision bien plus qu'un enjeu spécifique dont l'apparition remonte à 1984 mais dont

l'analyse du fonctionnement décisionnel se limitera encore une fois à la fin des années 90.

Du point de vue ontarien, c'est autour du gouvernement de Mike Harris que tournera nos trois derniers cas examinés en détails. Le premier portera sur la réforme de l'aide sociale de 1995 à 1997. Le second cas se rapportera à un enjeu beaucoup plus large, soit la lutte menée contre le gouvernement conservateur ontarien de 1995 à 1999. Quant au point de vue torontois, il nous amènera à nous arrêter au projet de création d'une mégacité dans la région, débattu de 1996 à 1997.

Chapitre 6 : Processus décisionnels et participation populaire durant les années 90

Il peut être utile ici de rappeler brièvement la méthode employée dans notre recherche. Ayant fait du changement des pratiques démocratiques notre principal objet de recherche, nous nous sommes mis en quête de processus ou de lieux décisionnels déterminants pour y observer la nature et l'importance relative de la participation populaire. Pour identifier de façon systématique ces moments et ces lieux de décision, nous avons choisi un enjeu précis (la lutte à la pauvreté) et nous nous en sommes remis à la perception qu'en avaient des observateurs concernés (les centrales syndicales). L'analyse du discours de ces observateurs complétée, nous nous retrouvons avec une liste d'enjeux, de processus ou de lieux décisionnels classés par ordre d'importance. Ces derniers deviennent maintenant la seule chose qui compte, et nous n'avons plus à nous occuper de lutte à la pauvreté ou des centrales syndicales. Commence alors la tâche principale de notre travail empirique : examiner en détails les principaux lieux et moments de décision en question en ce qui a trait aux formes et à l'importance relative de la participation populaire à laquelle ils ont donné lieu. Par cette méthode, nous cherchons à observer les changements apparus entre deux époques séparées par trente ans : la seconde moitié des années 60 et la seconde moitié des années 90.

Après avoir identifié une première série de cinq moments ou lieux de décision importants pour les années 60 (chapitre 3) et les avoir examinés en détails en ce qui a trait à la participation populaire (chapitre 4), nous avons identifié dans le dernier chapitre une seconde série de huit moments ou lieux de décision importants pour les années 90. Il est maintenant temps d'examiner plus en profondeur la teneur des processus décisionnels en question, et surtout la nature et l'importance relative de la participation populaire à laquelle ces processus décisionnels ont fait place.

Cette analyse permet de faire plusieurs constatations générales. Nous verrons tout d'abord qu'à l'image des années 60, les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que les institutions et mécanismes politiques qui s'y rattachent, tels que les élections, les commissions parlementaires ou les négociations fédérales-provinciales, continuent de

représenter les lieux décisionnels les plus importants. On constate que cette place centrale n'est que partiellement remise en cause lorsqu'il est question d'enjeux de nature supranationale (comme les négociations de l'AMI). Quant à l'importance relative des lieux décisionnels infranationaux, elle apparaît beaucoup plus grande au Québec qu'en Ontario. Mais là où le Québec se distingue le plus des autres, c'est dans son recours fréquent à un type de processus décisionnel tout à fait atypique des processus propres aux institutions politiques canadiennes classiques. Appeler parfois « concertation », d'autre fois « partenariat », ce type de processus décisionnel alternatif prend en effet une importance considérable au Québec durant les années 90 alors qu'il est à toute fin pratique absent des cas étudiés ailleurs.

Ces différences entre le type de processus décisionnels employés au Québec et ailleurs au pays ne peuvent qu'avoir un certain impact sur la nature de la participation populaire et la place qui lui est faite dans les processus décisionnels. Le Québec n'est toutefois pas le seul à avoir connu des changements à ce chapitre par rapport aux années 60.

Pratiquement toutes les institutions politiques semblent en effet s'être mises en quête de moyens permettant de s'assurer une plus grande légitimité démocratique. Tous ne le font cependant pas de la même manière, les uns choisissant de s'en remettre aux nouvelles technologies pour rejoindre de façon originale les simples citoyens, d'autres organisant des grandes rencontres au sommet entre les représentants des principales organisations de la société civile, certains enfin prétendant plutôt établir une nouvelle rigueur dans le fonctionnement des mécanismes représentatifs classiques.

Cas no 6 : Réformes de l'assurance-chômage (1992-1997)

Le processus de réforme du programme d'assurance-chômage constitue un cas tout désigné pour les années 90 par l'importance des changements en cause, l'ampleur des réactions qu'il a suscitées et l'envergure des moyens mis en œuvre pour le mener à terme. Né des efforts répétés du gouvernement fédéral pour réduire son déficit budgétaire, ce processus donnera lieu à toutes sortes d'expériences visant, en principe, à accorder plus de poids à la population dans la décision finale. Phénomène intéressant, le caractère très diversifié de la participation populaire dans les processus décisionnels

n'empêchera pas, qu'en dernière instance, les décisions soient surtout influencées par les formes de pouvoir politique les plus classiques.

Il y avait longtemps qu'une réforme en profondeur était jugée nécessaire. Entraînée par l'élan des années de prospérité de la décennie précédente, la dernière réforme majeure survenue en 1971 s'était révélée particulièrement profitable aux régions frappées d'un taux de chômage élevé. Le programme d'assurance-chômage devient le programme fédéral le plus important en termes de transfert financier direct aux individus dans les Provinces atlantiques et au Québec.¹ Au bout de quelque temps, les experts lui reprochent de modifier ainsi la configuration géographique de l'économie canadienne en favorisant une concentration d'emplois instables et de courte durée dans les régions à fort taux de chômage et au nombre important d'industrie saisonnières.² On déplore également que certaines entreprises recourent à l'assurance-chômage pour faire supporter à l'État les fluctuations de l'économie. La tournure que prend le programme ne va pas également sans agacer de plus en plus les provinces riches qui financent la caisse d'assurance-chômage plus qu'elle n'en bénéficie. La situation se complique avec l'aggravation de la crise des finances publiques.

Peu chauds à la perspective de mettre en chantier une réforme importante susceptible de déclencher une vague de mécontentement dans tout le Canada à l'est de la rivière Outaouais, les gouvernements fédéraux successifs ont longtemps préféré remettre cette corvée à plus tard. Les deux plus importantes commissions à s'être penchées sur le programme d'assurance-chômage durant les années 80 (la Commission Macdonald et la Commission Forget)³ peuvent bien recommander toutes deux de pénaliser les chômeurs fréquents et d'investir davantage dans les mesures dites actives de retour sur le marché

¹ Geoffrey E. Hale, « Reforming Employment Insurance : Transcending the Politics of the Status Quo », *Canadian Public Policy – Analyse de Politique*, vol. 24, no 4, septembre 1998, p. 430.

² Nicole Bernier, *Le processus de désengagement de l'État providence : étude de la « nouvelle » politique de la sécurité du revenu au Canada*, thèse de doctorat, Département de science politique, Université de Montréal, 1998, p. 104

³ *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, vol. 2, Toronto, University of Toronto Press, 1985; *Résumé du rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1986.

du travail, le gouvernement préfère à chaque fois restreindre un peu plus à tous les Canadiens l'accès ou les avantages du programme.⁴ Un bon exemple de ce genre de changements à la marge nous est fourni durant les années 90 par le gouvernement conservateur avec son projet de loi C-105, renommé par la suite C-113, visant essentiellement la réduction des dépenses du programme de 2,5 milliards sur deux ans.

Cette situation prévaudra jusqu'à l'élection des libéraux en 1993 et la mise en chantier par le ministre du Développement des ressources humaines, Lloyd Axworthy, d'une vaste révision de plusieurs programmes sociaux où le programme d'assurance-chômage occupera une place centrale. La « réforme Axworthy » empruntera en cette matière la difficile voie indiquée depuis des années par tous les experts et évitée jusque-là scrupuleusement par toutes les réformes précédentes : comme prévu, elle devra composer avec une forte résistance dans les provinces de l'Est.

L'un des déterminants centraux du projet de loi C-105 et de la réforme Axworthy s'avère la crise des finances publiques et les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour y remédier. Les deux réformes ont pour objectif une réduction significative des dépenses du programme. Ayant laissés, à partir de 1990, aux employeurs et aux travailleurs la responsabilité de le financer seuls ce programme, le gouvernement fédéral n'en conserve pas moins un intérêt direct en tant que fiduciaire de la caisse d'assurance-chômage : un intérêt à trouver une solution à ses déficits d'opération bien sûr, mais surtout un grand intérêt à s'approprier par la suite les importants surplus générés par les réductions successives des prestations.⁵ L'importance de la question des finances publiques s'observe également par prédominance du ministère des Finances dans les processus même de réforme.⁶ Non content de fixer des cadres budgétaires de plus en plus étroits à l'assurance-chômage, ce ministère se gêne de moins en moins, au fil des

⁴ Gérard Boismenu et Jane Jenson, « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », *Politique et Sociétés*, no 30, automne 1996, p. 29-52; Zhengxi Lin, *L'assurance-emploi au Canada : tendances récentes et réorientations*, Ottawa, Statistique Canada, direction des études analytiques, septembre 1998.

⁵ Gérard Boismenu et Jane Jenson, « La réforme de la sécurité du revenu... ».

⁶ Goeffrey E. Hale, « Reforming Employment Insurance... », p. 439.

années 90, pour s'ingérer dans le contenu même du programme en indiquant, par exemple, quel genre de réformes doivent être entreprises pour rencontrer les objectifs financiers fixés.

D'autres facteurs contribuent à freiner les réformes. L'un de ces facteurs est bien évidemment la difficulté inhérente de réduire les avantages apportés par un programme public en vigueur depuis longtemps. En ces cas-là, le réformateur se trouve non seulement confronté à la résistance farouche des groupes de citoyens bénéficiant directement de la mesure en question, mais il doit aussi composer avec la forte inertie de son propre appareil administratif et de l'ensemble du système.⁷

Connaissant les grandes variations géographiques dans la répartition des prestations d'assurance-chômage, on n'est pas étonné de constater que certaines régions du pays résistent avec beaucoup plus de vigueur que d'autres aux compressions. C'est particulièrement le cas des Provinces atlantiques où beaucoup de gens dépendent d'industries saisonnières comme la pêche et l'industrie du bois. Les députés de ces circonscriptions, particulièrement ceux de la majorité gouvernementale, ne manquent pas d'user de toute leur influence pour réduire autant que possible les impacts négatifs des réformes envisagées.⁸ Cette facette géographique du problème trouve également son expression dans les rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Encore là, les Provinces atlantiques et le Québec se retrouvent habituellement du côté de la bruyante opposition aux compressions dans l'assurance-chômage, alors que la plupart des autres provinces respectent un silence complice.⁹ Ces prises de positions ont d'autant plus d'importance que ce sont les provinces qui, à titre de principales détentrices des compétences constitutionnelles en matière de politiques sociales, ont à composer avec ce genre de réformes décidées par Ottawa.

⁷ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

⁸ Geoffrey E. Hale, « Reforming Employment Insurance... », p. 440.

⁹ Geoffrey E. Hale, « Reforming Employment Insurance... », p. 441.

Processus de réforme à l'ancienne

Les changements à l'assurance-chômage annoncés à la fin de 1992 par le gouvernement conservateur sont un bon exemple de la manière employée depuis plus de vingt ans pour réformer le programme. Au centre de ce processus trônent les fonctionnaires chargés de l'administration du programme et souvent les seuls à se retrouver dans le fatras des règles et des exceptions. Le jeu bureaucratique y domine, dit Hale.¹⁰ Il est animé par les besoins et objectifs internes du ministère et par la compétition entre services pour les ressources fiscales. Outre la complexité du programme, Leslie Pal¹¹ attribue cette longue autonomie des fonctionnaires à la grande expertise du ministère dans le domaine ainsi qu'à l'incapacité des opposants de proposer des alternatives crédibles. Bien que le processus prévoit de consulter régulièrement les représentants syndicaux, le monde des affaires et d'autres groupes, les fonctionnaires reconnaissent volontiers que ces exercices ont généralement peu d'influence sur les politiques finalement adoptées.

Signe des temps difficiles dans lesquels se trouve alors le gouvernement, c'est le ministre des Finances Don Mazankowski qui annonce, lors du dépôt « d'un mini-budget » le 2 décembre 1992, une réduction de 2,5 milliards en deux ans à l'assurance-chômage. Ces économies doivent être réalisées par un abaissement du taux maximum de remplacement de 60% à 57% du salaire perdu et par la disqualification des demandeurs quittant leur emploi de leur propre chef ou congédiés pour mauvaise conduite. Les nouvelles mesures inscrites dans le projet de loi C-105, explique le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Bernard Valcourt, ont pour but d'éviter que les gens « quittent leur emploi pour demeurer chez eux » ou « aillent passer l'hiver en Floride tout en retirant de l'assurance-chômage ».¹²

Le projet du gouvernement déclenche aux Communes de vives réactions de la part des partis d'opposition qui clament que l'on s'en prend ainsi aux plus démunis. Les

¹⁰ Geoffrey E. Hale, « Reforming Employment Insurance... », p. 434.

¹¹ Leslie A. Pal, *State, Class and Bureaucracy : Canadian Unemployment Insurance and Public Policy*, Montréal, McGill-Queen's University, 1988.

¹² Pierre Cayouette, « Les centrales syndicales se liguent contre les modifications à l'assurance-chômage », *Le Devoir*, 11 janvier 1993, p. 3.

syndicats condamnent ces atteintes à l'accessibilité d'un programme social vital. De nombreux groupes de femmes expriment leurs craintes de voir des victimes de harcèlement sexuel hésiter désormais à dénoncer leurs employeurs ou à démissionner de leur travail de peur de se voir privées de prestations d'assurance-chômage.¹³

Les sondages révèlent que 54% des Canadiens s'opposent aux changements proposés alors que le tiers les appuient. L'opposition est nettement plus prononcée au Québec (70%), que dans les Provinces atlantiques (52%), en Ontario (50%), ou dans les Prairies (46%).¹⁴ Ces tendances se répercutent sur le terrain, alors que la contestation au Québec se révèle beaucoup plus forte qu'ailleurs. Même les employeurs, représentés par le Conseil du patronat, s'opposent au projet fédéral. Une grande manifestation se tient en février 1993 dans les rues de Montréal malgré un froid mordant.¹⁵ L'ampleur du mouvement convainc le ministre Valcourt et son collègue à la Justice, Pierre Blais, qu'Ottawa est victime d'un complot des indépendantistes québécois visant à affaiblir le gouvernement.¹⁶

La contestation exerce néanmoins une pression telle sur les députés conservateurs québécois qu'une dizaine d'entre eux laissent ouvertement entendre qu'ils pourraient bien ne pas appuyer le projet de loi C-105 si des changements substantiels n'y sont pas apportés.¹⁷ La menace a de quoi inquiéter le gouvernement qui ne dispose que d'une majorité de dix sièges à la Chambre des communes. Le ministre Valcourt essaie d'amadouer ses collègues québécois en les invitant à étudier la question au sein d'un comité spécial du caucus.¹⁸

¹³ Pierre Cayouette, « Les centrales syndicales... ».

¹⁴ « C-113 : forte opposition au Québec », *La Presse*, 20 février 1993, p. A1.

¹⁵ Jean Dion, « La bataille contre la réforme de l'assurance-chômage ne fait que commencer, avertissent les syndicats », *Le Devoir*, 8 février 1993, p. A1.

¹⁶ Chantal Hébert, « Réforme de l'assurance-chômage : Blais et Valcourt flairent la conspiration indépendantiste », *Le Devoir*, 9 février 1993, p. A1.

¹⁷ Chantal Hébert, « La réforme de l'assurance-chômage sème la zizanie dans les rangs conservateurs et pourrait menacer l'existence du gouvernement », *Le Devoir*, 29 janvier 1993, p. A1.

¹⁸ Manon Cornellier, « Assurance-chômage : Mulroney laisse peu d'espoir », *La Presse*, 2 février 1993, p. B1.

Le gouvernement apporte finalement à la mi-février six amendements à son projet de loi rebaptisé pour l'occasion C-113. Dans sa nouvelle mouture, le projet de loi allonge sa liste de motifs de démission admissible et accorde en tout temps le bénéfice du doute au travailleur.¹⁹ Le ministre des Finances précise bien que les amendements apportés ne modifient en rien ni la somme des économies qui doivent être réalisées ni les principes du projet de loi initial. Il n'en faut tout de même pas plus pour satisfaire les opposants d'hier au sein du caucus conservateur.²⁰ Le projet de loi est adopté un mois plus tard par 119 voix contre 88, un seul député conservateur québécois ayant voté avec l'opposition.²¹ Les prochaines modifications à l'assurance-chômage allaient être apportées par un gouvernement libéral.

Les élections générales de 1993

Le Parti libéral s'était bien préparé pour la tenue des élections générales d'automne 1993. Cherchant à imiter Lester B. Pearson et la conférence de penseurs qu'il avait organisée en 1960 pour donner un nouveau souffle à son parti, Jean Chrétien convoque, en novembre 1991 à Aylmer, un colloque d'un week-end auquel sont conviés des intellectuels de plusieurs pays et de tous les horizons idéologiques.²² On y conclut que, dans un contexte de mondialisation, le rôle de l'État n'est plus de se lancer dans de vastes programmes de dépenses mais qu'il est, plutôt, d'agir de façon circonstancielle pour aider le pays à s'adapter aux nouvelles conditions économiques et ce, tout en s'assurant qu'il n'y ait pas de laissés pour compte. Les résultats de ce travail de réflexion sont ensuite soumis au congrès biennal du parti, en avril 1992, durant lequel les discussions sur la politique sociale mènent à des consensus autour de principes généraux de la plus pure tradition libérale de gauche. Un comité coprésidé par Paul Martin

¹⁹ Philippe Dubuisson, « Six amendements à la réforme de l'assurance-chômage », *La Presse*, 17 février 1993, p. B1.

²⁰ Manon Cornellier, « Assurance-chômage : le nouveau projet de loi dégonfle l'opposition conservatrice », *La Presse*, 18 février 1993, p. A12.

²¹ Manon Cornellier, « Le projet de loi C-113 adopté », *Le Soleil*, 25 mars 1993, p. A5.

²² Alan Frizzell, Jon H. Pammett, Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1993*, Ottawa, Carleton University Press, 1994, p. 30.

procède ensuite à une tournée de consultations à travers le pays auprès des instances régionales. L'ensemble des idées soulevées durant toutes ces réflexions et discussions sont rassemblées dans un document intitulé *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*.²³

Ce programme électoral de 110 pages propose une lutte au déficit susceptible de se concilier l'électorat de gauche. Cette lutte doit se fonder en premier lieu sur l'expansion économique et la création d'emplois qui seront atteintes : à court terme, grâce à un programme d'investissement dans les équipements publics; à long terme, par la formation ainsi que l'aide aux PME et aux secteurs industriels de pointe. La réduction des dépenses publiques ne se fera, promet-on, qu'en « abolissant les programmes inutiles, en resserrant les procédures, en éliminant des doublons, en collaboration avec les gouvernements provinciaux. »²⁴ L'objectif sera de ramener en trois ans la proportion du déficit de 5,2% à 3% du produit intérieur brut. On se montre beaucoup plus flou à propos des mesures sociales. On s'engage, par exemple, à promouvoir une société respectueuse des valeurs humaines mais où chacun devra assumer les responsabilités qui lui incombent. On poursuivra l'égalisation des conditions sociales en dédommagement pour « les milliards de dollars [amputés par les conservateurs aux] soins de santé et les aides à l'enfance, aux personnes âgées et aux chômeurs. »²⁵ Une attention particulière, promet-on, sera accordée à la préservation du système universel d'assurance-maladie. Dans un tout autre domaine, devant des sondages révélant la crise de confiance des citoyens à l'égard du gouvernement et leur désir de voir revitaliser la démocratie parlementaire, les libéraux s'engagent à donner plus de pouvoirs aux députés dans le processus législatif, à encadrer plus étroitement le travail des groupes de pression (lobbies) et à assurer la transparence des processus décisionnels.²⁶

²³ Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, Parti libéral du Canada, 1993.

²⁴ Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emploi...*, p. 17.

²⁵ Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emploi...*, p. 70.

²⁶ Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emploi...*, p. 87-91.

Le programme électoral des libéraux, surnommé « le livre rouge », aide le Parti libéral, durant la campagne électorale de 1993, à accomplir l'exploit de bouleverser l'ordre des priorités des électeurs, faisant passer le chômage devant la lutte au déficit. Les libéraux ont été aidés par le début de campagne chaotique de la successeuse de Brian Mulroney à la tête du Parti conservateur, Kim Campbell. Cette dernière, grâce à son franc parler, espère surmonter le niveau record d'impopularité du gouvernement sortant. Elle s'attire plutôt la désapprobation populaire en déclarant d'entrée de jeu qu'elle croit irréaliste d'espérer que le taux de chômage puisse baisser avant le début du prochain siècle.²⁷ Elle aggrave son cas, un peu plus tard, en estimant impossible de débattre une question aussi importante que la modernisation des programmes sociaux lors d'une campagne électorale de 47 jours.²⁸

L'ampleur de la victoire des libéraux prend des proportions historiques. Ils remportent tous les sièges dans les Maritimes sauf un. Ils réalisent le même score en Ontario. Au Québec, ils ont limité les dégâts et se sont solidement installés en deuxième position derrière le Bloc québécois. Dans l'Ouest, ils réussissent mieux qu'ils ne pouvaient l'espérer et se payent même le trophée d'un premier siège en Alberta depuis 1968. Décimé, le Parti conservateur ne sauve que deux sièges. Le NPD n'en remporte pour sa part que neuf. Le rôle d'Opposition officielle revient au Bloc québécois qui compte 54 sièges, tous remportés au Québec. Le Parti réformiste le suit de près avec 52 députés pratiquement tous élus dans l'ouest du pays.²⁹ Hale note que l'effondrement des autres partis nationaux, le faible score réalisé au Québec par le Parti libéral et, paradoxalement, son plébiscite dans les Provinces atlantiques auront plus tard pour impact de réduire grandement l'influence auprès du gouvernement des députés issus des circonscriptions traditionnellement favorables à un programme d'assurance-chômage plus généreux.³⁰

²⁷ Alan Frizzell, Jon H. Pammett, Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1993*, p. 32.

²⁸ Alan Frizzell, Jon H. Pammett, Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1993*, p. 33.

²⁹ Alan Frizzell, Jon H. Pammett, Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1993*, p. 38.

³⁰ Goeffrey E. Hale, « Reforming Employment Insurance... », p. 440, 444.

Une première tentative de réforme au pas de course

Lors de son discours du Trône du 18 janvier 1994, le gouvernement déclare son intention de modifier le système de sécurité sociale canadien en deux ans. Le 31 janvier, le nouveau ministre du Développement des ressources humaines, Lloyd Axworthy, annonce que sa vaste réforme portera à la fois sur l'assurance-chômage, le système d'assistance publique, l'enseignement post-secondaire, le supplément garanti et les prestations pour les enfants. Il s'engage de même à consulter la population.³¹

Donnant suite à un engagement électoral, le ministre confie au Comité parlementaire permanent du Développement des ressources humaines la responsabilité d'entendre immédiatement tous les groupes ou individus intéressés à exposer leurs points de vue sur la question.³² Cette première consultation exploratoire sera suivie, promet-il, par une nouvelle série d'audiences au mois de septembre suivant, qui porteront cette fois sur le plan d'action précis que le ministère aura entre temps élaboré. Le gouvernement en profite également pour commander trois sondages d'opinion sur la question auprès des Canadiens aux mois de mars, juillet et décembre.³³ Le ministre annonce aussi qu'il s'adjoindra les conseils d'un comité composé de 14 experts, appelé Groupe de travail ministériel sur la révision des programmes. Les discussions sur ce sujet, révèle-t-il, ont déjà été amorcées depuis le mois de décembre avec les provinces et mèneront à une rencontre fédérale-provinciale formelle des ministres de l'Emploi en avril. Ce calendrier de réforme ambitieux doit aboutir, à la fin de l'automne, au dépôt d'un projet de loi qui entrera en vigueur l'année suivante.³⁴

³¹ Rachel Laforest, *L'État, les groupes et la consultation publique : le cas de la réforme de la sécurité sociale en 1994*, Université de Montréal, Mémoire de maîtrise au département de science politique, août 1998, p. 36.

³² Canada, Développement des ressources humaines, Comité permanent, *Canada : équité, sécurité et perspectives d'avenir : les Canadiens maîtres d'œuvre du renouveau social*, rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines, 1995.

³³ Rachel Laforest, *L'État, les groupes et la consultation publique*, p. 36-37.

³⁴ Warren Caragata, « Storm Warnings : The Liberals Gird for Battle over Social Reforms », *Maclean's*, vol. 107, no 40, 3 octobre 1994, p. 12.

Le Comité permanent se met immédiatement au travail. Il ne dispose que de six semaines pour mener ses consultations exploratoires. Ayant reçu près de 200 mémoires soumis par des groupes d'intérêt, des experts ou de simples citoyens, il enclenche une série intensive de deux semaines d'audiences publiques à Ottawa durant lesquelles on réussit à entendre une centaine de témoins.³⁵ Ne disposant pas d'assez de temps pour se déplacer, il est le premier comité du genre à faire appel à des vidéoconférences avec Sarnia, Vancouver, Québec et Edmonton. Le Comité remet comme prévu son rapport préliminaire à la fin du mois de mars. Celui-ci ne contient aucune recommandation mais signale avoir reçu un « message clair et fort sur l'urgence de réformer la sécurité sociale. » Trois priorités d'action ressortent selon lui des consultations : l'aide aux familles et la lutte à la pauvreté des enfants, l'aide à la transition des jeunes de l'école vers le marché du travail, et l'aide aux chômeurs et aux travailleurs sous-employés.³⁶

Pendant ce temps, les autres démarches du ministre Axworthy ne vont nulle part. Au départ enthousiastes à l'idée d'être associés de près à une réforme d'une telle importance, les membres du groupe d'experts réalisent petit à petit que le ministre les lance sans cesse sur de nouvelles pistes dont il se désintéresse aussitôt.³⁷ Ironiquement, lors d'une rencontre à huis clos le 14 février, les ministres provinciaux de l'Emploi expriment leur frustration de voir ce mystérieux groupe d'experts avoir un droit de regard privilégié sur la réforme en cours. Axworthy les rassure en leur promettant de les consulter avant d'entreprendre quelque changement que ce soit. Huit jours plus tard, le ministre des Finances Paul Martin annonce des compressions de l'ordre de 2,4 milliards à l'assurance-chômage. Ces réductions doivent prendre la forme d'une diminution du taux de prestation, d'une augmentation du nombre minimal de semaines de travail pour être admissible et d'une réduction de la période maximale de prestations. Les ministres

³⁵ Canada, Développement des ressources humaines, Comité permanent, *Les préoccupations et priorités au sujet de la modernisation et de la restructuration du système canadien de sécurité sociale*, rapport préliminaire, Comité permanent du Développement des ressources humaines, 1994, p. 1.

³⁶ Canada, Développement des ressources humaines, Comité permanent, *Les préoccupations et priorités...*, p. 2.

³⁷ Edward Greenspon et Anthony Wilson-Smith, *Double Vision, The Inside Story of the Liberals in Power*, Toronto, Doubleday Canada, 1996, p. 141.

provinciaux refuseront de se réunir à nouveau. Le Québec et l'Ontario dénoncent publiquement le caractère unilatéral de la réforme. La réunion prévue pour avril est annulée.³⁸

À ce moment, le ministre Axworthy n'a toujours pas réussi à formuler un plan d'action. Les groupes sociocommunautaires ont déjà commencé à l'accuser d'avoir plié l'échine devant son collègue des Finances. La tenue prochaine des élections générales au Québec l'oblige à remettre à l'été, puis à l'automne toute nouvelle initiative : on ne voudrait pas que son projet de réforme donne des munitions aux souverainistes durant la campagne. Axworthy annonce enfin qu'il déposera en septembre non pas un plan d'action mais plutôt un simple document de discussion.³⁹

Peuple contre groupes

Ce livre vert, il le dévoile le 5 octobre 1994. Intitulé *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, il propose deux avenues de solution pour l'assurance-chômage.⁴⁰ La première : reprendre avec une nouvelle ardeur la démarche de resserrement des conditions d'admissibilité et de réduction des prestations entreprise depuis une quinzaine d'années; la seconde, privilégiée semble-t-il par le gouvernement,⁴¹ créer deux classes de chômeurs, les prestataires occasionnels et les prestataires fréquents. La réduction des prestations pour cette seconde classe serait compensée par un soutien accru aux mesures de réinsertion au marché du travail. Bien que le projet fédéral déborde largement l'assurance-chômage, ce programme coûte 19,7 milliards, soit environ la moitié des 37 milliards de budget touché.⁴²

³⁸ Edward Greenspon et Anthony Wilson-Smith, *Double Vision...*, p. 139.

³⁹ Edward Greenspon et Anthony Wilson-Smith, *Double Vision...*, p. 151.

⁴⁰ *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, octobre 1994.

⁴¹ Gérard Bérubé, « Réforme Axworthy des programmes sociaux : de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi », *Le Devoir*, 15 octobre 1994, p. B1.

⁴² Denis Lessard, « La moitié de la réforme Axworthy dépend de l'appui des provinces, reconnaît Massé », *La Presse*, 7 octobre 1994, p. B1.

Le Comité permanent du Développement des ressources humaines est une fois de plus chargé du processus de consultation. Ses audiences publiques devront donner la parole au plus grand nombre de personnes possible.⁴³ Son rapport et ses recommandations devront être déposés quatre mois plus tard. Initialement, le gouvernement pense qu'une semaine d'audiences sera suffisante. Il se ravise devant l'afflux de demandes de comparution. Pour y répondre, le Comité décide d'étendre la période de consultation à cinq semaines et d'effectuer une tournée de 24 villes à travers le pays. Il reçoit en tout 1200 mémoires et entend 637 témoins. Pour donner la parole aux citoyens ordinaires, chaque jour d'audience compte deux séances de trente minutes chacune réservées aux questions et commentaires de membres du public, ces derniers étant choisis au hasard parmi ceux en ayant fait la demande.⁴⁴

Conscient que le manque de moyens financiers pourrait empêcher certains groupes de participer à la consultation, le ministre Axworthy crée un fonds d'aide de 4 millions.⁴⁵ Les subventions offertes vont de 10 000\$ à 30 000\$ selon l'importance du groupe. L'opération, menée de façon tellement discrète que les médias n'en entendent apparemment pas parler, profite finalement à 160 projets impliquant 3 500 groupes. Devant les arguments de l'Assemblée des premières nations qui prétend que les Autochtones, directement concernés par la réforme, ne se reconnaissent pas dans ce type de consultations, le gouvernement organise un processus parallèle qui leur est réservé.⁴⁶

Constatant la difficulté pour les simples citoyens de faire entendre leurs voix dans ce processus formel, le ministre Axworthy institue une batterie de moyens censés honorer la promesse libérale de donner directement la parole aux Canadiens dans les affaires qui les concernent. Dans les tous premiers jours qui font suite à la présentation de son livre

⁴³ Canada, Développement des ressources humaines, *Consultations en vue d'améliorer notre système de sécurité sociale*, document d'information, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 5 octobre 1994.

⁴⁴ Canada, Développement des ressources humaines, *Canada : équité, sécurité et perspectives d'avenir...*, p. 5 et 313.

⁴⁵ Rachel Laforest, *L'État, les groupes et la consultation publique...*, p. 45-47.

⁴⁶ Canada, Développement des ressources humaines, *Consultations en vue...*; Robert Laflamme, « Les autochtones mèneront une consultation parallèle », *Le Devoir*, 16 décembre 1994, p. A4.

vert, il envoie ses collègues ministres aux quatre coins du pays en expliquer le contenu et les mécanismes de consultation.⁴⁷ Il invite également l'ensemble des députés fédéraux à organiser, dans leur circonscription, leur propre assemblée publique de discussion. Quelque 200 assemblées réunissant environ 20 000 participants se tiendront ainsi à travers le pays. Ces rencontres donneront rarement lieu à des consensus et leurs discussions déborderont souvent le cadre des propositions fédérales.⁴⁸ Vingt-quatre séminaires sont organisés à travers le pays par des agences indépendantes pour consulter les citoyens de façon plus structurée. Environ 5000 personnes participent à ces demi-journées de discussion en ateliers qui se concluent par des plénières.⁴⁹ Un cahier de consultation intitulé *Qu'en dites-vous?* est également distribué de novembre à décembre dans les YMCA, les bureaux de postes et certains centres commerciaux. Plus de 25 000 personnes complètent et retournent le questionnaire qui y est joint. Une ligne téléphonique sans frais est établie pour permettre aux gens d'en faire la demande. Plus de 40 000 appels sont reçus. Le document est également disponible sur internet; 7000 copies sont ainsi téléchargées.⁵⁰ L'analyse des questionnaires montrera que la quasi totalité des répondants se disent en faveur d'un changement dans les programmes sociaux; par contre cette belle entente disparaît complètement lorsqu'il s'agit de connaître la nature que doivent prendre ces changements.⁵¹ Enfin, cinq centres de recherche sur les politiques publiques sont chargés, enfin, d'organiser des colloques réunissant des experts, des universitaires et des praticiens en décembre 1994 et janvier 1995.

⁴⁷ Denis Lessard, « La moitié de la réforme Axworthy dépend de l'appui des provinces, reconnaît Massé », *La Presse*, 7 octobre 1994, p. B1.

⁴⁸ Canada, Développement des ressources humaines, *Canada : équité, sécurité et perspectives d'avenir...*, p. 248-250.

⁴⁹ Rachel Laforest, *L'État, les groupes et la consultation publique*, p. 42; Raymond Gervais, « Lloyd Axworthy tente de rassurer les Québécois quant à l'impact qu'aura la réforme de l'assurance-chômage », *La Presse*, 20 novembre 1994, p. A3.

⁵⁰ C'est l'une des premières fois que le gouvernement canadien emploie l'internet comme outil de communication auprès de la population.

⁵¹ *Canada : équité, sécurité et perspectives d'avenir...*, p. 259-262.

Les résultats de l'ensemble de ces moyens de consultation doivent aller au Comité permanent pour l'aider à rédiger son rapport.

La tournée nationale de consultation du Comité permanent voit attaquer violemment les propositions de réforme du gouvernement. Si le Parti réformiste et certains groupes d'employeurs estiment qu'on ne va pas assez loin dans le resserrement des conditions d'accès et la réduction des dépenses publiques, le Bloc québécois, des syndicats, des groupes de femmes, des groupes de défense des droits des pauvres, des organismes sociocommunautaires, dénoncent ce qu'ils perçoivent comme un démembrement de programmes sociaux essentiels. Ils accusent le ministre Axworthy de s'être purement et simplement mis au service du ministre des Finances et de n'avoir aucune intention de tenir compte des opinions que ses prétendues consultations lui apporteront.⁵² Bien que les travaux du Comité permanent se déroulent généralement dans l'ordre, certaines de ses audiences sont le lieu de manifestations très dérangeantes notamment de la part d'étudiants inquiets des réductions dans les programmes d'aide à l'enseignement postsecondaire.

Lloyd Axworthy défend tant bien que mal son livre vert. Bien qu'il se dise ouvert à tout commentaire, il ne tarde pas à accuser à son tour ses détracteurs d'être totalement décrochés des besoins et de l'opinion des citoyens ordinaires. Il ne rate jamais une occasion de leur mettre sous le nez les résultats de ses sondages qui révèlent qu'une forte majorité de Canadiens rejettent le statu quo et sont d'accord avec l'idée de faire une distinction entre les prestataires fréquents et occasionnels.⁵³ Ne se gênant pas pour interpréter, librement au besoin, les résultats des sondages et du questionnaire *Qu'en dites-vous*, il remet à sa place quiconque se dresse sur son chemin.⁵⁴

⁵² D'Arcy Jenish, « No Middle Ground », *Macleans*, vol. 108, no 1, 2 janvier 1995, Mario Fontaine, « Le comité sur la réforme Axworthy reçoit un accueil glacial à Montréal », *La Presse*, 7 décembre 1994, p. B5.

⁵³ D'Arcy Jenish, « No Middle Ground ».

⁵⁴ « Axworthy s'en prend aux évêques pour leur critique de la réforme sociale », *Le Soleil*, 7 janvier 1995, p. A9.

Dans son rapport déposé au début du mois de février 1995, le Comité permanent note qu'une forte proportion des opinions entendues rejette l'idée de créer deux classes de prestataires, et qu'une proportion un peu moins grande s'objecte également à un resserrement des conditions du programme. Sensible à l'impératif de réduction des dépenses, la majorité libérale recommande tout de même que soient resserrées les conditions et les prestations du programme;⁵⁵ ce à quoi s'oppose le Bloc québécois dans un rapport minoritaire.⁵⁶ Le Comité permanent ne semble finalement pas avoir fait grand cas des multiples canaux consultatifs ouverts par le ministre à l'intention des simples citoyens. Faute de temps ou d'intérêt pour en étudier à fond les résultats, le Comité n'en fait que bien brièvement mention en annexe de son rapport.

Le jeu fédéral-provincial

Une fois les consultations publiques complétées, le ministre Axworthy avait prévu une période de négociation de quelques mois avec les provinces avant de déposer un projet de loi formel au printemps, ou au plus tard à l'automne 1995. Jusque-là, l'accueil réservé par les provinces aux propositions contenues dans son livre vert n'annonce rien de bon. Le ministre s'est pourtant engagé dès le départ à négocier tout nouvel arrangement avec les gouvernements provinciaux.⁵⁷ Il fait toutefois remarquer que quelque soit les réformes adoptées, elles ne s'appliqueront pas avant cinq ou sept ans, laissant ainsi tout le temps nécessaire aux provinces et au gouvernement fédéral pour trouver ensemble les programmes de transition susceptibles de réduire l'impact des nouvelles règles. Pour contenter les provinces, le ministre Axworthy se dit même disposé à leur céder la gestion des programmes de formation professionnelle.

Rien n'y fait. Les provinces se montrent toujours aussi critiques ou à tout le moins sceptiques à l'égard de la bonne volonté d'Ottawa. On estime que le gouvernement

⁵⁵ Canada, Développement des ressources humaines, *Canada : équité, sécurité et perspectives d'avenir...*, p. 51-54, 100-103.

⁵⁶ Canada, Développement des ressources humaines, *Canada : équité, sécurité et perspectives d'avenir...*, p. 265-309.

⁵⁷ Huguette Young, « McKenna déborde d'enthousiasme pour la réforme Axworthy », *La Presse*, 8 octobre 1994, p. G1.

fédéral essaie surtout de réduire comme il peut son déficit et cela, de façon unilatérale et au détriment des provinces si nécessaire.⁵⁸ Si le nouveau gouvernement du Parti québécois et les Provinces atlantiques se montrent les plus récalcitrants à ce chapitre, l'Ontario et la Saskatchewan font aussi entendre fortement leurs voix.

Le ministre des Finances, Paul Martin, ne tarde pas à confirmer leurs appréhensions. Confronté à une crise du peso mexicain, qui complique une lutte au déficit déjà beaucoup plus ardue que prévue, le gouvernement fédéral annonce en effet, le 27 février 1995, son intention de regrouper dès l'année suivante ses principaux programmes sociaux en un seul régime de transfert global.⁵⁹ Le nouveau Transfert social canadien doit permettre à Ottawa d'économiser 2,5 milliards la première année et 4,5 milliards la seconde année, en échange d'une plus grande liberté de manœuvre des provinces dans la façon de dépenser les fonds transférés. Le ministre Martin annonce par la même occasion son intention, à partir de l'automne suivant, de réduire d'au moins 10% les dépenses du programme d'assurance-chômage. Pour plusieurs observateurs, le ministère des Finances a d'ores et déjà décidé tout ce qu'il y avait à décider en matière de réforme des programmes sociaux et Axworthy peut bien oublier son propre projet.⁶⁰ Ces décisions plongent le reste du pays dans la stupeur. Des mois plus tard, les provinces n'ont toujours pas décoléré.⁶¹

Ce nouveau coup dur ne freine pas le ministre Axworthy. Il doit néanmoins se résoudre à lâcher du lest. Suite aux coups portés par le rapport du Comité permanent mais surtout par les gouvernements et députés des Provinces atlantiques, il annonce qu'il abandonne l'idée d'instituer deux catégories de prestataires. L'approche du référendum québécois

⁵⁸ Chantal Hébert, « La réforme Axworthy : le débat tourne au vinaigre », *La Presse*, 7 octobre 1994, p. B1.

⁵⁹ Isabelle Paré, « Le grand transfert n'a pas eu lieu », *Le Devoir*, 28 février 1995, p. A1.

⁶⁰ Konrad Yakabuski, « La réforme Axworthy renaît de ses cendres », *Le Devoir*, 21 avril 1995, p. A1.

⁶¹ Michel Vastel, « Les provinces dressent le programme de négociations post-référendaires », *Le Soleil*, 26 août 1995, p. A26.

sur la souveraineté et la crainte de donner des munitions aux souverainistes le contraignent une fois de plus à remettre à plus tard le dépôt d'un projet de loi.⁶²

Il dépose finalement son projet de loi le 1^{er} décembre 1995. Appelé désormais « assurance-emploi », le programme d'assurance-chômage réformé resserrera encore une fois ses conditions générales d'accès de façon à réaliser les économies fixées par le budget Martin.⁶³ Les prestataires fréquents seront particulièrement frappés mais bénéficieront de nouvelles mesures actives favorisant leur retour au travail. Le nouveau régime, qui s'appliquera à partir du 1^{er} juillet suivant, n'entrera complètement en vigueur qu'au terme d'un délai de cinq ans et disposera d'un Fonds spécial pour assurer la transition la moins brutale possible. Disant vouloir honorer une promesse faite durant le référendum, le gouvernement s'accorde également trois ans pour arriver à des ententes bilatérales avec chacune des provinces pour leur transférer la gestion des programmes de formation de la main-d'œuvre.

Le projet de loi est mal reçu par les syndicats, les groupes de femmes et les groupes sociocommunautaires du pays.⁶⁴ Mais la colère n'est nulle part aussi forte que dans les Provinces atlantiques où certaines manifestations tournent pratiquement à l'émeute.⁶⁵ Un remaniement ministériel remplace à la tête du processus de réforme le Manitobain Axworthy par un ministre du Nouveau-Brunswick, Doug Young. Celui-ci annonce d'entrée de jeu son intention d'apporter des changements au projet de loi pour répondre aux préoccupations des gens des Provinces maritimes.⁶⁶ Il précise cependant que ces ajustements ne pourront pas sortir du cadre financier fixé par Paul Martin.

La fin de la session parlementaire oblige le gouvernement à toutes sortes d'acrobaties procédurales pour ne pas être obligé de recommencer à zéro à la prochaine rentrée

⁶² Edward Greenspon et Anthony Wilson-Smith, *Double Vision...*, p. 303.

⁶³ Canada, Développement des ressources humaines, *Le ministre Axworthy annonce un nouveau système d'assurance-emploi: un nouveau système qui remplacera l'actuel Régime d'assurance-chômage*, communiqué de presse, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1 décembre 1995.

⁶⁴ Jean Dion, « Axworthy refuse de reculer », *Le Devoir*, 19 janvier 1996, p. A1.

⁶⁵ Merle MacIsaac, « The Angry Backlash in the East », *Macleans*, vol. 109, no 8, 19 février 1996, p. 22.

⁶⁶ Gilles Gauthier, « Young modifiera la réforme Axworthy », *La Presse*, 26 janvier 1996, p. B1.

parlementaire. Cela ne va pas sans lui attirer les critiques outrées des partis d'opposition.⁶⁷ Le ministre Young cache de plus en plus mal son agacement devant les manifestations d'opposition au projet de loi. Rappelant à certains moments son prédécesseur, il attribue la vague de protestations à des « agitateurs professionnels aux emplois à temps plein bien payés » qui exploitent à des fins personnelles l'ignorance des gens alors que selon lui « dans toutes les provinces, l'appui à la réforme est extrêmement important. »⁶⁸ Il s'en prend directement au président du CTC, Bob White, ainsi qu'à deux organisateurs syndicaux du Nouveau-Brunswick, en disant qu'ils « devraient se trouver autre chose à faire » le dimanche après-midi que d'organiser des ralliements.

Après avoir imposé le bâillon à l'opposition qui se livrait à des manœuvres d'obstruction systématique (*filibuster*) au Comité permanent du Développement des ressources humaines,⁶⁹ le gouvernement fait adopté par la Chambre des communes la réforme, le 14 mai 1996, par un vote de 123 contre 80.⁷⁰ Les quelques corrections mineures apportées par Young ont suffi pour rassurer les membres du caucus libéral des régions atlantiques.

La contestation des syndicats et des groupes sociaux ne cesse pas pour autant. Le successeur de Doug Young, Pierre Pettigrew, assouplit à son tour la nouvelle loi pour calmer le grand mécontentement qui perdure dans les Provinces atlantiques. Il signe une première entente de transfert de la gestion des programmes de formation de la main-d'œuvre avec l'Alberta, puis avec le Nouveau-Brunswick.⁷¹ Le tour du Québec vient en avril 1997.⁷²

⁶⁷ « Assurance-chômage, l'ancien projet de loi est ramené en chambre », *Le Soleil*, 5 mars 1996, p. A10.

⁶⁸ Jean Dion, « Pas question de retirer le projet, dit Young », *Le Devoir*, 13 mars 1996, p. A4.

⁶⁹ Jean Dion, « Les libéraux entendent bâillonner l'opposition », *Le Devoir*, 25 avril 1996, p. A7.

⁷⁰ Huguette Young, « La réforme de l'assurance-chômage est adoptée », *Le Devoir*, 15 mai 1996, p. A4.

⁷¹ Huguette Young, « L'Alberta signe un premier accord sur la formation de la main-d'œuvre », *Le Devoir*, 7 décembre 1995, p. C4.

⁷² Jean Dion, « Formation de la main-d'œuvre : désaccord sur l'accord », *Le Devoir*, 22 avril 1997, p. A1.

Les élections générales de 1997 feront office d'épilogue et illustreront le degré de ressentiment que les électeurs des Provinces atlantiques conserveront à l'égard de la réforme de l'assurance-chômage. En effet, des 32 sièges sur 33 remportés trois ans et demi plus tôt, le Parti libéral n'en conserve que onze. Les ministres locaux Doug Young et David Dingwall sont même défaits malgré la perspective d'une réélection certaine du gouvernement libéral. La réforme Axworthy n'est pas la seule responsable de cette déroute, mais elle a compté pour beaucoup.⁷³

Comme nous venons de le constater, le processus de réforme du programme d'assurance-chômage par le gouvernement fédéral, et plus particulièrement le projet de réforme en profondeur du ministre Lloyd Axworthy, ont donné lieu à toutes sortes d'initiatives visant, à tout le moins officiellement, à assurer une participation populaire plus importante au processus décisionnel. Assemblées publiques, téléconférences, lignes téléphoniques sans frais, colloques, distribution de questionnaires, ... le gouvernement semble à première vue n'avoir économisé à cette occasion aucun effort pour s'assurer que la population ait un rôle significatif à jouer dans la décision finale qui devait être prise.

Apparemment disposé à écouter les opinions de tous, le gouvernement n'a pas tardé à se montrer extrêmement irrité par l'opposition exprimée notamment par les syndicats et de nombreux groupes sociocommunautaires, au point d'en mettre en doute la légitimité. Pour le gouvernement conservateur, la résistance à son projet de réforme ne peut venir que d'un complot séparatiste. Pour le gouvernement libéral, elle vient de groupes d'intérêt complètement décrochés de l'opinion de la population canadienne. Ce qui autorise de ne pas en faire trop de cas. Quant aux autres, les « simples citoyens », on ne semble finalement pas tellement plus intéressé par leur opinion si l'on se fie, à tout le moins, au compte tenu des résultats des différentes consultations ou à la grande liberté que l'on se permet dans leur interprétation.

⁷³ Alan Frizzell et Jon H. Pammet (éd.), *The Canadian General Election of 1997*, Toronto, Dundurn Press, 1997.

En somme, bien plus que les grands déploiements de moyens alternatifs de consultation populaire, les acteurs déterminants du processus décisionnel semblent bel et bien être les gouvernements, principalement fédéral, mais aussi provinciaux lorsque des arbitrages ayant des impacts régionaux sont en cause. Si le ministre fédéral responsable de l'assurance-chômage ne manque évidemment pas d'occuper une place prédominante dans un pareil contexte, il est remarquable de constater à quel point sa liberté d'action est étroitement encadrée par des contraintes budgétaires et mêmes politiques fixées par d'autres ministères, particulièrement celui des Finances. Dans tous les cas, cela nous ramène aux formes de participation populaire classiques en démocratie représentative, c'est-à-dire l'élection au suffrage universel de représentants sur la base de leur programme politique. À ce chapitre, les élections générales fédérales de 1993 ont été à l'image de bien d'autres rendez-vous du genre, permettant aux électeurs de se faire une idée bien vague, et plus ou moins juste, de ce que le gouvernement libéral ferait une fois au pouvoir. Quant aux élections suivantes tenues en 1997, elles semblent avoir à tout le moins permis aux Provinces atlantiques d'infliger au gouvernement sortant une sanction punitive pour avoir osé adopter une réforme en dépit de leur opposition.

Cas no 7 : L'Accord multilatéral sur l'investissement (1995-1998)

Commencés comme n'importe quelle négociation commerciale antérieure, les travaux d'élaboration de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ont d'abord été menés dans un secret relatif. Une fuite, rapidement relayée par un vaste ensemble de mouvements de citoyens reliés par internet, allait toutefois contraindre l'organisme et ses pays membres, dont le Canada, à un effort inusité de transparence et même de consultation populaire. Cet effort d'ouverture, qui donnera lieu à de remarquables innovations dans le processus décisionnel jusque-là établi au Canada en la matière, ne permettra pas l'adoption du traité international perçue pourtant comme une formalité l'adoption. Le projet sera finalement reporté.

L'idée de favoriser l'investissement étranger sous la protection d'un traité international n'est pas nouvelle. Elle se développe lors des négociations de l'Uruguay Round au GATT qui allaient mener entre autres à la création de l'Organisation mondiale du

commerce (OMC) en 1994.⁷⁴ Conscients du pouvoir d'obstruction que les pays du tiers monde risquent de lui opposer à l'OMC, ses promoteurs décident plutôt de la faire avancer à l'OCDE. Leur intention déclarée est alors d'en arriver rapidement à une entente modèle au sein de ce club réservé aux pays riches, dont les membres appliquent déjà la plupart des règles que l'on cherche à établir, afin d'amener par la suite petit à petit les autres pays plus protectionnistes à ratifier l'entente à leur tour.

Parains du projet d'entente, les États-Unis comptent sur l'appui actif du Canada. Le premier ministre Jean Chrétien l'accorde officiellement au Sommet du G7 en 1995 à Halifax. L'ancien ministre libéral Donald Johnston, devenu secrétaire général de l'OCDE, en est également l'un des principaux promoteurs.⁷⁵

La discrétion habituelle

Les ministres du Commerce des 25 pays membres de l'OCDE donnent officiellement, le 25 mai 1995, le mandat à l'organisation basée à Paris de négocier un accord de libéralisation des investissements qui pourra ensuite être étendu au reste du monde.⁷⁶ Débordant d'optimisme, on ne doute pas d'en arriver à une entente en deux ans, au mois de mai 1997. On compte notamment les études et discussions préliminaires aux négociations entreprises depuis quatre ans.⁷⁷

Les négociations sont menées par des fonctionnaires de chaque pays. Considérées comme purement techniques, elles n'ont pas un caractère particulièrement secret exception faite, bien entendu, de la position détaillée et de la stratégie de négociation de

⁷⁴ Canada, *Le Canada et l'Accord multilatéral sur l'investissement*, rapport du Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux intitulé, annexe 2, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, décembre 1997; James Davis and Cheryl Bishop, « The MAI : Multilateralism from Above », *Races and Class*, vol. 40, no 2/3, octobre 1998-mars 1999, p. 159-170; « The Sinking of the MAI », *The Economist*, vol. 346, no 8059, 14 mars 1998, p. 81-82.

⁷⁵ John Schofield, « Le défi mondial », *L'Actualité*, vol. 22, no 10, 15 juin 1997, p. 23.

⁷⁶ « L'OCDE reçoit le mandat de libéraliser les investissements », *Le Devoir*, 24 mai 1995, p. B2.

⁷⁷ Canada, *Le Canada et l'Accord multilatéral sur l'investissement*, rapport du Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, décembre 1997.

chacune des délégations nationales.⁷⁸ Des représentants de grandes entreprises sont associés dès le départ au processus.⁷⁹ La rédaction de la première version du traité, qui reprend essentiellement le chapitre de l'ALENA sur cette question, serait même attribuable à la Chambre de commerce internationale.⁸⁰ Les statuts de l'OCDE prévoient également que soient tenus au courant deux organismes consultatifs qui lui sont attachés : le Comité consultatif économique et industriel, composé de représentants du monde des affaires, et la Commission syndicale consultative, composée de représentants syndicaux des pays membres et dont font partie des représentants du CTC et de la FTQ.

Du côté canadien, le dossier, principalement mené par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce, celui de l'Industrie et celui des Finances, implique également 18 autres ministères et organismes fédéraux.⁸¹ Les provinces sont tenues au courant par des rapports d'étape et une connexion internet réservée avec l'OCDE en plus d'être consultées régulièrement. Des représentants des secteurs d'affaires, qui avaient été associés aux travaux par le gouvernement dès le moment de l'élaboration du projet en 1993,⁸² sont consultés durant les négociations, soit directement, soit par l'entremise de groupes de consultations sectorielles au ministère des Affaires étrangères. Les syndicats, groupes environnementaux et grands mouvements de défense des droits des citoyens doivent attendre une année avant d'être associés à leur tour au processus.

Les négociations à l'OCDE commencent à prendre du retard par rapport à l'échéancier fixé en partie à cause de la mauvaise organisation des travaux.⁸³ Comme on a privilégié une approche qui reporte à la fin des discussions les enjeux politiques les plus difficiles,

⁷⁸ Edward Greenspon, « That Sinking Feeling », *Report on Business Magazine*, vol. 14, no 11, mai 1998, p. 46; Elizabeth Smythe, témoignage devant le Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, 24 novembre 1997.

⁷⁹ James Davis and Cheryl Bishop, « The MAI... », p. 167.

⁸⁰ Tony Clarke et Maude Barlow, *MAI, Round 2 : New Global and Internal Threats to Canadian Sovereignty*, Toronto, Stoddart, 1998, p. 11.

⁸¹ William Dymond, témoignage devant le Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, 5 novembre 1997.

⁸² Tony Clarke et Maude Barlow, *MAI, Round 2...*, p. 62.

⁸³ Elizabeth Smythe, témoignage devant le Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, 24 novembre 1997.

on se doute bien que les choses n'iront pas en s'améliorant. Aussi préfère-t-on accorder une année de plus aux négociations et reporter l'échéance finale au mois de mai 1998.

Révélation à la veille des élections

La fuite d'une copie de travail de l'AMI, en février 1997, vient bouleverser l'ordre des choses. Le texte, jusque-là secret, est divulgué par un groupe d'action civique américain, et instantanément diffusé à travers le monde sur internet.⁸⁴ Il est rapidement repris, analysé et critiqué au Canada, notamment par les groupes qui s'étaient constitués en 1988 pour mener la bataille contre l'Accord de libre échange avec les États-Unis. Pour ces derniers, l'AMI ne menace pas seulement quelques politiques environnementales, culturelles ou même sociales, mais compromet purement et simplement le caractère démocratique des institutions politiques canadiennes en accordant trop de pouvoirs aux entreprises.⁸⁵ Ils en veulent pour exemple la clause qui prévoit qu'une entreprise étrangère puisse poursuivre le gouvernement si elle se sent injustement traitée.

Le NPD s'engage sans délai dans la lutte : alors que les autres partis d'opposition ne savent pas encore quoi penser de la question, le parti d'Alexa McDonough y voit une occasion rêvée d'embarrasser le Parti libéral qui vient de déclencher des élections générales.⁸⁶ On en profite pour rappeler la promesse électorale jamais tenue de Jean Chrétien en 1993 de rouvrir les négociations de l'ALENA. Le ministre du Commerce, Art Eggleton, réplique que l'Accord ne pourra être que bénéfique au Canada. Il ajoute que les négociations ne sont pas suffisamment avancées pour les débattre publiquement. Dans les coulisses, on sent clairement son malaise alors que la quasi totalité des députés de son parti et la majorité de ses collègues ministres n'ont de toute évidence aucune idée

⁸⁴ Stephen J. Korbin, « The MAI and the Clash of Globalizations », *Foreign Policy*, vol. 112, automne 1998, p. 98.

⁸⁵ Tony Clarke et Maude Barlow, *MAI, Round 2...*

⁸⁶ Andrew Jackson et Matthew Sanger (éd.), *Dismantling Democracy, the Multilateral Agreement on Investment (MAI) and Its Impact*, Ottawa, The Canadian Centre for Policy Alternatives, 1998, p. 32-34.

de quoi il est question.⁸⁷ L'opinion publique se révèle, pour sa part, soit relativement peu préoccupée par ces négociations,⁸⁸ soit extrêmement fataliste quant à leur issue.⁸⁹

Consultations forcées

Le Canada n'est pas le seul pays à sentir monter la pression politique depuis la divulgation d'une ébauche de l'Accord. Dans une tentative de calmer un peu le jeu, l'OCDE invite à des consultations à Paris les représentants de plus d'une cinquantaine d'organisations nongouvernementales provenant aussi bien des pays participants aux discussions que de pays du tiers monde.⁹⁰ Ces représentants rencontrent à cette occasion la direction de l'organisation internationale ainsi que les équipes de négociateurs de certains pays. L'opération se veut essentiellement une occasion de prise de contact et d'information.⁹¹ À la demande des groupes invités de reporter l'échéance du mois de mai 1998 pour permettre la tenue d'un débat démocratique, les négociateurs répondent qu'ils ne font eux-mêmes que suivre les instructions qu'on leur a données et que cette requête doit être adressée plutôt aux gouvernements nationaux.⁹² Comme gage de transparence, l'OCDE rend publique sur son site internet la dernière version mise à jour du texte de l'AMI et s'engage à la corriger au fur et à mesure que progresseront les négociations.

Au Canada, la tenue d'élections fédérales générales et la nomination d'un nouveau ministre du Commerce international, Sergio Marchi, ont provoqué un renversement d'attitude au sein du gouvernement. Sans cesser d'appuyer le projet de l'AMI, le nouveau ministre annonce son intention de rendre le processus de négociation aussi transparent que possible. Il promet également de consulter la population dans les

⁸⁷ John Schofield, « Trading Insults », *Maclean's*, vol. 110, no 17, 28 avril 1997, p. 46-47.

⁸⁸ Bruce Wallace, « Storm Clouds on the Horizon: a New Trade Treaty Angers Nationalists », *Maclean's*, vol. 110, no 46, 17 novembre 1997, p. 26.

⁸⁹ Edward Greenspon, « That Sinking Feeling », p. 47.

⁹⁰ Sergio Marchi, témoignage devant le Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, 4 novembre 1997.

⁹¹ Tony Clarke et Maude Barlow, *MAI, Round 2...*, p. 14.

⁹² Andrew Jackson et Matthew Sanger, *Dismantling Democracy...*, p. 41.

meilleurs délais de manière à pouvoir intégrer ses préoccupations et ses priorités dans la position de négociation du gouvernement.⁹³

À l'automne 1997, le ministre étend les consultations de son ministère au CTC, à des groupes environnementaux ainsi qu'à des groupes comme le Conseil des Canadiens qui ont fait leur raison d'être de la lutte contre la mondialisation. Il charge surtout, le 9 octobre, le Sous-comité permanent du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux d'examiner le projet de l'AMI et d'entendre l'opinion des personnes intéressées. Le calendrier de travail du Sous-comité est serré. On a convenu à l'unanimité que le rapport devra être présenté à la Chambre des communes avant l'ajournement de décembre 1997 afin que ses recommandations soient prêtes dès la reprise des négociations à l'OCDE, en janvier 1998.⁹⁴

Cette initiative est une première dans l'histoire canadienne. Jamais des parlementaires n'avaient jusque-là eu le loisir d'étudier en comité un traité commercial avant sa signature.⁹⁵ Historiquement, le gouvernement et les fonctionnaires fédéraux avaient toujours négocié ces traités à leur guise, ne les soumettant à l'étude des députés qu'une fois signés; un mode de fonctionnement qui accordait finalement bien peu d'influence aux élus du peuple. Malgré l'avis de dernière minute du gouvernement, 150 mémoires sont soumis au Sous-comité et une cinquantaine de témoins sont entendus durant le mois de novembre 1997.⁹⁶ Le ministre Marchi fait partie du nombre, ainsi que le chef négociateur du Canada, des spécialistes et les représentants des principaux groupes d'intérêt du monde des affaires, des syndicats et des mouvements sociocommunautaires. Comme prévu, le comité dépose presque aussitôt son rapport. On y fait écho de l'inquiétude de plusieurs à l'égard du projet d'accord et on demande que le texte définitif de l'AMI inclue des clauses protégeant la culture canadienne, l'environnement et les politiques sociales aux niveaux fédéral et provincial. Le NPD est le seul parti à se

⁹³ Sergio Marchi, témoignage devant le Sous-comité du commerce...

⁹⁴ Canada, *Le Canada et l'Accord multilatéral sur l'investissement*.

⁹⁵ François Normand, « Impacts de l'Accord multilatéral sur l'investissement au Canada, le processus de négociation des accords commerciaux se démocratise », *Le Devoir*, 18 février 1998, p. B1.

⁹⁶ François Normand, « Comité sur l'AMI, Ottawa est d'accord », *Le Devoir*, 24 avril 1998, p. A8.

dissocier du rapport. Il préférerait que le gouvernement canadien se retire purement et simplement des négociations.

Un ancien négociateur du gouvernement note que, si le processus est loin d'être parfait, il reste : «...convaincu que c'est probablement l'un des plus transparents que j'aie jamais vu. »⁹⁷ Bien qu'heureux de l'occasion de participer d'une certaine manière aux négociations, la plupart des intervenants se montrent toutefois insatisfaits du degré de consultation menée par le gouvernement.

Protestations et échec

Durant le mois de mars 1998, plus de 40 organismes nationaux lancent au pays une campagne d'information et de lutte contre l'AMI. La présidente du Conseil des Canadiens, Maude Barlow, prend rapidement la tête des opposants à l'Accord.⁹⁸ Elle sillonne le pays et attire d'impressionnantes foules venues l'entendre pour fendre cet obscur traité commercial qui constitue, selon elle, un grand danger pour le pays. On se montre, entre autres, plus frustré que jamais par l'absence de mécanisme de consultation démocratique pour ce genre de traité. C'est à cette occasion qu'un jeune député du Bloc québécois, Stephan Tremblay, attire l'attention de tout le pays en emportant son fauteuil de député à l'extérieur de l'enceinte de la Chambre des communes en guise de protestation face à l'impuissance des élus devant la mondialisation.⁹⁹

Le gouvernement se défend comme il peut. Le ministre Marchi peut bien dire qu'il n'y a rien dans l'AMI qui ne soit pas déjà dans d'autres traités déjà signés par le Canada (dont l'ALENA), accepter les recommandations du Sous-comité, jurer que le secteur culturel sera exclu de l'Accord ou assurer que des exceptions seront apportées si nécessaire au texte de l'accord pour protéger les compétences des gouvernements fédéral et provincial en matière sociale et environnementale, rien n'y fait. Il sent toujours l'inquiétude de la

⁹⁷ Serge Fréchette, témoignage devant le Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux tel que rapporté dans : *Le Canada et l'Accord multilatéral sur l'investissement*.

⁹⁸ John Geddes, « MAI misgivings », *Maclean's*, vol. 111, no 11, 16 mars 1998, p. 38-39.

⁹⁹ Manon Cornellier, « Coup d'éclat du benjamin des Communes », *Le Devoir*, 21 avril 1998, p. A4.

population grandir. « L'AMI, constate-t-il, est devenu un panier de provision dans lequel les gens jettent toutes leurs angoisses. Mais nous devons être sensibles à ces angoisses. »¹⁰⁰

Quelques provinces expriment à leur tour leur inquiétude. La Colombie-Britannique est la première à rejeter le projet de traité. La Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon lui emboîtent le pas. Le Québec montre aussi d'importantes réserves, en partie parce qu'il estime que l'OMC serait un meilleur forum de discussion du fait de sa plus large base et de ses instances supranationales de réglementation et de contrôle.¹⁰¹ Le 20 février, les dix ministres provinciaux du Commerce et Sergio Marchi, réunis à Ottawa conviennent qu'il serait « souhaitable » de tenir des consultations publiques sur l'AMI.¹⁰² Un vœu qui n'aura pas de suites sérieuses.

Pour réduire la pression populaire croissante, les différentes délégations nationales à l'OCDE réagissent comme le Canada et se dépêchent de déposer une multitude de demandes d'exemptions au futur AMI.¹⁰³ À quelques semaines de la date limite fixée pour la fin des négociations, le projet original de l'Accord a déjà été grandement dilué. On n'a pourtant jamais été aussi loin d'une entente. Parmi les pierres d'achoppement, on compte l'exigence de la France et du Canada que soit introduite dans l'accord une clause d'exception culturelle, et celle de l'Union européenne que soient démantelées les lois extraterritoriales américaines Helms-Burton et D'Amato adoptées pour sanctionner les entreprises investissant à Cuba, en Iran ou en Libye.¹⁰⁴

Les partis préfèrent finalement s'accorder un nouveau délai de six mois durant lequel certaines négociations techniques pourront se poursuivre. L'intermède doit surtout donner à chacun la chance de procéder à une réévaluation de l'ensemble du dossier ainsi

¹⁰⁰ Edward Greenspon, « That Sinking Feeling », p. 46.

¹⁰¹ François Normand, « Le Québec a de sérieuses réserves sur le projet AMI », *Le Devoir*, 27 mars 1998, p. A8.

¹⁰² « Débat public sur l'AMI? », *Le Devoir*, 21 février 1998, p. C3.

¹⁰³ Tony Clarke et Maude Barlow, *MAI, Round 2...*, p. 15.

¹⁰⁴ « The Sinking of the MAI », p. 81.

que de mener de nouvelles consultations.¹⁰⁵ La pause ne permettra pas de sauver l'entente. La France annonce, en effet, le 14 octobre suivant, son intention de ne pas reprendre les discussions. Cette décision sonne le glas des négociations, le reste de l'Union européenne ne pouvant avoir de mandat de poursuivre les travaux sans l'accord de la France.¹⁰⁶ Quelques jours plus tard, cette dernière propose que les discussions sur l'AMI se poursuivent plutôt à l'OMC, une opinion que s'empressent d'appuyer Londres et Ottawa.¹⁰⁷

Il apparaît clair à plusieurs observateurs que l'échec de l'AMI à l'OCDE n'est pas seulement dû à la simple divergence d'intérêts entre les pays impliqués dans les négociations. Selon Stephen Korbin, les dissensions entre les différentes délégations nationales étaient bien réelles et auraient de toute manière été bien difficiles à surmonter.¹⁰⁸ L'action des organismes populaires internationaux et nationaux auprès des populations nationales a toutefois contribué non seulement à exacerber ces différences mais aussi à transformer les termes du débat de manière à intéresser le public à cet enjeu, de prime abord rébarbatif, et faire apparaître ses implications tellement graves qu'il ne soit politiquement plus possible de signer l'AMI. « By speaking about the MAI in terms of a loss of state sovereignty and democratic control and as purveyor of environmental degradation and a form of neocolonialism, affirme Korbin, NGOs effectively 'set the rules' for how the MAI would be presented to the public. As a 'side effect,' framing the MAI discourse in this particular way also prompted shifts in the attitudes and positions of some countries. »¹⁰⁹ Dans un rapport officiel du gouvernement français qui allait expliquer son retrait des négociations de l'AMI, une députée européenne et un haut fonctionnaire remarquaient : « L'AMI marque une étape dans les négociations économiques internationales. Pour la première fois, on assiste à l'émergence d'une "

¹⁰⁵ « Les négociations sur l'AMI sont reportées », *La Presse*, 29 avril 1998, p. D9.

¹⁰⁶ « AMI : La France ne sera pas des prochaines négociations », *Le Devoir*, 15 octobre 1998, p. B2.

¹⁰⁷ « Londres veut bien discuter de l'AMI à l'OMC », *Le Devoir*, 22 octobre 1998, p. B4.

¹⁰⁸ Stephen J. Korbin, « The MAI and the Clash of Globalizations », p. 98.

¹⁰⁹ Craig Warkentin et Karen Mingst, « Global Civil Society in the Age of World Wide Web », *Global Governance*, vol. 6, no 2, avril-juin 2000, p. 237-257.

société civile mondiale ", représentée par des organisations non gouvernementales, qui sont souvent implantées dans plusieurs États et communiquent au-delà des frontières. Cette évolution est sans doute irréversible. »¹¹⁰ Cela en amène certains à conclure qu'aucun traité international ne pourra plus se négocier derrière des portes closes et que les prochains en lice devront désormais tous comprendre une part grandissante d'information et de consultation populaire pour pouvoir espérer être menés à terme.¹¹¹

D'un côté, la scène supranationale nous a habitués, au Canada, à des formes bien indirectes de participation populaire, passant par l'intermédiaire des gouvernements élus ayant le pouvoir de désigner les représentants du pays à des tables de négociation auxquelles participent plusieurs autres délégations étrangères. De l'autre, l'examen détaillé du cas de l'AMI nous a permis de constater que ces formes de participation populaire n'étaient cependant pas les seules possibles. Nous avons d'abord pu observer le rôle non négligeable joué sur la scène supranationale par les organisations nongouvernementales dans l'échec final des négociations en cours. L'action de ces groupes, qui constituent une forme alternative de participation populaire, s'est également fait sentir au Canada tant au sein de l'opinion publique en général qu'auprès du gouvernement fédéral par l'entremise de différents mécanismes de consultation directes. Bien que l'on aurait tort d'exagérer le poids du Canada dans le résultat final des négociations de l'AMI, ainsi que le poids que les consultations publiques au pays ont pu avoir sur la position défendue par le gouvernement sur la scène internationale, il est remarquable de constater qu'un pareil type d'enjeu a su faire place à un degré de participation populaire plus grand qu'on l'aurait initialement prévu.

¹¹⁰ *Rapport intérimaire sur l'Accord multilatéral sur l'investissement*, septembre 1998, http://www.finances.gouv.fr/pole_ecofin/international/ami0998/ami0998.htm#p11.

¹¹¹ Marc Lemire, « Mouvement social et mondialisation économique : de l'AMI au Cycle du millénaire de l'OMC », *Politique et Sociétés*, vol. 19, no 1, 2000, p. 49-78; Stephen J. Korbin, « The MAI and the Clash of Globalizations », p. 99; Edward Greenspon, « That Sinking Feeling », p. 47.

Cas no 8 : Le Sommet sur l'économie et l'emploi (1996)

Pourvu à toute fin pratique des mêmes institutions politiques que les autres provinces canadiennes, le Québec fait néanmoins usage à l'occasion d'un processus décisionnel et d'un mode de consultation populaire peu courant ailleurs. Appelé « concertation », « partenariat », ou « corporatisme », ce processus décisionnel alternatif se fonde sur le principe de la recherche du bien-être commun et du compromis entre les principaux intérêts collectifs présents dans la société. Ce mode décisionnel n'exclut pas nécessairement les formes traditionnelles de participation populaires. Des élus au suffrage universel de différents échelons politiques sont en effet généralement conviés à y participer. De plus, le gouvernement élu y conserve généralement le rôle de principal maître du jeu et de seul arbitre final. La concertation fait toutefois d'abord et avant tout le pari que les intérêts de l'ensemble des citoyens peuvent être à l'occasion mieux représentés et défendus par l'entremise des principaux groupes et mouvements issus de la société civile et ce, quel que soit le mode de sélection de leurs représentants.

Ce type de processus décisionnel se répandra graduellement au Québec jusqu'à devenir relativement fréquent durant les années 90. Nous en examinerons trois exemples différents dans les prochaines pages. L'un d'eux, les corporations de développement économique communautaire, se révèle le fruit d'initiatives locales de groupes sociocommunautaires à la recherche de moyens de relancer l'économie et l'emploi de leurs quartiers laissés pour compte par la nouvelle économie. En ce qui a trait au Fonds de solidarité de la FTQ, sans être en soi un exemple de lieu de concertation, il permettra toutefois non seulement d'examiner le cas inusité d'une institution financière créée et administrée par une centrale syndicale dans le but explicite de relancer l'emploi avant de faire des profits, mais il révélera aussi comment la concertation est venue, encore là, à être considérée comme le moyen le plus approprié de prendre certaines décisions d'affaires. Le plus important exemple de concertation au Québec durant les années 90 demeure cependant le Sommet sur l'économie et l'emploi qui s'est tenu en 1996. Organisé par le gouvernement provincial, l'événement a pour cadre principal la crise des finances publiques et le défi de la création d'emplois. Il sera rapidement considéré à l'époque comme l'exemple parfait de l'originalité québécoise.

Origines du projet

Lucien Bouchard n'est pas encore premier ministre lorsqu'il lance pour la première fois, en décembre 1995, l'idée d'organiser une rencontre des principaux acteurs sociaux et économiques du Québec comme moyen de s'attaquer au problème du déficit des finances publiques et de relancer l'économie de la province. Candidat unique à la succession de Jacques Parizeau au poste de chef du Parti québécois, et par le fait même de premier ministre du Québec, il annonce, lors d'un discours devant la Chambre de commerce de Laval, son intention de convoquer tout de suite après sa nomination un sommet socioéconomique visant à dégager un nouveau pacte social fondé sur l'idée de la solidarité.¹¹² Il ajoute que les mesures proposées pour s'attaquer aux problèmes « urgents » auxquels la province fait face devront permettre la réduction du déficit, simplifier et rendre plus efficaces les interventions de l'État dans la société tout en assurant l'équité des efforts et sacrifices demandés à chaque citoyen. Conscient que son projet de réduction du rôle de l'État risque de susciter bien des résistances notamment de la part des syndicats, il déclare s'attendre à ce que les partis impliqués fassent preuve de souplesse et d'ingéniosité durant les discussions. « La concertation ne devra pas être un alibi à l'inaction, avertit-il. L'immobilisme est le grand danger qui nous guette. »¹¹³

Les élections qui se sont tenues un an auparavant et qui ont mené à la défaite du gouvernement libéral après neuf ans de pouvoir donnent peu d'indices sur les pistes de solution que le Parti québécois privilégie en ce qui concerne ces enjeux. Les promesses péquistes ont en effet été tellement nombreuses et souvent tellement floues durant la campagne que l'on ignore comment le nouveau gouvernement entend, comme il l'a promis, éliminer le déficit et réduire le chômage sans augmenter les impôts ni compromettre les services publics.¹¹⁴ Chose certaine, il n'a jamais fait mention d'organiser un sommet socioéconomique.

¹¹² Pierre O'Neill, « Bouchard veut négocier un nouveau pacte social », *Le Devoir*, 7 décembre 1995, p. A1.

¹¹³ Pierre O'Neill, « Bouchard veut négocier un nouveau pacte social ».

¹¹⁴ Michel Venne, « Parizeau ne promet pas la lune mais a suscité beaucoup d'attentes », *Le Devoir*, 10 septembre 1994, p. A6.

À quelque jours de son entrée en fonction à titre de premier ministre, Lucien Bouchard déclare en janvier 1996 avoir découvert les finances publiques québécoises dans un état pire que prévu. L'urgence d'agir exclut selon lui la tenue de nouvelles élections. « J'ai très bien compris que la priorité au Québec, maintenant, c'est de gouverner », dit-il.¹¹⁵ La tenue d'un sommet socioéconomique auquel seront conviés « les principaux leaders de la société québécoise » assurera la transparence nécessaire pour obtenir un large appui du public. Les conclusions de ses travaux se reflèteront dans le premier budget de son gouvernement. « Mon objectif, ajoute-t-il à propos du sommet en question, c'est de le faire avec diligence, de ne pas faire de grand-messe, de faire quelque chose de relativement informel. »¹¹⁶

L'idée de rassembler les principaux acteurs de la société dans un exercice de concertation autour de grands enjeux n'a rien de nouveau au Québec. La recherche de moyens d'action visant à transcender les antagonismes de classes, d'ethnies ou même de sexes pour créer une sorte de sentiment d'appartenance collective serait observable depuis au moins des décennies.¹¹⁷ Louis Balthazar note que la Révolution tranquille des années 60, bien qu'elle marquait la redécouverte des droits individuels, s'est également inscrite dans un large mouvement collectif axé sur l'État-providence. « Pensons seulement, dit-il, aux grandes institutions mises sur pied au cours des années 60 : consolidation d'Hydro-Québec, création de sociétés d'État, d'institutions paragouvernementales, de la Caisse de dépôt et placement et de multiples régies gouvernementales. Tout respirait l'effort de concertation, la conception d'un 'projet de société'. »¹¹⁸

Il faut néanmoins attendre l'apaisement du radicalisme des années 70 et l'élection d'un gouvernement du Parti québécois plus proche des organisations syndicales pour voir s'organiser les premiers forums formels de concertation. Le nouveau premier ministre

¹¹⁵ Pierre O'Neill, « Pas d'élections avant longtemps », *Le Devoir*, 17 janvier 1996, p. A1.

¹¹⁶ Pierre O'Neill, « Pas d'élections avant longtemps ».

¹¹⁷ Clinton Archibald, *Un Québec corporatiste?*, Hull, Les Éditions Asticou, 1984, p. 50.

¹¹⁸ Louis Balthazar, « À propos de concertation : expériences, dangers et promesses », *Forces*, no 114, automne 1995, p. 93.

René Lévesque, qui s'est toujours voulu bien davantage un rassembleur qu'un chef de la gauche, lance dès son arrivée au pouvoir en 1976 l'idée des sommets socioéconomiques dont le premier se tient en mai 1977 à Pointe-au-Pic. Il est suivi jusqu'à la défaite du gouvernement péquiste en 1985 par deux autres sommets nationaux et d'une trentaine de sommets régionaux ou sectoriels.¹¹⁹ À chaque fois on invite à se rencontrer des élus et les porte-parole officiels des principaux organismes économiques et sociaux québécois de manière à ce qu'ils arrivent à faire consensus sur certaines questions. Les premiers sommets sont surtout une occasion pour chacun d'exposer ses points de vue sur une question. Avec le temps, la démarche en vient à se complexifier et s'enrichir de phases préparatoires de plus en plus détaillées. Bien que la plupart des sommets ne débouchent que sur de bien maigres résultats, le Sommet de Québec, en avril 1982, permet la mise sur pied de la remarquable opération de relance économique « Corvée habitation » ainsi que la création du Fonds de solidarité de la FTQ.¹²⁰ En mai 1985, un gouvernement péquiste en fin de course approuve l'institutionnalisation du procédé en créant la Table nationale de l'emploi, dont l'objectif est l'élaboration, la supervision et le suivi d'une politique de plein emploi. Son successeur libéral met rapidement un terme au projet. Il maintient toutefois les sommets régionaux. Il se joint également à l'initiative de diverses personnalités des affaires, des syndicats, des universités, du monde politique local, etc., qui organisent à la fin des années 80 un grand Forum pour l'emploi.¹²¹ Le projet connaît un tel succès, tant au niveau provincial que régional, qu'on lui donne un caractère permanent.

¹¹⁹ Québec, *Le bilan des conférences socio-économiques : de décembre 1981 à octobre 1985*, Communications du Québec, Québec, 1985.

¹²⁰ A. Brian Tanguay, « Concerted Action in Quebec, 1976-1983 : Dialogue of the Deaf », Alain G. Gagnon (éd.), *Quebec, State and Society*, Toronto, Methuen, 1984, p. 365-385.

¹²¹ Michel Payette, « Le Forum pour l'emploi : histoire et perspectives », *Interventions économiques*, no 24, 1992, p. 99-117.

Organisation générale des travaux

Le gouvernement péquiste précise, en février 1996, le mode de fonctionnement de son projet de sommet socioéconomique. Une première rencontre doit se tenir à Québec du 18 au 20 mars suivant. La « Conférence sur le devenir social et économique du Québec » aura pour but de dégager des objectifs communs en matière de finances publiques, de programmes sociaux et de création d'emploi. Elle mènera à la constitution de différents groupes de travail qui auront pour tâche de s'entendre sur des principes généraux. Elle permettra aussi d'élaborer des projets concrets devant être soumis lors d'une seconde grande réunion, à Montréal à l'automne, officiellement baptisée « Sommet sur le devenir social et économique du Québec », mais plus simplement appelée dans le discours courant « Sommet sur l'économie et l'emploi ». On souhaite que cette seconde réunion mène à l'adoption d'un « nouveau pacte social ». ¹²² Les ministres responsables de la Santé, de la Sécurité sociale, de l'Éducation et de la Formation professionnelle doivent également profiter de l'intervalle entre les deux réunions pour tenir différentes consultations visant à susciter des réformes dans leur secteur ou à faire le point sur des réformes en cours.

Deux « chantiers » sont créés pour encadrer les discussions entre les deux sommets. ¹²³ Placé sous la supervision du président du Mouvement Desjardins et président du Forum pour l'emploi, Claude Béland, le « Chantier de l'économie et de l'emploi » comprend quatre groupes de travail dont font parties de nombreux représentants des milieux concernés. Il y a le groupe de travail sur l'économie sociale, celui sur l'entreprise et l'emploi, celui sur la relance de la métropole et enfin, à partir du mois de juillet, le Groupe régions-municipalités pour l'entrepreneurship local et régional. Placé sous la responsabilité du gouvernement, le « Chantier de la réforme des grands services publics », quant à lui, regroupe la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, la réforme de la sécurité du revenu, la réforme de l'éducation, la

¹²²Konrad Yakabuski, « Québec prépare sa conférence sur le «devenir» socioéconomique », *Le Devoir*, 29 février 1996, p. A4.

¹²³ Québec, *Oser choisir ensemble : Sommet sur le devenir social et économique du Québec, document d'information*, Québec, Communications Québec, 1996.

réforme de la santé ainsi que la formation professionnelle et le régime d'apprentissage. Les objectifs du second chantier seront finalement revus à la baisse. Le gouvernement remettra en effet à plus tard la présentation et la discussion des grandes réformes qu'il entend mener par exemple dans le domaine de la sécurité du revenu ou de la santé.¹²⁴ Il se contentera, au Sommet de Montréal, de discuter des prévisions d'impacts sur l'emploi de toutes ses réformes déjà engagées ou en voie de l'être. Il prendra quand même position en matière de finances publiques et réagira aux propositions de la Commission sur la fiscalité. Il profitera également de l'occasion pour dévoiler une nouvelle politique de la famille.¹²⁵ L'idée de créer des « chantiers » et groupes de travail qui associent étroitement des intervenants extérieurs à l'appareil gouvernemental à la préparation de l'événement est une première dans l'histoire des sommets socio-économiques au Québec. Au Secrétariat du Sommet sur l'économie et l'emploi, on l'attribue principalement au premier ministre Bouchard et à son désir d'impliquer le plus grand nombre d'acteurs sociaux possible.¹²⁶

Devine qui vient dîner?

Sur la soixantaine de personnes choisies avec soins en février pour se joindre au processus de concertation qui s'entame, un peu plus de la moitié proviennent des principaux organismes syndicaux, patronaux, sociocommunautaires, étudiants, féministes, académiques, religieux, autochtones, etc., que compte le Québec.¹²⁷ Le gouvernement y délègue pour sa part le premier ministre Bouchard ainsi que ses neuf ministres membres du conseil des priorités qui se relayeront trois par trois. Les partis politiques d'opposition ont droit à une modeste représentation de deux personnes pour le Parti libéral et d'une seule personne pour l'Action démocratique. Les principales associations d'élus locaux sont également conviées, tout comme les maires de Montréal et Québec. Enfin, le premier ministre invite personnellement une quinzaine de

¹²⁴ Michel Venne, « 425 participants au Sommet », *Le Devoir*, 24 octobre 1996, p. A5.

¹²⁵ Mario Cloutier, « Québec améliorera le congé parental », *Le Devoir*, 1^{er} novembre 1996, p. A1.

¹²⁶ Entrevue avec Michel Hamelin du Secrétariat du Sommet sur l'économie et l'emploi, 6 juillet 2000.

¹²⁷ Konrad Yakabuski, « Québec prépare sa conférence sur le 'devenir' socioéconomique ».

personnalités importantes issues principalement des grandes banques et des plus grandes entreprises de la province.¹²⁸ À cette soixantaine d'invités à la Conférence de Québec s'ajouteront, au Sommet de Montréal à la fin octobre, les présidents des quatre groupes de travail et de la commission créés pour l'occasion, ainsi que quelques représentants supplémentaires des associations de jeunes et des groupes sociocommunautaires de manière à assurer à ces derniers une représentation qui leur apparaisse plus significative.

Les groupes de travail se donnent chacun un mode de fonctionnement propre.¹²⁹ Chacun a pour président une personnalité importante et respectée dans le domaine, comme l'homme d'affaires Jean Coutu, nommé à la tête du groupe de travail sur l'entreprise et l'emploi, et l'organisatrice communautaire Nancy Neamtan, en charge du groupe de travail sur l'économie sociale. Chacun compte en moyenne une quinzaine de membres représentant les principaux types d'organismes concernés par la question étudiée. Ainsi retrouve-t-on, par exemple, essentiellement des représentants d'entreprises montréalaises dans le groupe de travail sur la relance de la métropole, alors qu'un grand nombre de représentants d'élus locaux sont invités à participer au groupe de travail régions-municipalités. Si tous les groupes de travail entendent procéder à des consultations, chacun les mène à sa manière. Le groupe de travail sur l'économie sociale opte, par exemple, pour un mode de fonctionnement souple pour pouvoir rejoindre près de 200 individus ou organismes concernés. Le groupe de travail sur l'entreprise et l'emploi préférera se diviser en six ateliers chargés de faire la synthèse des avis recueillis par une équipe mobile dépêchée auprès de tous les acteurs intéressés. Plus formelle, la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics comptera d'abord sur la large diffusion par le gouvernement de 25 documents thématiques avant de procéder, en septembre, à une série d'audiences publiques à travers le Québec. Alors que la Commission sur la fiscalité doit faire directement rapport au gouvernement, les quatre autres groupes de travail sont placés sous la coordination d'un groupe-conseil dirigé par le président du Sommet, Claude Béland, et dont sont membres, outre les présidents des

¹²⁸ Denis Lessard, « «Les gros bonnets» acceptent l'invitation de Lucien Bouchard », *La Presse*, 2 mars 1996, p. A1.

¹²⁹ Québec, *Oser choisir ensemble*....

groupes de travail, une dizaine des représentants habituels du secteur des affaires et des syndicats.

Le degré de légitimité des représentants choisis, ainsi que la valeur de l'ensemble de l'exercice de concertation, ne vont pas sans soulever quelques questions et critiques. Le chef de l'opposition libérale, Daniel Johnson, qualifiera d'abord le projet de Lucien Bouchard de « perte de temps » et d'exercice « de relations publiques ». Mais il sera bien forcé de s'y intéresser par la suite et d'y réclamer une représentation plus juste du Parti libéral.¹³⁰ À quelques jours de la tenue de la Conférence de Québec, il avertit le premier ministre qu'il ne se contentera pas du maigre petit siège qu'il lui offre alors, et l'enjoint de s'inspirer plutôt de la composition des commissions constitutionnelles des dernières années qui ont réservé une place importante aux députés provinciaux. Le chef libéral en profite pour rappeler au premier ministre péquiste qu'après sa récente défaite référendaire, il serait mal venu d'écarter ainsi des consultations les représentants du camp fédéraliste. Lucien Bouchard lui rétorque que le Sommet se veut un « événement non partisan » n'ayant pas pour but « de relancer les débats constitutionnels mais plutôt de mettre de l'ordre dans les finances publiques et de relancer l'emploi. »¹³¹ La participation de nombreux fédéralistes notoires du secteur des affaires montrent, selon lui, qu'il n'exclut aucun camp. Le Parti libéral se verra quand même offrir un siège de plus en guise de prix de consolation.

La participation active de représentants des grandes entreprises et des principales banques de la province aux côtés des habituels porte-parole du monde des affaires illustre le certain degré de confiance des gens de ce secteur à l'égard de l'initiative gouvernementale. Des résultats de sondages réalisés auprès de leurs membres tout au cours du processus aideront les associations patronales à donner à leurs revendications plus de légitimité et de poids.¹³² Le seul couac à ce chapitre viendra du président de

¹³⁰ Konrad Yakabuski, « Johnson réclame une présence libérale élargie », *Le Devoir*, 5 mars 1996, p. A1.

¹³¹ Konrad Yakabuski, « Bouchard offre un siège de plus à Johnson », *Le Devoir*, 9 mars 1996, p. A5.

¹³² Voir : Michel Venne, « L'incertitude économique coûte cher, dit le patronat », *Le Devoir*, 20 mars 1996, p. A2; et Martin Vallière, « Le problème constitutionnel, premier obstacle à l'emploi », *La Presse*, 16 octobre 1996, p. D4.

Quebecor, le coloré Pierre Péladeau, qui boudera le Sommet de Montréal après avoir participé à la Conférence de Québec, expliquant sa décision par le fait que la première réunion lui était apparue comme « du niaisage ». Du côté syndical, on se montre également prêt à faire confiance au gouvernement. La FTQ rappelle qu'elle réclamait depuis longtemps que le gouvernement organise un pareil événement. Cet appui syndical formel ne va quand même pas sans susciter certains débats internes, notamment au sein de la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) qui voit dans les résultats de la Conférence de Québec des raisons de s'inquiéter quant au résultat final de l'exercice.¹³³

Durant la même période, quelques groupes populaires dénoncent le « prétendu consensus social » de la Conférence de Québec.¹³⁴ Les deux fédérations étudiantes invitées à la Conférence déclinent pour leur part d'emblée avoir la compétence de représenter l'ensemble de la jeunesse québécoise et déplorent la vision réductrice du gouvernement à cet égard.¹³⁵ L'ajout par le gouvernement de deux représentants issus d'autres associations de jeunes ne fera pas taire les critiques qui choisiront d'organiser une conférence parallèle. D'autres voix font remarquer que les femmes sont nettement sous-représentées au Sommet de Montréal (16% des personnes invitées).¹³⁶ Des participants au Sommet auront le même genre de commentaire en ce qui concerne cette fois la représentation des différentes régions du Québec, soulignant que la quasi-totalité des personnes invitées résident à Montréal.¹³⁷

¹³³ Voir : André Bellemare, « La CEQ est déchirée », *Le Devoir*, 17 octobre 1996, p. A4; et Jean-Marc Piotte, « Post-scriptum au sommet de 1996 », *Le Devoir*, 15 octobre 1998, p. A7.

¹³⁴ Jean Pichette, « L'Ontario: l'avenir du Québec ? », *Le Devoir*, 16 avril 1996, p. A1.

¹³⁵ Louis-Gilles Francoeur, « Consensus à la Conférence parallèle des jeunes: la responsabilité des entreprises passe par la création d'emplois stables », *Le Devoir*, 18 mars 1996, p. A1.

¹³⁶ Paul Roy, « Une affaire d'hommes », *La Presse*, 30 octobre 1996, p. B1.

¹³⁷ Michel Vastel, « Le sommet des patrons et des syndicats de Montréal », *Le Soleil*, 2 novembre 1996, p. A32.

Déroulement des travaux

Les principaux partis impliqués dévoilent dès le départ leurs grandes revendications. Bien qu'il se dise ouvert à la négociation, le gouvernement déclare d'entrée de jeu que l'état des finances publiques et le contexte international exigent l'élimination sans délai du déficit et ce, sans augmenter le fardeau fiscal des contribuables mais en révisant plutôt ses modes d'intervention dans l'économie et sa façon de prodiguer des services.¹³⁸ Il demande aux patrons comme aux travailleurs ou aux modestes prestataires d'aide sociale de contribuer à l'effort et de l'aider à trouver de nouvelles façons de relancer l'économie québécoise. Les gens d'affaires sont d'accord avec le gouvernement sur l'impératif d'éliminer le déficit. Ils estiment que pour rétablir la compétitivité économique du Québec, il faudra réviser la fiscalité des entreprises et alléger la réglementation.¹³⁹ Ils ajoutent que la situation s'améliorerait grandement si l'on cessait une bonne fois pour toutes de faire planer la menace de référendum sur la souveraineté. Un dernier argument que le gouvernement péquiste refusera évidemment d'entendre.¹⁴⁰ Défendant une position commune, les grandes centrales syndicales se disent sensibles à la gravité de la crise des finances publiques.¹⁴¹ Elles se disent également ouvertes à la recherche de nouvelles manières de créer des emplois. Elles avertissent toutefois que la priorité devra être accordée à l'amélioration du sort non pas des riches mais des plus démunis, et qu'elles s'objecteront à toutes nouvelles mesures qui ne seraient pas basées sur l'équité et la solidarité. Quant aux représentants du secteur sociocommunautaire, leur position en viendra graduellement à se résumer à la seule demande d'une clause

¹³⁸ Lucien Bouchard, « Notre tâche est de guérir la social-démocratie québécoise », *Le Devoir*, 9 octobre 1996, p. A7; Gilles Lesage, « Léonard annonce la mort de l'État-providence », *Le Devoir*, 18 octobre 1996, p. A6; et Bernard Landry, « L'essentiel alliance de l'économie et du social », *Le Devoir*, 29 octobre 1996, p. A9.

¹³⁹ Gérard Bérubé, « Chez les patrons, un seul mot d'ordre : compétitivité! », *Le Devoir*, 16 mars 1996, p. C1.

¹⁴⁰ Michel Venne, « L'incertitude économique coûte cher, dit le patronat », *Le Devoir*, 20 mars 1996, p. A2.

¹⁴¹ Clément Trudel, « Les syndicats disent non au démantèlement de l'État », *Le Devoir*, 16 mars 1996, p. C1.

« d'appauvrissement zéro » garantissant qu'aucune mesure adoptée par le gouvernement n'affecte à la baisse les revenus des 20% de Québécois les plus pauvres.¹⁴²

Plutôt que chaque participants à la Conférence de Québec ne soumettent un mémoire, le gouvernement les invite à exprimer leur point de vue à partir d'un document de réflexion qu'il dévoile une dizaine de jours avant la rencontre et où il expose ses défis et objectifs principaux.¹⁴³ Suite à une requête des représentants syndicaux et patronaux, le gouvernement prévoit deux longues séances de discussion à huis clos. La décision, qui fait entorse à l'intention déclarée du gouvernement de conserver un caractère public à l'ensemble de l'événement, vise à faciliter la tenue de discussions les plus ouvertes possible.¹⁴⁴ Ces discussions mèneront finalement à une entente sur l'objectif d'éliminer le déficit mais reporteront au Sommet de Montréal les décisions sur les moyens à mettre de l'avant pour équilibrer les finances publiques et créer de l'emploi.¹⁴⁵ Le rééchelonnement de la lutte au déficit est présenté comme une victoire des centrales syndicales. Tous les participants ressortent de la rencontre étonnamment satisfaits et s'engagent à participer aux différents « chantiers » qui se mettent en branle. On rapporte cependant que certaines séances de travail ont donné lieu à des situations tendues, comme cet appel à l'aide lancé par la présidente de la Fédération des femmes du Québec, Françoise David, au nom des prestataires d'aide sociale frappés par les compressions budgétaires, lancé à huis clos aux autres participants de la Conférence et resté cruellement sans réponse.¹⁴⁶

Environ 400 personnes se mettent à pied-d'œuvre de mars à octobre au sein des groupes de travail qui ont été créés.¹⁴⁷ Leur fonctionnement se révèle cahoteux au départ. Ces difficultés d'organisation sont compliquées par les déclarations publiques de

¹⁴² Paul Roy, « Appauvrissement zéro : l'heure de vérité », *La Presse*, 1 novembre 1996, p. B4.

¹⁴³ « Redéfinir notre pacte social et les moyens d'y parvenir », *Le Soleil*, 18 mars 1996, p. B7.

¹⁴⁴ Denis Lessard, « 'Les gros bonnets'... ».

¹⁴⁵ Michel Venne, « Le sommet: un consensus, beaucoup d'attentes », *Le Devoir*, 21 mars 1996, p. A1.

¹⁴⁶ Michel Venne, « Le sommet : un consensus, beaucoup d'attentes ».

¹⁴⁷ Donald Charrette, « L'heure de vérité approche! », *Le Soleil*, 5 octobre 1996, p. A34.

mécontentement de la part des différents partis impliqués. Le travail progresse tout de même en bonne partie grâce aux efforts déployés par les « personnalités » du monde des affaires qui se sont personnellement engagées à amener le bateau à bon port. Le premier ministre y voit aussi de près. Les dernières semaines avant la tenue du Sommet de Montréal donnent lieu à quelques discussions musclées sur le contenu du rapport à déposer. Les rapports font l'objet d'intenses négociations à huis clos entre le bureau du premier ministre, les gens d'affaires et les centrales syndicales.¹⁴⁸ Chaque groupe de travail arrive finalement à faire consensus.

Le Sommet sur l'économie et l'emploi, qui doit se tenir à Montréal du 29 octobre au 1^{er} novembre, arrive comme le point culminant du grand exercice de concertation lancé au début de l'année. Pour focaliser l'intérêt sur l'événement, le premier ministre a fait suspendre les travaux de l'Assemblée nationale. L'annonce de plusieurs dizaines de projets publics et privés créateurs d'emplois a été retardée ou avancée pour coïncider avec l'occasion. Le premier soir, Lucien Bouchard fait le discours d'inauguration. Le lendemain sera consacré à la présentation des rapports des groupes de travail. Le gouvernement profitera du troisième jour pour faire le point sur l'état d'avancement de ses différentes réformes. Une séance à huis clos est prévue en matinée du quatrième et dernier jour pour établir les consensus sur les divers sujets abordés.

Le Sommet s'ouvre dans une ambiance empreinte de pessimisme.¹⁴⁹ Les centrales syndicales et les groupes sociocommunautaires disent craindre de plus en plus qu'il n'y ait que pour le secteur des affaires. Ils organisent une manifestation aux portes du Sommet qui rassemble plus de 5000 personnes pour réclamer la clause d'appauvrissement zéro.¹⁵⁰ Une lettre ouverte, envoyée aux journaux par l'ancien premier ministre Jacques Parizeau et dans laquelle il déclare que les délais fixés pour l'élimination du déficit sont trop courts, jette de l'huile sur le feu en incitant le président de la Confédération des syndicats nationaux (CSN), Gérald Larose, à remettre en cause

¹⁴⁸ Michel Vastel, « Le sommet des patrons et des syndicats de Montréal ».

¹⁴⁹ Jean Pichette, « Des consensus qui s'annoncent difficiles », *Le Devoir*, 30 octobre 1996, p. A9.

¹⁵⁰ Jean Dion, « Des milliers de manifestants dans la rue », *Le Devoir*, 30 octobre 1996, p. A9.

le consensus de la Conférence de Québec.¹⁵¹ Devant le refus de la ministre de l'Éducation de promettre le gel des frais de scolarité, les deux représentants des associations étudiantes claquent la porte.¹⁵² Les représentants du secteur sociocommunautaire menacent d'imiter leur geste au dernier jour du Sommet si on n'y adopte pas la clause d'appauvrissement zéro.¹⁵³ Plusieurs autres participants leur apportent leur soutien. Les groupes sociocommunautaires invitent leurs membres à exprimer leur appui en inondant les télécopieurs du bureau du premier ministre et en manifestant devant ses portes.¹⁵⁴ Les représentants syndicaux et sociocommunautaires se réunissent à part pour établir une position commune. Une pression immense est exercée par les autres participants au Sommet sur les dissidents pour qu'ils ne brisent pas le consensus en train de se bâtir.¹⁵⁵

Les arbitrages difficiles durant le Sommet sont laissés à un groupe extrêmement restreint composé d'un conseiller du premier ministre, de deux représentants du patronat et de deux représentants des centrales syndicales.¹⁵⁶ On fait ensuite rapport à Lucien Bouchard et ses principaux ministres pour qu'ils en débattent et tranchent. Se disant sensible aux demandes des groupes sociocommunautaires, mais sachant pertinemment que son ministre des Finances ne veut surtout pas de la contrainte budgétaire d'une clause d'appauvrissement zéro, le premier ministre invite leurs représentants à se joindre à son groupe restreint d'arbitrage.¹⁵⁷ La rencontre de médiation échoue. S'en suivent durant la dernière nuit des tractations qui mènent, le lendemain matin, à un compromis élaboré avec l'aide des présidents des cinq groupes de travail et ayant obtenu l'aval des principaux ministres du cabinet. Lucien Bouchard le soumet aux représentants patronaux

¹⁵¹ Katia Gagnon, « La lettre de Parizeau provoque une mini tempête », *La Presse*, 31 octobre 1996, p. B4.

¹⁵² En plus de marquer une question de principe, le geste des deux associations vise à leur regagner une partie de l'appui perdu au profit d'un nouveau mouvement étudiant plus radical. Voir Paul Cauchon, « Les étudiants claquent la porte », *Le Devoir*, 1^{er} novembre 1996, p. A4.

¹⁵³ Jean Pichette, « La nuit pour trouver un compromis », *Le Devoir*, 1^{er} novembre 1996, p. A4.

¹⁵⁴ Paul Roy, « Appauvrissement zéro... ».

¹⁵⁵ Denis Lessard, « Québec garde sa marge de manœuvre », *La Presse*, 2 novembre 1996, p. B1.

¹⁵⁶ Michel Vastel, « Le sommet des patrons et des syndicats de Montréal ».

¹⁵⁷ Jean Pichette, « Une fausse note dans la messe du consensus », *Le Devoir*, 2 novembre 1996, p. A8.

et syndicaux quelques heures avant le début de la dernière séance du Sommet, en même temps qu'il leur annonce comment il tranchera les autres questions restées en suspens.

Un succès

À la surprise générale, le Sommet se termine pratiquement par un succès sur toute la ligne. On promet la création de 35 000 nouveaux emplois en trois ans et la mise sur pied d'un fonds de lutte contre la pauvreté.¹⁵⁸ Les patrons et les syndicats signent des engagements de bonne conduite. Hommes d'affaires, syndicalistes, présidents de groupes de travail, tous se disent satisfaits et célèbrent la réussite du « modèle québécois ». Seule ombre au tableau, trois des sept représentants du secteur sociocommunautaire, dont François David, déclarent que le mandat confié par leurs membres ne leur permet pas d'accepter moins que ce qui avait été demandé. Ils brisent par conséquent le consensus établi par l'ensemble des autres participants (moins les représentants étudiants évidemment) et quittent le Sommet juste avant sa clôture. Ils ne claquent toutefois pas la porte avec fracas et reconnaissent volontiers que d'importants progrès ont tout de même été réalisés.

Bien que plusieurs observateurs tendent à réduire la portée de la plupart des décisions prises lors du Sommet et qu'ils ne se gênent pas pour en souligner l'aspect théâtral, tous s'entendent à tout le moins pour reconnaître à l'exercice une valeur pédagogique et démocratique certaine. On salut par exemple le fait qu'il a permis aux différents acteurs de la société de discuter ensemble, d'expliquer leur points de vue et de mieux comprendre la situation des autres.¹⁵⁹ Quelques-uns noteront cependant qu'une pareille communion entre le gouvernement et les représentants des principales organisations de la société civile ne peut prétendre à la même légitimité que celle d'une Assemblée nationale dûment élue au suffrage universel en vertu de programmes électoraux explicites sur les principaux enjeux en question.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Michel Venne, « Québec vise la création de 35 000 emplois de plus en trois ans », *Le Devoir*, 2 novembre 1996, p. A1.

¹⁵⁹ Claude Masson, « Le Sommet de la... communication », *La Presse*, 2 novembre 1996, p. B2.

¹⁶⁰ Lise Bissonnette, « Une heureuse thérapie », *Le Devoir*, 2 novembre 1996, p. A12.

Les sondages réalisés dans les jours qui suivent semblent confirmer la satisfaction de la population générale. Un sondage SOM-La Presse révèle que 55% des Québécois prévoient que le Sommet contribuera positivement au climat économique, contre 27% qui pensent le contraire.¹⁶¹ Les répondants se montrent favorables dans les mêmes proportions à l'objectif du gouvernement d'éliminer son déficit. Une majorité de répondants (53%) déclarent cependant s'être peu intéressés au Sommet. Une autre enquête réalisée par le Conseil du patronat auprès de 70 chefs d'entreprise, révèle que 58% des gens d'affaires sont satisfaits des résultats du Sommet.¹⁶²

À peine quelques jours plus tard, le portrait semble s'obscurcir avec l'annonce dans les journaux de la mort du consensus si chèrement gagné. Les négociations dans le secteur public laissent en effet croire que le gouvernement et les syndicats ont déjà oublié les principes qu'ils se sont engagés à respecter.¹⁶³ Mais un an plus tard, les principaux participants au Sommet témoignent que l'esprit du Sommet est toujours bien vivant.¹⁶⁴ Chacun semble avoir respecté ses engagements et vouloir poursuivre la coopération établie. Un comité de suivi a été créé. Il est composé de 24 personnes, dont plusieurs des participants les plus influents du Sommet sur l'économie et l'emploi. À cela s'ajoutent un Secrétariat, une voie accélérée d'adoption des dossiers au sein de la machine gouvernementale ainsi qu'un comité sur la déréglementation.

Le cas du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 nous a permis de découvrir un type de processus décisionnel qui se démarquait nettement du fonctionnement des habituelles institutions politiques. Bien que le gouvernement et le premier ministre du Québec s'en sont révélés les principaux animateurs et arbitres, la poursuite du consensus entre les grands groupes d'intérêt dans la société ainsi que les mécanismes de concertation mis en place ont favorisé l'établissement d'une dynamique tout à fait

¹⁶¹ Miville Tremblay, « Le Sommet aura un effet favorable sur l'économie », *La Presse*, 6 novembre 1996, p. B1.

¹⁶² « Satisfaits du Sommet », *Le Devoir*, 12 novembre 1996, p. A3.

¹⁶³ Mario Cloutier, « Le consensus du Sommet s'effrite », *Le Devoir*, 13 novembre 1996, p. A1.

originale notamment en ce trait à la forme de participation populaire à laquelle ils ont donné lieu. À en juger par le nombre et la diversité des acteurs invités à participer à l'exercice ainsi que par le consensus qui s'est finalement établi entre la plupart d'entre eux, on serait porté à croire que la logique de concertation constitue une voie démocratique prometteuse. Que ce degré de bonne entente soit atteint alors même que l'on avait à faire face à des questions aussi délicates que la compression des dépenses publiques, la réinvention des modes d'intervention de l'État et la création d'emplois, apparaît un accomplissement encore plus remarquable.

Cette application de la logique de concertation ne va toutefois pas sans soulever des questions de représentativité des participants. Largement laissé à la discrétion du bureau du premier ministre, le choix des participants n'a, par exemple, pas manqué d'être contesté par ceux que l'on n'avait pas crus bons d'inviter à la fête. Censés représenter une certaine tranche de la population, les participants retenus pouvaient, de plus, rarement se vanter de disposer du même degré de légitimité démocratique que des personnes élues, comme les députés, au suffrage universel. D'autre part, le fait que le gouvernement du Parti québécois se soit fait élire une année auparavant sans qu'il eût été réellement question des mesures qu'il entendait désormais mettre de l'avant pose un autre problème démocratique, que sa décision d'organiser un sommet socioéconomique sur la question plutôt que de tenir de nouvelles élections générales n'a contribué que partiellement à solutionner.

Cas no 9 : Le Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ (fin des années 90)

Institution d'une toute autre nature que les grands sommets socioéconomiques ponctuels, le Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ n'en appartient pourtant pas moins au modèle québécois basé sur la concertation. Institution financière sans pareille, créée et dirigée par une centrale syndicale avec l'objectif explicite de créer de l'emploi avant de faire des profits, le Fonds donne lieu à la fin des années 90 à des formes de participation

¹⁶⁴ Miville Tremblay, « La concertation se poursuit d'une manière plus discrète » *La Presse*, 1^{er} novembre 1997, p. F1 et Miville Tremblay, « Les partenaires tracent un bilan positif du Sommet sur l'emploi », *La Presse*, 27 septembre 1997, p. F2.

populaire peu communes pour ce genre d'entreprise. On remarque d'entrée de jeu que les membres de son conseil d'administration ne sont pas seulement responsables devant ses actionnaires mais aussi indirectement devant l'ensemble des membres de la plus importante centrale syndicale du Québec. On constate aussi son parti pris actif en faveur de la logique de concertation à l'intérieur des entreprises dans lesquelles il investit directement ainsi que dans ses nombreuses initiatives locales.

La question du financement des entreprises a toujours été considérée comme un enjeu stratégique pour le développement économique du Québec, et plus particulièrement pour le développement d'un entrepreneuriat francophone.¹⁶⁵ Au début des années 60, il apparaît clairement que les entreprises financières privées ne peuvent assurer seules le niveau d'investissements nécessaire au lancement d'un nombre important d'entreprises québécoises. Le gouvernement du Québec crée en 1962 la première d'une série d'institutions financières publiques : la Société générale de financement (SGF). Elle sera suivie quatre ans plus tard par la Caisse de dépôt et de placement. Soucieux de ne pas répondre aux seuls besoins des grandes entreprises mais aussi à ceux des petites et moyennes entreprises (PME), Québec met sur pied, coup sur coup, la Société de développement industriel (SDI) en 1971, les Sociétés de développement des entreprises québécoises (SODEC) en 1976, ainsi qu'un Régime d'épargne-action en 1979.

Une crise économique sévère au début des années 80 incite la FTQ à explorer de nouvelles pistes pour appuyer les entreprises en difficulté et relancer l'emploi. Lors du Sommet socioéconomique de Québec en avril 1982, son président Louis Laberge lance l'idée d'un « fonds d'investissement d'urgence » alimenté par les caisses de retraite et les institutions financières, et administré conjointement par le gouvernement, le patronat et les syndicats.¹⁶⁶ Mal reçu par le patronat et la CSN, le projet tombe d'abord à plat. Plutôt que d'abandonner, la FTQ décide d'aller seul de l'avant. Elle dévoile en mars

¹⁶⁵ Benoît Lévesque, Marguerite Mendell et Solange Van Kemenade, *Les fonds régionaux et locaux de développement au Québec : des institutions financières relevant principalement de l'économie sociale*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations dans l'économie sociales, les entreprises et les syndicats (CRISES), Cahier de recherche no 9610, octobre 1996.

¹⁶⁶ Louis Fournier, *Solidarité inc., un nouveau syndicalisme créateur d'emploi*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1991, p. 19.

1983 un nouveau projet de « Fonds de solidarité » qui serait constitué à partir des contributions déductibles d'impôt de ses membres et de tous les autres épargnants intéressés. Ses objectifs seraient à la fois de maintenir et créer des emplois, d'aider les travailleurs à mieux comprendre la réalité économique et y avoir plus d'influence, ainsi que de stimuler l'ensemble de l'économie québécoise.¹⁶⁷ Il s'adresserait principalement aux PME réputées plus créatrices d'emplois que les grandes entreprises.¹⁶⁸ Le projet est une première mondiale. Si il est accueilli avec scepticisme et même hostilité par les milieux patronaux et plusieurs syndicats, il en est tout autrement du gouvernement qui se réjouit de l'initiative. Il en va de même du Parti libéral qui exige néanmoins que l'on abandonne la disposition permettant une sorte de formule Rand qui permettrait la déduction automatique des contributions de tous les membres d'un syndicat local à partir du moment où une majorité d'entre eux l'auraient voulue. Le projet de loi 192 créant le « Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ) » est adopté à l'unanimité en juin 1983.

La « patente à Laberge », comme certains l'appellent à l'époque, dépasse rapidement les prédictions les plus optimistes. Un peu plus de quinze ans après sa fondation, il compte près de 400 000 actionnaires et dispose d'un actif net de plus trois milliards. Cela en fait la plus importante société de capital de risque pour les petites et moyennes entreprises au pays et lui aurait permis, surtout, de créer, maintenir ou sauvegarder près de 80 000 emplois au Québec.¹⁶⁹ Son système de souscription repose en grande partie sur un vaste réseau de bénévoles recrutés dans les rangs des syndicats de la FTQ et ayant le mandat de convaincre leurs camarades d'acheter des actions du Fonds.¹⁷⁰ Aux trouble-fête qui estiment que les impératifs sociaux et syndicaux du Fonds condamnent ses actions à de

¹⁶⁷ Section II de la Loi constituant le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ).

¹⁶⁸ Louis Fournier, *Solidarité inc.*, p. 35-36.

¹⁶⁹ Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ), *Façonner l'avenir : rapport annuel 1999*, Montréal, p. 1.

¹⁷⁰ 60% des actionnaires du Fonds sont des membres de différents syndicats, FTQ ou autres (Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ), *Façonner l'avenir...*, p. 10.).

bien piètre taux de rendement,¹⁷¹ on rétorque que ces rendements un peu plus faibles sont compensés par les très généreuses déductions fiscales offertes par les gouvernements ainsi que par la satisfaction d'avoir contribué au bien-être collectif.¹⁷² Le succès du Fonds se révèle en tout cas assez grand pour inciter en 1991 un premier syndicat canadien hors Québec à créer un pareil fonds à son tour (le *Crocus Investment Fund* au Manitoba)¹⁷³ et pour convaincre la CSN, autrefois rébarbative à l'idée, de faire de même quelques années plus tard.¹⁷⁴

Le principal organe décisionnel du Fonds est son Conseil d'administration.¹⁷⁵ Celui-ci comprend 17 membres dont dix sont désignés par le Conseil général de la FTQ.¹⁷⁶ Deux autres personnes sont élues par les actionnaires. Ces 12 premiers membres appellent par la suite quatre autres personnes à siéger auprès d'eux à titre de représentants des entreprises industrielles pour l'une, de représentant des institutions financières pour une autre, et de représentants des agents socioéconomiques pour les deux dernières. Ces 16 membres désignent enfin le président-directeur général du Fonds qui siègera également au Conseil d'administration. Ces règles ont pour résultat d'assurer une présence écrasante des représentants de la FTQ. En 1999, outre le président et le secrétaire général de la FTQ qui sont désignés d'office respectivement président et secrétaire du Conseil d'administration, et le président fondateur du Fonds, Louis Laberge, à qui l'on a garanti une place à vie, neuf vice-présidents de la centrale syndicale siègent en effet au CA du Fonds.¹⁷⁷ À ces 12 représentants syndicaux de la FTQ vient s'ajouter une autre

¹⁷¹ Jean Benoît Nadeau, « La vérité sur le Fonds de solidarité », *L'Actualité*, vol. 21, no 17, 1 novembre 1996, p. 30.

¹⁷² Jean-Yves Duthel, « Le Fonds de solidarité nous écrit », *L'Actualité*, vol. 21, no: 19, 1 décembre 1996, p. 38.

¹⁷³ Fonds de solidarité des travailleurs (FTQ), *Quinze ans au cœur de l'emploi*, Montréal, 1998, p. 7.

¹⁷⁴ Jean Benoît Nadeau, « Le pouvoir de la FTQ », *L'Actualité*, vol. 21, no 18, 15 novembre 1996, p. 36.

¹⁷⁵ Loi constituant le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ).

¹⁷⁶ Le Conseil général est l'instance décisionnelle de la centrale entre les congrès triennaux. Il se réunit au moins trois fois par année et comptait, en 1996, 144 délégués des syndicats membres et des Conseils du travail, au prorata des membres qu'ils représentent. (FTQ, *La FTQ et le Québec syndical*, Montréal, 1997, p. 40.

¹⁷⁷ Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ), *Façonner l'avenir...*, p. 30.

syndicaliste, en l'occurrence la présidente de la CEQ (le plus important groupe d'actionnaires au Fonds).

Pour plusieurs, il ne fait aucun doute que le Fonds a été conçu de manière à répondre au doigt et à l'œil au président de la FTQ. « Le Fonds nous appartient, déclare le président de la FTQ Clément Godbout en 1996 en parlant de la FTQ. C'est à nous d'y exercer notre influence. »¹⁷⁸ Une opinion que tente de modérer moins d'un an plus tard son ancien bras droit et nouveau pdg du Fonds, Raymond Bachand. « Nous sommes un fonds syndical, dit-il à son tour. Il ne faut pas se gêner pour le dire. Mais nous ne sommes pas un instrument, ni pour le syndicat, ni pour le gouvernement. Nous gérons avec nos deux réalités, nos parents étant la FTQ et les actionnaires, mais nous sommes d'abord et avant tout les fiduciaires de nos actionnaires. »¹⁷⁹

Chaque projet d'investissement soumis au Conseil d'administration est d'abord étudié par les experts (avocats, comptables, économistes, etc.) du Fonds, surnommés les « banquiers ». En principe, le Conseil d'administration tient compte de l'avis de ces « banquiers » avant d'entériner un projet soumis par un syndicat. Il arrive toutefois que la raison syndicale supplante la raison d'affaires et qu'un projet proposé par un syndicat mais rejeté par les « banquiers » soit quand même accepté par le Conseil d'administration.¹⁸⁰ Il arrive aussi que des projets proposés par les « banquiers » soient refusés lorsque l'on estime par exemple que l'entreprise visée présente un bilan de relations de travail trop mauvais.¹⁸¹

Partisan d'une participation active sans ingérence, le Fonds s'interdit de devenir actionnaire majoritaire des entreprises dans lesquelles il investit mais s'assure autant que possible d'avoir une voix au sein de leur conseil d'administration. Par son accès aux livres comptables des entreprises et ses programmes de formation économique, le Fonds aide grandement à faire des employés une force agissante au sein de leur entreprise.

¹⁷⁸ Jean Benoît Nadeau, « Le pouvoir de la FTQ ».

¹⁷⁹ Gérard Bérubé, « Raymond Bachand veut plus d'espace », *Le Devoir*, 3 mai 1997, p. C1.

¹⁸⁰ Louis Fournier, *Solidarité inc.*, p. 240-241.

¹⁸¹ Jean Benoît Nadeau, « La vérité sur le Fonds de solidarité », p. 30.

Cette contribution à l'instauration d'un climat d'ouverture, de dialogue et même de partenariat entre les patrons et leurs employés constitue à ce jour l'un des effets les plus positifs que tous s'entendent à accorder au Fonds.¹⁸²

Le Fonds de solidarité se révèle non seulement un participant assidu mais aussi un animateur de premier plan des grands rendez-vous du « modèle québécois ». Ses dirigeants se réunissent régulièrement avec ceux du Mouvement coopératif Desjardins, de la Caisse de dépôt et de placement et de la Société de développement industrielle pour élaborer ensemble des projets de développement économique.¹⁸³ Le Fonds travaillera également de façon active à l'organisation du Forum pour l'emploi ainsi que du Sommet sur l'économie et l'emploi.¹⁸⁴

Fonds régionaux et locaux

Cet engagement en faveur de la concertation, allié au désir de compléter la gamme des services, amène le Fonds à créer durant les années 90 de nouveaux fonds d'investissement aux niveaux régional et local.¹⁸⁵ Les trois premières expériences de fonds régionaux sont lancées à la fin des années 80 en collaboration avec la Caisse de dépôt et de placement et deux institutions financières privées.¹⁸⁶ Le projet prend son véritable envol à partir de 1995 alors que le Fonds met sur pied un fonds dans chaque région administrative et leur répartit une première mise de départ de 96 millions. Le gouvernement provincial s'engage pour sa part à couvrir pendant cinq ans les dépenses de fonctionnement des nouveaux fonds.¹⁸⁷ La Banque nationale du Canada s'associe à son tour au projet l'année suivante par un investissement de 600 000 \$. Le Fonds assure

¹⁸² Jean Benoît Nadeau, « Le pouvoir de la FTQ »; Jean-Louis Bertrand, *Solidarité inc. L'actionnariat syndical et la démocratisation en entreprise : une étude de cas, Cadorette Marine Corporation*, Centre de recherche sur les innovations dans l'économie sociales, les entreprises et les syndicats (CRISES), Cahier de recherche no 9606, mai 1996.

¹⁸³ Louis Fournier, *Solidarité inc.*, p. 237-238.

¹⁸⁴ André Lachance, « Camarade boss », *L'Actualité*, vol. 21, no 18, 15 novembre 1996, p. 45.

¹⁸⁵ Benoît Lévesque, Marguerite Mendell et Solange Van Kemenade, , *Les fonds régionaux et locaux de développement au Québec...*

¹⁸⁶ Louis Fournier, *Solidarité inc.*, p. 155.

¹⁸⁷ Fonds de solidarité des travailleurs (FTQ), *Quinze ans au cœur de l'emploi*, p. 9.

par la suite un investissement initial de six millions dans chaque fonds régional tout en se gardant l'opportunité d'y investir plus au besoin. En cinq ans, les 17 fonds régionaux en viennent à représenter environ le quart du portefeuille d'investissement du Fonds de solidarité.¹⁸⁸

Conçus de façon à pouvoir répondre aux besoins spécifiques de chaque région, les fonds régionaux disposent d'une autonomie décisionnelle remarquable. Tous sont néanmoins soumis aux principes de fonctionnement du Fonds (à moins d'une permission spéciale de dérogation) et ne sont autorisés à investir dans un projet qu'entre 50 000\$ et 750 000\$. Chacun est pourvu d'un conseil d'administration dont les 11 membres doivent être autant que possible des résidents de la région. On y retrouve obligatoirement un représentant de la FTQ (habituellement un permanent régional), un représentant du Fonds ainsi qu'un représentant du gouvernement du Québec (le cadre responsable au ministère des Régions).¹⁸⁹ Un représentant du conseil régional de développement (CRD), un organisme régional où siègent des élus provinciaux et municipaux ainsi que des représentants d'institutions publiques et d'organisations sociocommunitaires locales, doit aussi faire obligatoirement parti du CA. Les sept autres membres des conseils d'administration doivent représenter autant que possible les différents milieux impliqués et proviennent habituellement, pour les uns des secteurs privés et financiers, pour les autres des milieux syndicaux et sociocommunitaires mais aussi de la politique municipale et des fonds d'investissement locaux de la FTQ (SOLIDE).

En ce qui concerne les fonds d'investissement locaux, l'idée de leur création est proposée au Fonds par l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ).¹⁹⁰ Une entente est conclue en octobre 1991 entre les deux partenaires pour que chacune des 95 municipalités régionales de comté (MRC) du Québec soit dotée d'un fonds en capital de développement appelé société locale d'investissement dans le

¹⁸⁸ Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ), *Façonner l'avenir...*, p. 26.

¹⁸⁹ Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ), *Le Fonds régional de solidarité : société en commandite*, 1996, p. 11-12.

¹⁹⁰ Qui s'appelle aujourd'hui la Fédération québécoise des municipalités.

développement de l'emploi (SOLIDE).¹⁹¹ La première SOLIDE voit le jour en avril 1993. Sept ans plus tard, leur nombre a été porté à 86. Leur financement est assuré à part égale par le Fonds, à travers sa participation à une société en commandite appelée SOLIDEQ, et par l'ensemble des autres investisseurs publics (ministère des Régions, MRC, etc.), sociocommunautaires (les CDEC et les SADC, dont il sera question plus tard) et privés (institutions financières). L'une des principales innovations apportées par les SOLIDE tient au fait qu'elles s'occupent de microfinance (50 000\$ et moins), un créneau laissé inoccupé jusque-là par les institutions financières privées.¹⁹²

Les SOLIDE disposent d'une liberté d'action comparable à celle des fonds régionaux. Leurs conseils d'administration comptent en moyenne de 7 à 9 membres bénévoles.¹⁹³ Trois places sont réservées d'office à un représentant du Fonds (habituellement un syndiqué local de la FTQ), à un représentant de la MRC ou d'une de ses municipalités membres et à un représentant d'un des organismes locaux de concertation, comme une CDEC ou une SADC, avec lesquelles les SOLIDE travaillent souvent de concert. Les autres membres sont généralement à l'image de la réalité locale, regroupant des personnalités influentes de la communauté issues de milieux aussi différents que le monde des affaires, les organisations sociocommunautaires, les institutions publiques et la politique locale.

Comme nous pouvons le voir, le Fonds de solidarité de la FTQ constitue un lieu de pouvoir qui se démarque tout à fait des autres cas examinés jusqu'à présent dans notre recherche. Ce cas présente d'entrée de jeu un intérêt particulier parce que, contrairement à tous les cas examinés jusqu'à présent, le gouvernement n'y occupe pas la place centrale. Il se révèle intéressant aussi parce qu'il a pour cadre un secteur d'activité (la finance) habituellement réservé à l'entreprise privée et traditionnellement peu enclin à

¹⁹¹ SOLIDEQ, *SOLIDEQ et les SOLIDE : Fonds locaux de capital de développement*, Québec, mars 2000, p. 1.

¹⁹² Benoît Lévesque, *L'impact de l'action des SOLIDE sur le développement local et sur l'emploi*, conférence prononcée lors des rencontres régionales des SOLIDE 1999-2000, p. 4.

¹⁹³ Entrevue avec Jean-René Laforest, directeur général de SOLIDEQ, 30 mars 2000.

accorder une place significative à la participation populaire dans les processus décisionnels.

Comme nous avons pu le constater, les origines syndicales du Fonds confère à son conseil d'administration une base représentative plus riche du fait que ses membres ne sont pas seulement désignés par l'assemblée des actionnaires mais qu'ils sont également pour la plupart issus des instances électives de la centrale disposant de la plus large base populaire dans la province. Mais les modes de participation populaires les plus significatifs s'observent probablement bien plus au niveau local qu'au sein de ses institutions centrales. Ils se retrouvent d'une part dans l'encouragement à une plus grande implication des employés dans la gestion de leur entreprise, un cadre encore une fois plutôt inhabituel de participation populaire. Ils prennent aussi la forme de processus de concertation semblables à ceux que l'on a vus dans le cas du Sommet sur l'économie et l'emploi (no 8) mais qui s'appliquent cette fois spécifiquement à des questions de financement d'initiatives régionales ou locales.

Cas no 10 : Les corporations de développement économique communautaire (fin des années 90)

Bien qu'essentiellement financées par les pouvoirs publics, les corporations de développement économique communautaire (CDEC) sont le fruit d'initiatives locales de groupes sociocommunautaires à la recherche de moyens de relancer l'économie et l'emploi de leurs quartiers laissés pour compte par la nouvelle économie. Adeptes de l'approche concertée, les CDEC impliquent autant que possible, dans leurs processus décisionnels, les principaux représentants des secteurs sociocommunautaires, du monde des affaires, des syndicats et des pouvoirs publics de grands quartiers urbains. Fortement marquées par l'idéal démocratique, plusieurs CDEC sont également à mettre au point, à l'invitation de résidents de leur quartier, des mécanismes de consultation directe de la population locale.

Les premières CDEC au Québec ont été créées à Montréal au milieu des années 80. Jusque-là, les nombreuses organisations d'animation sociale et de défense des droits des citoyens qui avaient commencé à foisonner à partir de la fin des années 60, s'étaient

assez peu préoccupées des questions spécifiquement économiques.¹⁹⁴ À l'exception du mouvement coopératif dans les domaines du logement et de la consommation, c'est la première fois que des organisations sociocommunautaires se fixent comme objectif prioritaire le développement économique d'une communauté en respect avec les principes généraux du marché. Bien plus que la terrible crise du début des années 80, ce sont les bouleversements causés par la mondialisation et ses corollaires (la nouvelle division internationale du travail, les changements de modes de production, l'exigence de flexibilité et l'accroissement des écarts entre les riches et les pauvres) qui incitent les organisations sociocommunautaires à explorer ce nouveau champ d'action.¹⁹⁵

La première CDEC voit le jour dans l'un des quartiers de Montréal le plus durement frappé par les phénomènes de désindustrialisation et de paupérisation. Le Programme économique de Pointe-Saint-Charles (PEP) est mis sur pied en 1984 par des organisations communautaires du quartier. Animée par une tradition d'action communautaires aux racines profonde, Pointe-Saint-Charles n'en est pas à sa première innovation du genre. Deux projets similaires lui emboîtent le pas l'année suivante dans les quartiers défavorisés du Centre-Sud et d'Hochelaga-Maisonneuve.¹⁹⁶

Les trois premières CDEC bénéficient rapidement d'une aide financière du gouvernement du Québec accordée pour deux ans à titre expérimental. Les nouveaux organismes ont le double mandat d'améliorer le degré d'employabilité de la population locale ainsi que de soutenir les entreprises dans le maintien et la création d'emplois. En même temps que trois nouvelles CDEC voient le jour, une structure de financement à plus long terme est instaurée quelques années plus tard par les gouvernements provincial, fédéral et municipal, à raison grosso modo d'une contribution de Québec

¹⁹⁴ Jean-Marc Fontan, « Le développement économique communautaire à Montréal », *Possibles*, Vol. 12, no 2, 1988.

¹⁹⁵ Richard Morin, Anne Latendresse et Michel Parazelli, *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain : l'expérience montréalaise*, Montréal, Département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal, 1994, p. 6; Benoît Lévesque, *Le développement local et l'économie sociale: deux éléments devenus incontournables du nouvel environnement*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations dans l'économie sociales, les entreprises et les syndicats (CRISES-UQAM), cahier de recherche no 9905, 1999.

¹⁹⁶ Pierre Hamel, *Action collective et démocratie locale*, p. 159-176.

deux fois plus importante que celle d'Ottawa et d'une contribution d'Ottawa deux fois plus importante que celle de Montréal.¹⁹⁷

Malgré sa contribution financière moindre, la Ville a une grande influence sur les conditions de fonctionnement qui seront fixées aux CDEC. L'élection à l'Hôtel de ville du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM), un parti politique municipal proche de la mouvance sociocommunautaire, conduit en effet à la création de deux comités de réflexion sur le sujet en 1988 et 1989. Les Comités de relance de l'économie et de l'emploi du sud-ouest de Montréal (CREESOM) et de l'est de Montréal (CREEM) comptent non seulement sur la participation des représentants des organisations sociocommunautaires déjà impliquées, mais intègrent également de nouveaux partenaires issus des secteurs syndicaux, patronaux et public.¹⁹⁸ La Ville annonce finalement en février 1990 qu'elle appuiera les CDEC à deux conditions : qu'on ajoute à leur mandat la concertation locale de l'ensemble des principaux agents du milieu, et que leurs territoires s'étendent désormais à celui des sept arrondissements institués par la Ville.¹⁹⁹ Cette dernière décision pose un sérieux problème à plusieurs CDEC qui se voient ainsi attribués des territoires qui englobent souvent plus d'une communauté d'appartenance. Les critères de reconnaissance fixés par la Ville ne tardent pas à être adoptés par les deux autres paliers gouvernementaux.²⁰⁰ Dix-sept CDEC ont été créées jusqu'à présent au Québec, dont la grande majorité dans la région immédiate de Montréal mais aussi à Québec, Sherbrooke et dans l'Outaouais.

¹⁹⁷ Marie-Claire Malo et Cédriane Moreau, « Corporations de développement économique communautaire (CDEC) et Caisses Desjardins : quelle configuration partenariale? », *Lien social et politiques*, no 41, printemps 1999, p. 121.

¹⁹⁸ De pareils comités de relance seront créés à Québec ainsi que dans l'Outaouais et recommanderont à leur tour la mise sur pied de CDEC. (Louis Favreau et Benoît Lévesque, *Développement économique communautaire : économie sociale et intervention*, Québec, Presse de l'Université du Québec, 1996, p. 90-96.)

¹⁹⁹ Marie-Claire Malo et Cédriane Moreau, « Corporations de développement économique communautaire (CDEC) et Caisses Desjardins... », p. 121.

²⁰⁰ Richard Morin, Anne Latendresse et Michel Parazelli, *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain...*, p. 32.

Si les CDEC sont le fruit d'initiatives des milieux locaux, l'idée de créer des institutions locales visant le développement économique par la concertation sera reprise ailleurs par les gouvernements provincial et fédéral. Dans les communautés rurales, le gouvernement fédéral établi au Québec à partir de 1986 un réseau de 55 sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC). Après avoir constitué un Fonds d'investissement local (FIL), devant favoriser les projets d'investissements locaux des 95 municipalités régionales de comté (MRC), le gouvernement du Québec regroupe pour sa part en 1995 l'ensemble de ses services d'aide au développement dans 104 centres locaux de développement (CLD) dont les territoires correspondent à peu près à ceux des MRC. Dans chaque CLD, on retrouve un comité des partenaires composé d'élus locaux, de représentants patronaux, syndicaux et de groupes sociocommunautaires. Dans les milieux urbains où des CDEC existaient déjà, le gouvernement provincial s'est entendu avec ces dernières pour qu'elles jouent le rôle de CLD sur leur territoire respectif tout en continuant d'assumer de façon distincte leurs autres responsabilités.

Processus décisionnel au Regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-Ouest (RESO)

En plus d'avoir été la première CDEC à voir le jour, le Regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-Ouest (RESO) est réputé dans le milieu comme étant un modèle en ce qui a trait aux ressources humaines et financières dont il dispose.²⁰¹ À Montréal, il s'est graduellement imposé comme l'un des acteurs le plus important dans la défense des intérêts socioéconomiques du Sud-Ouest. La tenue du Sommet sur l'économie et l'emploi en 1996 a fourni une preuve de la grande crédibilité acquise par les CDEC en général et le RESO en particulier lorsque le premier ministre Bouchard a invité sa directrice-fondatrice, Nancy Neamtam, à présider le comité de travail consacré à l'économie sociale.

²⁰¹ Richard Morin, Anne Latendresse et Michel Parazelli, *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain...*, p. 39.

Reprenant souvent à son compte la batterie de programmes gouvernementaux existants, le RESO dispense en premier lieu différents programmes de formation professionnelle, de stages en entreprises ainsi que des cours de rattrapage pour l'obtention du diplôme secondaire.²⁰² Comme la plupart des autres CDEC, il offre aussi du soutien au démarrage d'entreprises, consulte régulièrement les entreprises de son territoire sur leurs besoins et priorités et donne lieu à l'occasion à d'importants exercices de réflexion menant à l'élaboration de plans stratégiques de développement économique et humain. Il gère, à partir de 1995, un fonds d'investissement constitué avec l'aide du Fonds de solidarité des travailleurs (FTQ) et destiné aux entreprises locales. Il est également associé à l'administration d'autres fonds d'investissement rattachés ceux-là aux SOLIDE et aux CLD.

Les CDEC sont administrées par des conseils d'administration où siègent des représentants des différents secteurs de la communauté locale. Au RESO, ce Conseil d'administration est composé d'une quinzaine de membres votants, dont quatre personnes proviennent d'organismes sociocommunautaires, quatre d'entreprises et d'institutions financières, deux de syndicats, deux choisies parmi les membres de la Corporation, une provenant d'une des institutions publiques ayant pignon sur rue dans la communauté, une représentant les participants individuels aux activités du RESO, et une dernière personne représentant les employés de la Corporation.²⁰³ Le directeur-général de la Corporation ainsi que son vice-président au développement stratégique siègent d'office au Conseil sans toutefois disposer d'un droit de vote.²⁰⁴

²⁰² RESO, *L'accès au développement : un enjeu vital pour tout le Sud-Ouest. Bilan et perspective*, septembre 1999; RESO, *Plan de développement de la main-d'œuvre en emploi et sans emploi du Sud-Ouest, 1999-2002*, mars 1999; RESO, *Pour un développement économique au profit de la communauté du Sud-Ouest, 1998-2000*, novembre 1998; le bulletin d'information trimestriel *RESOinfo*; et l'encart publié à chaque automne dans l'hebdomadaire régional *La voix populaire*.

²⁰³ RESO, *Statuts et règlements*, version amendée par l'assemblée générale du 29 septembre 1999, p. 6-7.

²⁰⁴ Il est à noter que pour les décisions relevant de son mandat du CLD, le RESO ajoute les conseillers municipaux des quatre quartiers concernés comme membres votant à son conseil d'administration; et comme simples observateurs, cinq autres représentants des élus provinciaux, de la Ville et du gouvernement provincial.

La plupart de ces représentants sont élus par des collèges électoraux sectoriels et doivent être autant que possible des résidents du Sud-Ouest. Le collège électoral des organismes sociocommunautaires membres du RESO est subdivisé en quatre quartiers qui élisent chacun un représentant. Bien qu'il essaie lui aussi de choisir des représentants provenant des différents quartiers du Sud-Ouest, le collège électoral du monde des affaires est subdivisé pour sa part en quatre sous-secteurs : les PME, les grandes entreprises (plus de 150 employés), les institutions financières, ainsi que les commerces et entreprises de services de cinq employés et moins. En ce qui a trait aux deux représentants syndicaux, ils sont désignés, l'un par le Conseil du travail de Montréal (FTQ), et l'autre par son équivalent à la CSN, le Conseil central du Montréal métropolitain. Obligés de se réunir au moins une fois par année pour tenir leurs élections, les collèges peuvent également servir de lieu de discussion et formuler des recommandations à l'intention de la Corporation.

Les quatre membres du conseil exécutif et le directeur général sont élus par le Conseil d'administration et sont chargés de la gestion des affaires courantes. Les décisions de ces derniers peuvent être renversées à tout moment par le Conseil d'administration. Une Assemblée générale rassemblant l'ensemble des membres individuels et associatifs du RESO est organisée à chaque année.

Les CDEC ont jusqu'à présent eu tendance à se montrer suspicieuses à l'égard de la participation directe de la population locale, lui préférant nettement la concertation entre représentants des grands secteurs au sein de leurs conseils d'administration.²⁰⁵ On s'est toujours méfié du degré de légitimité que pouvait avoir une assemblée générale que l'on peut à tout moment « paqueter ». On prête aux organismes sociocommunautaires la capacité de représenter beaucoup plus justement les besoins de la communauté. La comparaison des prérogatives du Conseil d'administration du RESO, qui bénéficie « des pleins pouvoirs et autorité pour faire toutes choses concernant le contrôle et la gestion

²⁰⁵ Richard Morin, Anne Latendresse et Michel Parazelli, *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain...*, p. 198.

des affaires de la Corporation », ²⁰⁶ et de celles de son Assemblée générale, qui n'a essentiellement que « le droit d'être informée des activités et des orientations de la Corporation », ²⁰⁷ est à ce propos révélatrice.

Les demandes répétées pour un élargissement de la participation populaire, exprimées notamment par les membres individuels en assemblées générales, ont toutefois amené le RESO à chercher des occasions de s'ouvrir d'avantage à la population en général. Sur le plan de ses statuts, un représentant des participants aux activités de la Corporation est invité à l'automne 1999 à siéger désormais au Conseil d'administration. Un geste peut-être encore plus significatif est posé au début de l'année suivante suite au lancement par les gouvernements d'un important projet de revalorisation de l'ancien canal de Lachine, qui traverse le Sud-Ouest, et de ses abords. Frustré de voir la Ville renier ses promesses de consultations publiques et de constater que les promoteurs du projet sont prêts à se passer de l'opinion des citoyens directement concernés, ²⁰⁸ le RESO décide d'organiser ses propres consultations. Alors que les exercices précédents se sont limités aux représentants habituels des secteurs sociocommunautaires, syndicaux, patronaux et gouvernementaux, ²⁰⁹ le « Forum canal de Lachine » prévoit également, pour la première fois, la tenue d'assemblées publiques dans chaque quartier, auxquelles sont conviés tous les résidents désireux de s'exprimer sur la question afin d'en arriver, avec les consultations sectorielles, à une vision d'ensemble commune. ²¹⁰

Jalouses de leur autonomie, les CDEC expriment à l'occasion la crainte d'être récupérées par les gouvernements et d'être réduites au rôle de sous-contractants

²⁰⁶ RESO, *Statuts et règlements*, p. 8.

²⁰⁷ RESO, *Statuts et règlements*, p. 4.

²⁰⁸ RESO, « 'Les pépines' entrent en action mais les enjeux demeurent », *Cahier annuel du RESO*, septembre 1998, p. 5.

²⁰⁹ RESO, *Plan de développement de la main-d'œuvre...*, p. 4-5; RESO, *Pour un développement économique...*, p. 3.

²¹⁰ RESO, *Forum canal de Lachine : le canal de Lachine, une voie d'avenir pour le Sud-Ouest*, janvier 2000.

locaux.²¹¹ On doit rappeler que ce genre de crainte est courant dans les organisations communautaires dès qu'une partie de leurs activités sont financées par les pouvoirs publics. Des tables de concertation qui réunissent des représentants des CDEC et des fonctionnaires ont été créées pour réduire autant que possible les irritants. La voie empruntée par le RESO se révèle finalement assez peu remise en cause par ses employés ou les organisations sociocommunautaires du Sud-Ouest.

On accepte généralement bien l'idée que des organisateurs sociocommunautaires travaillent, en partenariat avec des représentants du monde des affaires, à un objectif aussi peu révolutionnaire que le développement économique. L'équilibre demeure toutefois délicat, note Morin, Latendresse et Parazelli. « La concertation et le partenariat tels qu'ils sont pratiqués au RESO, disent-ils, reposent sur la définition implicite d'un compromis entre les intérêts de chacun des groupes à l'intérieur de certains paramètres qui ne remettent pas en question le discours dominant dans la société (en ce qui concerne l'économie). La volonté d'être considéré comme un interlocuteur crédible et sérieux par les dirigeants gouvernementaux et du milieu des entreprises et des institutions financières a incité le RESO à se positionner comme un intermédiaire entre la population et les dirigeant-e-s des entreprises et des institutions financières. »²¹²

Quelques années à peine après le début de l'expérience des CDEC, Pierre Hamel constate déjà le type d'impacts positifs qu'elles sont susceptibles d'avoir sur leur communauté en ce qui a trait au « contrôle communautaire du développement »: « Dans cette perspective, l'action des mouvements urbains favoriserait une extension de la démocratie – certains parlent d'une démocratisation du droit d'entreprendre – en contribuant à étendre le principe de la démocratie locale sur le terrain économique. »²¹³

²¹¹ Richard Morin, Anne Latendresse et Michel Parazelli, *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain...*, p. 204.

²¹² Richard Morin, Anne Latendresse et Michel Parazelli, *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain...*, p. 61.

²¹³ Pierre Hamel, *Action collective et démocratie locale*, p. 173.

Au moment de dresser un bilan de la nature et de la place que les CDEC réservent à la participation populaire dans leurs processus décisionnels, force est d'abord de constater qu'elles s'inscrivent parfaitement dans la logique de concertation observée précédemment dans les deux autres cas québécois. Elles s'en inspirent d'ailleurs tellement que d'autres modes de participation populaire pourtant éprouvés, tels que l'élection au suffrage universel de représentants ou la tenue de consultations publiques, ont peine à trouver grâce aux yeux de leurs principaux animateurs. Cette attitude, qui apparaît tout de même en voie de s'assouplir, est en partie attribuable au fait que les CDEC ne sont pas la création des gouvernements mais d'abord et avant tout le fruit du travail d'acteurs sociocommunautaires si bien implantés dans leurs milieux qu'ils ont l'impression d'être au diapason avec la population. Malgré leurs limites, les règles de fonctionnement des CDEC ont le notable mérite d'impliquer de manière significative les citoyens de quartiers en perdition socioéconomique dans l'élaboration et la mise en place de stratégies de relance de leur milieu de vie.

Cas no 11 : Les conservateurs de Mike Harris et l'aide sociale (1995-1997)

Le cas de l'Ontario durant les années 90 est à la fois assez proche de celui du Québec et complètement différent. Comme son homologue québécois en effet, le gouvernement ontarien consacre la plus grande partie de son énergie à tenter de solutionner la crise des finances publiques et à essayer de faire accepter à la population une forme ou une autre de réduction de ses services. Mais dans ce cas-ci, pas de trace de concertation. Juste la pure et simple autorité d'un gouvernement démocratiquement élu sur la base d'un programme politique explicite. Un programme que les conservateurs du premier ministre Mike Harris n'auront de cesse de voir réalisé le plus rapidement et le plus complètement possible, que cela plaise ou non.

Un programme électoral consciencieusement élaboré

Harris se fait élire le 12 mai 1990 à la tête du PC. C'est la première fois dans le Canada anglais que les membres d'un parti politique élisent leur chef au suffrage universel.²¹⁴ Il appartient déjà clairement à la droite du parti. Après son élection, Harris fait la tournée des circonscriptions pour regarnir la caisse du parti et écouter les membres. Le nouveau chef est convaincu que le PC doit cesser de chercher comment se faire élire et commencer plutôt à se demander ce qu'il entend faire une fois élu. Il lance le projet « Mission 97 » (dont le nom correspond aux réalisations que le parti souhaiterait voir accomplis en 1997 après deux ans de gouvernement conservateur).²¹⁵ De 1991 à 1993, Harris effectue une tournée de consultations et de discussions auprès des gens d'affaires et de la population en général. Le nouveau chef anime à travers la province des assemblées publiques auxquelles sont conviées des milliers de personnes mais où il n'en vient souvent pas plus de 50 ou 100. On tire de cette tournée la conclusion qu'un coup de barre à droite est nécessaire. *Mission 97* est adopté lors d'un congrès politique du parti en août 1992.²¹⁶ Peu d'observateurs portent alors attention au document qui présente déjà les fondements du projet politique qu'allait défendre plus tard le gouvernement Harris. Son discours de droite musclé fait référence aux responsabilités individuelles, à l'éthique du travail et à la démocratie directe.

Début 1994, un petit groupe de militants conservateurs commencent à se réunir pour mettre au point une stratégie et une plate-forme électorales. Le groupe sera surnommé le *Bradgate Group* du nom de l'hôtel où ils se réunissent.²¹⁷ La crise de confiance des électeurs à l'égard de la classe politique les incite à mettre au point un programme politique que le parti devra s'engager à appliquer fidèlement si il est élu. Le programme s'intitulera *The Common Sense Revolution*. « Whether you love or hate it, the CSR, as it came to be known, is unquestionably the most ideologically innovative and politically

²¹⁴ John Ibbitson, *Promised Land : Inside the Mike Harris Revolution*, Scarborough, Prentice Hall, 1997, p. 39.

²¹⁵ Christina Blizzard, *Right Turn : How the Tories Took Ontario*, Toronto, Dundurn Press, 1995, p. 11-12.

²¹⁶ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 52.

²¹⁷ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 62.

successful political manifesto in Ontario history, note John Ibbitson. More than any other factor, it transformed a moribund, third-place political party into a majority government in the space of little more than a year, launching a political revolution that is still in progress. The document's duality is crucial. The CSR was both an election strategy and a statement of neo-conservative political philosophy. Its creation was an exercise both in communication and in policy. »²¹⁸ L'idée de le présenter à l'opinion publique avant le lancement de l'élection pourrait se retourner contre ses auteurs mais ceux-ci croient que le risque en vaut la chandelle.²¹⁹ « The voters would know what the party stood for, poursuit Ibbitson, and would hear about it early enough and offer to eventually believe that the leader meant what he said. »²²⁰ Le CSR prévoit tout d'abord une réduction d'impôt de 30%.²²¹ Promettant de réduire drastiquement le déficit sans toutefois toucher à la santé et à l'éducation, il ne peut pas faire autrement que de s'en prendre principalement aux politiques sociales, que l'on réduira jusqu'à ce qu'elles se situent à 10% au-dessus de la moyenne canadienne (l'Ontario exclu). Il s'engage aussi à instituer l'obligation de travailler ou de suivre un programme de formation pour avoir droit aux prestations d'aide sociale (*workfare*). Le 3 mai 1994, le PC lance le *The Common Sense Revolution*, un imprimé de 21 pages sur du papier bon marché. La tournée de la province durant l'été n'attire pas l'attention des médias mais permet de faire passer le message.

Incapable de reporter plus longtemps le déclenchement des élections, le gouvernement Rae annonce le 28 avril 1995 que le scrutin se tiendra le 8 juin suivant. Les néodémocrates traînent dans les sondages derrière les libéraux et les conservateurs depuis au moins deux ans et se doutent qu'ils n'ont pratiquement aucune chance d'être réélus. Rejeté dès le début par les gens d'affaires, le gouvernement sortant s'est mis à dos ses anciens alliés du monde syndical et sociocommunautaire en ne respectant pas certaines de ses promesses électorales et en imposants à partir de la seconde moitié de

²¹⁸ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 63.

²¹⁹ Christina Blizzard, *Right Turn...*, p. 3.

²²⁰ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 64.

²²¹ Ontario Progressive Conservative Party, *The Common Sense Revolution*, Toronto, 1994.

son mandat, des réductions salariales à ses employés.²²² Au moment du déclenchement des élections, les sondages révèlent que seulement 17% des électeurs sont prêts à les reporter au pouvoir, contre 26% d'appui au Parti conservateur et 52% au Parti libéral.

Bien que largement favorite au départ, la chef du Parti libéral Lyn McLeod n'arrive pas à donner un rythme à sa campagne calquée sur celle qui a mené Jean Chrétien au pouvoir aux dernières élections fédérales. Fruit de trois ans de travail, son programme électoral promet lui aussi l'abolition de certaines mesures instaurées par les néodémocrates ainsi que la réduction du déficit et des impôts mais d'une façon se voulant plus modérée et réaliste que ne le font les conservateurs.²²³

Mike Harris profite de la faiblesse et des maladresses de ses opposants pour marteler les principales idées contenues dans son programme politique. Il consacre beaucoup de temps à exposer et défendre sa promesse de réduire substantiellement les prestations d'aide sociale et d'établir un système de *workfare*.²²⁴ Il a beau jurer sur tous les saints qu'il mettra fidèlement en pratique le contenu de son programme, la plupart des observateurs et des électeurs estiment peu probable la promesse de réduire les impôts de 30%. De toute façon, seulement un électeur sur cinq dit croire que l'un ou l'autre des chefs respectera ses promesses.

Les conservateurs gagnent finalement leur impossible pari. Ils remportent 45% du vote et 82 des 130 sièges à l'Assemblée législative. Avec 31% d'appui, les libéraux voient leur représentation baisser de 34 à 30 sièges. Le NPD n'obtient que 20% d'appui et ne conserve que 17 sièges.²²⁵ Dirigé pendant 42 ans par le même parti, l'Ontario change de gouvernement pour la troisième fois en autant d'élections. Mais plus important encore,

²²² « The Final Rae Days? Ontario's First Socialist Premier, Having Alienated his Traditional Constituency, Is About to Face the Verdict of the People », *Maclean's*, vol. 108, no 21, 22 mai 1995, p. 14-18.

²²³ « Ontario's enigma : Having Lost her Lead, Liberal Lyn McLeod Faces the Fight of her Life », *Maclean's*, vol. 108, no 23, 5 juin 1995, p. 26-29.

²²⁴ « Mike the Knife : Ontario's New Premier Has a Mandate to Cut Taxes and Slash Government », *Maclean's*, vol. 108, no 25, 19 juin 1995, p. 10-13.

²²⁵ ²²⁵ « Mike the Knife... ».

la province réputée pour sa modération et son conservatisme se donne un gouvernement qui s'est engagé à réaliser un brusque virage à droite.

Comme la plupart de ses collègues au cabinet, le ministre que Mike Harris désigne aux Services sociaux et communautaires, David Tsubouchi, ne connaît pratiquement rien de son secteur d'attribution.²²⁶ Le premier ministre ne lui demande de toute manière que d'être un exécutant. Dès le départ en effet, Harris ne se montre prêt à discuter avec personne des politiques qu'il entend mettre en place; ni avec le public, ni avec les fonctionnaires, ni même avec la plupart de ses ministres.²²⁷ L'élection des conservateurs signifie à ses yeux que leur programme doit être implanté, point à la ligne. Pas question de procéder à de grandes consultations.²²⁸ L'une des principales leçons que Mike Harris a retenues de l'expérience de Ralph Klein en Alberta est qu'il faut agir rapidement, si possible durant les deux premières années de pouvoir, pour espérer pouvoir mener à bien des réformes importantes.²²⁹

Compressions budgétaires brutales

À son arrivée, le nouveau ministre des Finances, Ernie Eves, se doute bien qu'il trouvera un déficit plus important que les néodémocrates ne l'avaient prévu. Évalué en début d'exercice à 7,9 milliards, ce déficit se dirige en effet plutôt vers les 11,2 milliards. Les conservateurs tiennent là une occasion de réaliser leur promesse la plus contestée, celle de réduire les prestations d'aide sociale. Eves annonce, dès le 21 juillet, dans le cadre d'une première déclaration financière, une réduction de 21,6% qui frappera 600 000 prestataires.²³⁰ Le ministre des Finances, qui espère économiser ainsi 469 millions par an, note que les montants des prestations seront encore 10% plus élevés que la moyenne

²²⁶ « When Mike Harris Read Charles Dickens – Fortheringham », *Maclean's*, vol. 108, no 42, 16 octobre 1995, p. 84.

²²⁷ Katherine A. Graham et Susan D. Philips, « 'Who Does What' in Ontario : The process of provincial-municipal disentanglement », *Administration publique du Canada*, vol. 41, no 2, été 1998, p. 187.

²²⁸ Katherine A. Graham et Susan D. Philips, « 'Who Does What' in Ontario... », p. 180.

²²⁹ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 115-116.

²³⁰ « Ontario Cuts Back : Mike Harris Government Slashes Spending », *Maclean's*, vol. 108, no 31, 31 juillet 1995, p. 20-21.

nationale. Il abolit également toute une série de programmes de formation à l'emploi, d'aide aux femmes pauvres et d'aide aux garderies. Il établit, un peu plus tard au cours de l'été, une ligne téléphonique sans frais pour permettre la dénonciation des cas présumés de fraude à l'aide sociale.²³¹

La mesure ne va pas sans s'attirer les critiques féroces des deux partis d'opposition. Mais les réactions les plus fortes viennent de l'extérieur de l'Assemblée législative, des groupes sociocommunautaires et des mouvements syndicaux qui allaient constituer pendant les années à venir la véritable opposition au gouvernement. Ce mouvement de résistance organise son premier geste d'éclat le 27 septembre 1995 en perturbant la présentation du discours du Trône dans lequel le gouvernement réitère à peu près les engagements de son programme politique.²³² Plus de 5000 manifestants, issus de groupes anti-pauvreté, de syndicats, d'associations étudiantes et de groupes de personnes âgées, sont rassemblés devant le parlement pour l'occasion. La manifestation dégénère en escarmouches avec la police. L'odeur du poivre de Cayenne, employé par les forces de l'ordre pour disperser les trouble-fête, se propage jusque dans l'enceinte où se déroule la cérémonie. Fort de son mandat électoral, le premier ministre n'a que faire des critiques de ces manifestants qui, remarque-t-il simplement, « ne sont pas ceux qui nous ont élus. »²³³ Il ne changera pas d'idée durant les mois qui suivront.²³⁴

²³¹ Allan Moscowitch, « Social Assistance in the New Ontario », dans Diana Ralph, André Régimbald et Nérée St-Amand (éd.), *Open for Business, Closed to People: Mike Harris's Ontario*, Halifax, Fernwood, 1996, p. 86.

²³² « Opening Shots in the Harris Revolution : Despite Heated Protests, the New Premier of Ontario Sticks to his Plan to Slash Spending », *Maclean's*, vol. 108, no 41, 9 octobre 1995, p. 24-25.

²³³ « Opening Shots in the Harris Revolution... ».

²³⁴ « Class Warfare and the Harris Government – Gordon », *Maclean's*, vol. 109, no 48, 25 novembre 1996, p. 15. On peut difficilement imaginer rejet plus clair de la logique de concertation que l'on célèbre au même moment au Québec. Cette dernière voie avait pourtant fait l'objet d'une première exploration par le gouvernement Peterson à partir de 1986. L'initiative avait même été poursuivie par ses successeurs néodémocrates qui ont tenté sans succès quelques expériences notamment dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, de la formation professionnelle ainsi que des politiques industrielles. Le gouvernement Harris met cependant rapidement fin à ces premières expériences infructueuses. (Neil Bradford, « Prospect for Associative Governance : Lessons from Ontario, Canada », *Politics and Society*, vol. 26, no 4, décembre 1998, p. 539-573.)

Cette attitude se démarque de façon importante des gouvernements précédents. Confronté lui aussi au besoin pressant de réforme, le gouvernement libéral minoritaire de David Peterson avait en effet institué en 1986 un Comité de révision de l'assistance sociale auquel avaient été étroitement associés des représentants des organisations sociocommunitaires, des pouvoirs locaux, du monde des affaires et des prestataires.²³⁵ Ces consultations d'une ampleur sans précédent, qui comprenaient la tenue d'audiences publiques, la réception de plus de 1500 mémoires et l'échange continu d'informations et d'avis entre les rédacteurs du rapport et les différents acteurs impliqués, avaient abouti deux ans plus tard au dépôt de recommandations largement mises en pratique par le second gouvernement Peterson ainsi que par ses successeurs néodémocrates. Ce rapport avait été suivi, en 1990, par la création d'un Comité conseil influent auprès du ministère des Services sociaux et communautaires. Constitué de représentants des différents intervenants concernés, ce comité allait mener lui aussi certaines consultations. La crise des finances publiques et le désir de se démarquer de ses alliés des mouvements populaires devaient toutefois inciter le gouvernement Rae à adopter une approche moins conciliante en seconde moitié de mandat. Le processus de consultation qu'il lance alors pour trouver des moyens de réduire les coûts des programmes, et qui ne sera finalement suivi d'aucune réforme importante, se révèle en effet tellement bref et flou que de nombreux participants mettent en doute l'utilité de l'exercice et l'intérêt véritable du gouvernement.²³⁶

À la fin du mois de novembre 1995, Ernie Eves annonce de nouvelles compressions budgétaires qui touchent cette fois les municipalités.²³⁷ On ne manque pas de faire observer que la mesure frappera une fois de plus les prestataires d'aide sociale dont une part importante des services sont justement prodigués par les municipalités.²³⁸ En mai 1996, Eves dépose son premier véritable budget qui officialise plusieurs décisions

²³⁵ Ron M. Sheldrick, « Welfare Reform under Ontario's NDP : Social Democracy and Social Group Representation », *Studies in Political Economy*, no 55, printemps 1998, p. 37-63

²³⁶ Ron M. Sheldrick, « Welfare Reform under Ontario's NDP... », p. 50-51.

²³⁷ « Cutting Back to the Bone : Ontario's Tories Slash \$6,3b from Spending Plans », *Maclean's*, vol. 108, no 50, 11 décembre 1995, p. 20-22.

²³⁸ Allan Moscovitch, « Social Assistance in the New Ontario », p. 87-88.

annoncées depuis longtemps. Il en profite pour tenir une autre promesse électorale importante, soit la réduction de 30% en trois ans de l'impôt des particuliers.²³⁹ Le 12 juin, le gouvernement annonce qu'il mettra bientôt à l'essai son programme de *workfare* dans une vingtaine de municipalités avant de l'étendre à l'ensemble de la province d'ici 1998.²⁴⁰ Harris profite de l'été pour remplacer son ministre des Services sociaux et communautaires, David Tsubouchi, qui collectionne les gaffes depuis un an, par une ministre de plus grande envergure, Janet Ecker.

Pendant tout ce temps, le gouvernement semble parfaitement imperméable aux critiques que s'attire sa gestion. Il faut dire que les partis politiques d'opposition n'arrivent tout simplement pas à organiser de contre-attaque. Le NPD et le Parti libéral doivent d'abord tous deux se trouver de nouveaux chefs. De plus, les difficiles années de pouvoir et la défaite plongent les néodémocrates dans une importante remise en cause de leurs assises politiques.²⁴¹ Les syndicats pour leur part font tout leur possible pour mener la vie dure au gouvernement en organisant successivement de vastes débrayages d'un jour dans diverses villes de la province.²⁴² Ils n'ont toutefois guère plus de succès devant un gouvernement qui estime avoir le support de la population. Ce que tendent d'ailleurs à confirmer les sondages qui accordent au gouvernement une majorité d'appuis dans l'opinion publique, mais qui révèlent aussi que ces proportions s'inversent dans les ménages à faibles revenus.²⁴³

²³⁹ « The Harris Revolution : the Ontario Tories Are Changing the Very Notion of Government », *Macleans*, vol. 109, no 24, 10 juin 1996, p. 24-30.

²⁴⁰ Allan Moscowitch, « Social Assistance in the New Ontario », p. 89.

²⁴¹ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 206-209.

²⁴² Voir plus loin dans le chapitre la partie consacrée à la lutte menée contre le gouvernement Harris.

²⁴³ « Wading into the Welfare Mess : as Social Assistance Costs Mount, the Provinces Move to Put Welfare Recipients to Work », *Macleans*, vol. 108, no 49, 4 décembre 1995, p. 32-34.

Repartition des compétences entre niveaux gouvernementaux

Désireux de clarifier et de simplifier le partage des compétences entre le gouvernement provincial et les gouvernements municipaux en différentes matières dont l'aide social et l'éducation, le gouvernement ontarien annonce en mai 1996 la création du comité « Qui fait quoi » chargé de se pencher sur la question. De nombreux gouvernements précédents ont déjà tenté sans succès de s'attaquer au problème. Depuis 1990, au moins deux comités d'étude importants ont déposé leurs recommandations. La dernière initiative en ce sens a finalement été abandonnée en 1993 à cause du désaccord entre les grandes villes et les régions rurales mais aussi à cause de la crise de confiance grandissante à l'égard du gouvernement néodémocrate.²⁴⁴ Dès l'automne 1995, les conservateurs introduisent une première série de réformes en ce domaine. Durant l'été et l'automne 1996, le gouvernement Harris et ses fonctionnaires poursuivent leurs réflexions. L'enjeu des politiques sociales revêt une importance spéciale pour les conservateurs. Non seulement parce que l'occasion est belle d'en réduire les coûts mais aussi parce qu'ils comptent trouver le moyen d'implanter une autre pièce maîtresse de leur programme politique, le *workfare*.²⁴⁵

Le nouveau comité créé par le gouvernement Harris ne doit constituer ni un exercice de consultation publique ni d'étude scientifique de la question. On estime au gouvernement que toutes les consultations populaires nécessaires ont déjà été menées par les comités d'étude précédents et qu'un simple exercice de synthèse du travail déjà fait sera suffisant. Le nouveau comité ne disposera que de peu de temps et sera constitué de 16 représentants de la scène politique locale dont certains sont issus des principales associations de municipalités ontariennes. Il sera présidé par l'ancien maire de Toronto et ministre conservateur fédéral, David Crombie, réputé indépendant, quoi que sympathique au gouvernement. Tout au cours de ses travaux qui se déroulent à huis clos de juin à décembre 1996, le comité Crombie rend plus de 200 recommandations

²⁴⁴ Katherine A. Graham et Susan D. Philips, « 'Who Does What' in Ontario... », p. 179.

²⁴⁵ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 233-234.

publiques par l'entremise de lettres ouvertes dans les journaux adressées au ministre des Affaires municipales et du logement.

La composition du comité, les délais extrêmement courts qui lui sont impartis, ainsi que la poursuite parallèle, par le gouvernement, de l'élaboration de son projet de loi amèneront plusieurs observateurs à douter de l'influence que l'on veut réellement accorder à ces recommandations.²⁴⁶ Ces soupçons semblent se confirmer lorsque le gouvernement laisse entendre dans les médias dès le mois d'octobre qu'il retiendra la majorité des recommandations du comité Crombie sauf celles portant sur les enjeux cruciaux de l'aide sociale et de l'éducation. Contrairement au comité et à la ministre des Services sociaux et communautaires, Janet Ecker, qui voudraient voir le gouvernement provincial prendre entièrement en charge le financement de l'aide sociale, le premier ministre estime en effet que cette solution serait financièrement trop lourde et qu'il vaudrait beaucoup mieux en laisser la responsabilité aux localités. Lorsque les membres du comité Crombie apprennent la nouvelle, ils paniquent. Ils envoient en décembre une lettre dans les journaux conjurant le gouvernement de ne pas s'engager dans une telle voie qui ne ferait qu'introduire de profondes inégalités entre les villes.²⁴⁷ Mais il est déjà trop tard. Le gouvernement a pris sa décision. Contrairement à d'autres idées du gouvernement qui avaient été soumises au test public lors de l'élaboration et de la présentation de la *Common Sense Revolution*, ce projet restera confiné au cercle étroit du conseil des ministres et ne sera même pas examiné par le caucus des députés.²⁴⁸

La megaweek

La réforme nécessite la révision d'une vingtaine de lois. Mais, comme auparavant, le gouvernement n'a aucune intention d'en débattre très longtemps et compte bien sur sa forte majorité au parlement pour en avoir rapidement terminé avec elle. L'ensemble de la réforme sera présentée en bloc durant une seule et même semaine, immédiatement

²⁴⁶ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 236.

²⁴⁷ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 239.

²⁴⁸ Thomas J. Courchene, *From Heartland to North American Region State...*, p. 199-203; Katherine A. Graham et Susan D. Philips, « 'Who Does What' in Ontario... », p. 192.

surnommée *megaweek* et qualifiée par les conservateurs eux-mêmes de « semaine la plus importante dans la vie du gouvernement ». Le lundi 12 janvier 1997, le ministre de l'Éducation annonce le grand repartage des rôles dans ce secteur entre le gouvernement provincial et les gouvernements locaux. Le mardi 13 janvier, c'est au tour de la ministre des Services sociaux et communautaires, Janet Ecker, d'annoncer les chambardements notamment dans le financement de l'aide sociale et de la gestion des logements sociaux. Elle est suivie le lendemain par son collègue des Transports et le surlendemain par le ministre des Finances qui y vont chacun de leur annonce de bouleversements à venir.²⁴⁹ Les mesures annoncées ont tout de la « révolution » promise par les conservateurs en début de mandat. Elle mettent en cause plusieurs fondements de l'organisation politique ontarienne.²⁵⁰ Toutes ces réformes, avertit le gouvernement, devront avoir été adoptées pour les élections municipales de l'automne suivant, ou au pire de 1998.²⁵¹ Ces annonces arrivent à peine un mois après que le ministre des Affaires municipales eût annoncé son intention de fusionner les villes de la communauté métropolitaine de Toronto en une seule « mégacité ».²⁵²

Cette pluie de grandes réformes et cet empressement à les voir adoptées ne sont pas seulement dus à la crainte des conservateurs de manquer de temps avant les prochaines élections. Ils s'inscrivent dans une stratégie à laquelle le gouvernement Harris a déjà eu recours en novembre 1995 avec le dépôt d'un projet de loi omnibus.²⁵³ L'objectif de la manœuvre consiste à faire passer dans des délais extrêmement courts des projets d'une telle ampleur et d'une telle complexité que ses opposants potentiels ne disposent pas du

²⁴⁹ Fidèle à son habitude développée depuis son arrivée au pouvoir, le premier ministre Harris choisit ce moment pour partir en voyage, ne sachant que trop bien que le chef d'un gouvernement majoritaire ne peut raisonnablement espérer en pareilles circonstances que s'attirer des critiques en restant sous les feux de la scène publique. (John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 253-254)

²⁵⁰ Sid Noel (éd.), *Revolution at Queen's Park*, Toronto, James Lorimer and Company, 1997, p. 2.

²⁵¹ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 255-256.

²⁵² Voir la partie consacrée à cette question plus loin dans le chapitre.

²⁵³ « Ontario's 'Bully Bill' : Critics Attack the Tories' Omnibus Legislation », *Maclean's*, vol. 109, no 3, 15 janvier 1996, p. 13.

temps nécessaire pour en saisir la portée exacte et encore moins celui d'organiser la résistance.²⁵⁴

Comme il fallait s'y attendre, la pluie de réformes est suivie immédiatement par un déluge de critiques. À la consternation des conservateurs, ces critiques ne viennent pas seulement de leurs adversaires habituels mais aussi de plusieurs de leurs alliés tels que la Chambre de commerce du Toronto métropolitain. En plus des porte-parole de l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) et de plusieurs de ses villes membres, de nombreuses personnalités importantes telles que David Crombie, la présidente de Centraide, Anne Golden, et le réputé spécialiste en finances publiques, John Bossons, expriment leur opposition. Inquiètes et ne disposant pas des moyens de recherche des grandes villes, les plus petites municipalités demandent avidement au ministère des Affaires municipales toutes les informations susceptibles de les aider à évaluer l'impact des réformes. Débordé de requêtes, le ministère décide de ne plus y répondre. Ce qui ne va pas sans renforcer l'impression que le gouvernement essaie de cacher quelque chose.²⁵⁵

Négociations forcées

La première réponse du gouvernement aux critiques qui lui sont adressées est de lancer, en février, une campagne publicitaire télévisées de 2,5 millions. La crise entourant le projet de fusion à Toronto et la chute de popularité dans les sondages le convainquent de faire un rare pas vers la négociation. À l'origine, le gouvernement avait prévu la formation de deux comités d'une vingtaine de représentants de l'AMO pour élaborer les mesures de transitions à sa réforme. Il confie désormais aux vingt représentants politiques locaux le mandat de trouver, avec quelques ministres et fonctionnaires, des

²⁵⁴ Katherine A. Graham et Susan D. Philips, « 'Who Does What' in Ontario... », p. 181-182; John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 119, 140; « Opening Shots in the Harris Revolution... ». Cette stratégie rompt avec l'habitude prise jusque-là par le gouvernement ontarien de consulter scrupuleusement les pouvoirs locaux lorsqu'il entreprend tout projet de réforme les concernant. Une habitude illustrée en 1990 par la Révision provinciale-municipale des services sociaux ou par le Groupe sur la réforme du financement de l'Éducation qui a déposé son rapport en 1996. (Katherine A. Graham et Susan D. Philips, « 'Who Does What' in Ontario... », p. 201)

²⁵⁵ Katherine A. Graham et Susan D. Philips, « 'Who Does What' in Ontario... », p. 190.

alternatives susceptibles de rallier plus de monde tout en ne remettant pas en cause les principes centraux du projet de réforme.²⁵⁶ Le gouvernement sait qu'il devra d'une manière ou d'une autre se gagner la coopération des municipalités pour implanter sa réforme. L'Association de son côté sait que la seule façon d'obtenir des concessions significatives du gouvernement est de lui éviter une humiliante retraite.²⁵⁷ La position de l'AMO est délicate. Même si la plupart des 800 municipalités ontariennes en font officiellement partie, toutes ne lui reconnaissent pas la capacité de parler en leur nom.²⁵⁸

Les discussions du comité se déroulent à huis clos durant les mois de mars et avril. Le 1^{er} mai, le gouvernement accepte en bonne partie les solutions proposées par l'AMO. L'entente est immédiatement entérinée par le budget provincial déposé le 6 mai. Comme il avait été demandé, les modifications apportées par l'AMO sont substantielles mais respectent les principaux objectifs fixés par le projet initial. Ironiquement, ces modifications permettent même au gouvernement conservateur de mieux atteindre certains de ces objectifs.²⁵⁹ Le volet des réformes portant sur l'aide sociale est finalement adopté au mois d'août suivant, en dépit de son rejet par les partis d'opposition.

Malgré le tollé de critiques qu'il a soulevé contre lui durant l'hiver 1997 et qui l'ont forcé à faire certaines concessions, le parti conservateur sort de l'exercice au premier rang de la faveur populaire dans les sondages. Après être passé second derrière les libéraux durant la crise provoquée par la *megaweek* et le projet d'une mégacité, il repasse de justesse en tête au début de l'été. Son chef voit sa propre popularité grimper à 56% alors que six Ontariens sur dix estiment que son gouvernement « est sur la bonne voie. »²⁶⁰

²⁵⁶ Katherine A. Graham et Susan D. Philips, « 'Who Does What' in Ontario... », p. 193.

²⁵⁷ Sid Noel, *Revolution at Queen's Park*, p. 8-10.

²⁵⁸ Katherine A. Graham et Susan D. Philips, « 'Who Does What' in Ontario... », p. 193.

²⁵⁹ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 272.

²⁶⁰ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 273.

Le cas de la réforme de l'aide sociale par le gouvernement conservateur ontarien s'avère paradoxal en ce qui a trait au degré de participation populaire au processus décisionnel. D'un côté, on pourrait y voir la parfaite réalisation des principes de la démocratie représentative. Rarement avait-on vu, en effet, une organisation politique déployer autant de zèle que le Parti conservateur à élaborer puis à expliquer son programme politique aux électeurs. Rarement avait-on vu également un gouvernement aussi acharné que celui de Mike Harris à tenir coûte que coûte les engagements qui lui avaient permis de se faire élire. D'un autre côté, il est difficile de ne pas remarquer comment cet acharnement à tenir promesse a amené par la suite le gouvernement, sinon le premier ministre, à se couper complètement de toute influence extérieure et, par le fait même, à ignorer tous les mécanismes de consultation populaire jusque-là employés en Ontario. Seules une chute de popularité dans les sondages et l'opposition d'alliés traditionnels au projet de repartage des compétences entre niveaux gouvernementaux ont réussi brièvement à convaincre le gouvernement d'écouter une autre voix que la sienne.

Cas no 12 : Lutte contre le gouvernement Harris (1995-1999)

Comme on peut le constater, le gouvernement Harris a rapidement su s'attirer l'animosité d'une certaine tranche de la population mais surtout d'un ensemble puissant d'organisations issues principalement des mouvements syndical et sociocommunautaire. Bien plus que de faire la lutte à l'une ou l'autre des mesures adoptées par les conservateurs, ces forces d'opposition s'engageront presque tout de suite dans une confrontation globale et directe dont l'objectif sera la défaite, dans les meilleurs délais possibles, de l'ensemble du programme politique dont se réclame le gouvernement. Le moyen le plus sûr et le plus démocratique d'atteindre le but recherché était d'attendre que soient déclenchées des élections générales. Mais rien n'empêchait en attendant d'essayer de se donner le poids du nombre pour faire fléchir, ou à tout le moins hésiter un peu plus, le parti au pouvoir. Soumis à ces mouvements de protestations d'une ampleur sans précédent, le gouvernement restera remarquablement ferme, ne se montrant disposé à s'incliner que devant une seule forme d'expression populaire, celle qui passe par les boîtes de scrutin.

La résistance syndicale et les journées d'action

Profitant d'une confortable majorité au Parlement et, durant la première année, de la désorganisation des partis d'opposition, le gouvernement Harris verra les principaux assauts contre lui venir des syndicats et de la rue. L'idée d'organiser les premières manifestations, notamment contre la réduction des prestations d'aide sociale, revient en effet principalement à des organisations sociocommunitaires comme la *Ontario Coalition Against Poverty*. Lors de son congrès de novembre, la Fédération des travailleurs de l'Ontario (FTO) prend la décision de se joindre au mouvement et d'enclencher, à partir du mois suivant à London, la première d'une série de démonstrations de force, appelées « journées d'action », et visant à paralyser l'une après l'autre les grandes villes de la province.²⁶¹

Les syndicats ontariens n'en sont évidemment pas à leur première manifestation de grande envergure. Au cours des dernières années, il ont fait descendre des milliers de personnes dans les rues pour dénoncer l'Accord de libre-échange canado-américain ou la réforme de l'assurance-chômage à Ottawa. Ils ont fait goûter la même médecine au gouvernement Rae lorsqu'il a cherché à leur imposer des réductions salariales avec son Contrat social. Mais les « journées d'action » se veulent d'une envergure encore plus grande.²⁶² Elles associent dans leur refus des mesures imposées par le gouvernement non seulement les différents syndicats locaux et provinciaux, mais aussi les multiples partis politiques, associations de défense des droits et groupes sociocommunitaires. Leur objectif est de le faire reculer et, si possible, de porter un coup fatal à son programme néoconservateur. Les récents succès remportés par des actions similaires en Alberta et au Manitoba laissent croire à une chance de réussite.

La première « journée d'action » de London apparaît en tout cas comme une réussite malgré le froid mordant. Les bureaux de poste et certaines écoles sont fermés, les

²⁶¹ James L. Turk, « Days of Action : Challenging the Harris Corporate Agenda », dans Diana Ralph, André Régimbald et Nérée St-Amand (éd.), *Open for Business, Closed to People: Mike Harris's Ontario*, Halifax, Fernwood, 1996, p. 165-176.

²⁶² FTO, *Labour's Voice in Ontario, 1957-1997*, Toronto, FTO, 1997, p. 14-16.

transports en commun interrompent leurs services, plusieurs grandes usines stoppent leur production.²⁶³ Le tour de Hamilton vient à la fin de février 1996. Puis celui de Kitchener en avril et de Peterborough en juin. Mais des tensions de plus en plus grandes se font sentir au sein du mouvement syndical. Les syndicats du secteur privé acceptent mal que leurs confrères du secteur public cherchent à exclure le NPD provincial du mouvement : malgré la cruelle expérience des années Rae, ils restent convaincus que la seule façon véritablement efficace d'améliorer le sort des Ontariens demeure l'élection d'un gouvernement néodémocrate.²⁶⁴ Les syndiqués du secteur public de leur côté désapprouvent leurs confrères du privé qui ont choisi de passer des ententes avec les employeurs pour reprendre les journées de travail perdues à cause des journées d'action.

Le gouvernement, pour sa part, ne se montre pas intimidé par les manifestations. Il continue à n'y voir là que l'action de syndiqués du secteur public et de groupes d'intérêt préoccupés seulement par la défense de leurs droits acquis au détriment du bien-être de la population générale.²⁶⁵ « Je ne crois pas que la majorité de la population désire que l'on change notre ordre du jour, » résume alors Mike Harris.²⁶⁶

Le véritable test du mouvement de lutte arrive lorsque vient le temps de « fermer » la ville de Toronto à la fin d'octobre 1996. Le conseil municipal de la ville appuie les manifestants et promet qu'aucune sanction ne sera imposée à ses employés qui débrayeront, une décision que Mike Harris se promettra de faire payer un jour à la mairesse Barbara Hall.²⁶⁷ Le geste de la Ville de Toronto n'est pas imité par le gouvernement métropolitain ou l'agence régionale de transport public. La plupart des écoles et universités annulent leurs cours. Les hôpitaux reportent leurs opérations électives. La livraison du courrier est suspendue pour la journée. Comme dans les autres

²⁶³ « Taking it to the Street : In Ontario and Alberta, Labor Rallies Against Spending Cuts », *Maclean's*, vol. 108, no 52, 25 décembre 1995/1^{er} janvier 1996, p. 36-37.

²⁶⁴ David Camfield, *Resistance in Harris's Ontario : A Preliminary Assessment*, communication présentée lors du congrès annuel de la Société d'études socialistes canadienne à l'Université d'Ottawa en juin 1998.

²⁶⁵ Sid Noel, *Revolution at Queen's Park*, p. 14.

²⁶⁶ « Days of civility : Toronto protesters make their stand, but in a polite way », *Maclean's*, vol. 109, no 45, 4 novembre 1996, p. 16-17.

²⁶⁷ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 215-217.

villes, plusieurs entreprises s'entendent avec leurs employés pour que la journée de travail perdue soit reprise une autre fois. La veille du débrayage, les institutions financières logent leur personnel essentiel dans des hôtels du centre-ville pour éviter qu'il ne soit empêché par les manifestations de rentrer au travail le lendemain matin.

La plus importante action de protestation contre un gouvernement provincial de l'histoire ontarienne se solde finalement par une demi-victoire. La ville s'est indiscutablement arrêtée de fonctionner durant une journée. Mais la manifestation monstre, prévue le jour suivant devant le parlement et à laquelle devaient participer au moins 250 000 manifestants, n'a pas lieu : tout au plus 75 000 personnes défilent dans les rues de la ville avant de se disperser rapidement. Les Torontois ont profité de l'occasion pour s'offrir un beau weekend de trois jours.

Devant le succès mitigé remporté par leurs moyens de lutte et devant les divisions croissantes dans leur rangs, les organisateurs syndicaux annulent la journée d'action prévue à Sudbury le mois suivant et abandonnent définitivement leur projet ambitieux de crescendo qui aurait mené à une journée de débrayage étendue à l'ensemble de la province.²⁶⁸ Une dizaine de villes auront tout de même eu leur « journée d'action ».

Cet échec ne met pas pour autant un terme à toute menace de grève. Confrontée à l'automne 1998 au projet de loi 136, qui réduit unilatéralement le droit de grève dans le secteur public, la FTO tient en effet un congrès d'urgence et brandit de façon tellement convaincante le spectre d'une grève générale illimitée que le gouvernement Harris préfère reculer.²⁶⁹ Presque au même moment, la Fédération provinciale des enseignants déclenche quant à elle bel et bien une grève illégale d'une ampleur sans précédent pour protester contre le projet de loi 160 alourdissant la charge de travail. Elle y met toutefois fin en se contentant d'une victoire morale. On a d'ores et déjà décidé, du côté syndical, de reporter la bataille décisive aux prochaines élections provinciales.

²⁶⁸ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 218-219.

²⁶⁹ David Camfield, *Resistance in Harris's Ontario...*

Élection référendaire en 1999

Inquiets de voir leur niveau d'appui baisser depuis deux ans dans les sondages au profit des libéraux, les conservateurs s'attaquent à la reconquête du support populaire à partir du printemps 1998, soit un an avant la tenue prévue des élections. Fait inusité, le gouvernement va presque jusqu'à se reconnaître des torts lors du discours du Trône au mois d'avril en notant que l'ampleur des changements qu'il a introduits « l'a peut-être amené à oublier le rôle et l'importance de la participation publique à la prise de décision. »²⁷⁰ Cherchant à se montrer sous un jour compatissant, il met rapidement un terme à la lutte judiciaire qui l'opposait aux jumelles Dionne en leur versant une généreuse somme en réparation des torts causés durant leur enfance. Il se montre tout aussi généreux, le 1^{er} mai, à l'égard des victimes du sang contaminé infectés par l'hépatite C, auxquels il verse le plus important dédommagement offert par un gouvernement provincial.

Il amorce au même moment une grande opération de charme en lançant une campagne publicitaire de 32 millions qui se prolongera jusqu'à la tenue des élections, un an plus tard.²⁷¹ Financées en partie par l'État, en partie par le Parti conservateur, ces publicités visent « à expliquer » les réformes réalisées par le gouvernement Harris et à modeler l'image que les électeurs se feront du nouveau chef encore peu connu du Parti libéral, Dalton McGuinty.²⁷²

Il faut dire que les sondages montrent qu'un sérieux coup de barre est nécessaire pour regagner la faveur du public. Bien que l'administration conservatrice n'ait jamais cessé de bénéficier de l'appui d'une majorité d'Ontariens,²⁷³ sept sur dix estiment que leur gouvernement ne les écoute ni ne les consulte assez.²⁷⁴ De plus, cinquante pour cent

²⁷⁰ Robert Sheppard, « The Gentler Touch : Can Mike Harris's New Charm Offensive Restore the Fortunes of Ontario Conservatives? », *Maclean's*, vol. 111, no 20, 18 mai 1998, p. 14.

²⁷¹ Robert Sheppard, « The Harris Factor : Ontario's Election is Turning Into a Referendum on Tough Policies That Have Polarized the Province », *Maclean's*, vol. 112, no 20, 17 mai 1999, p. 18.

²⁷² Sid Noel, « Ontario's New Conservative Coalition », *Canada Watch*, vol. 7, no 6, p. 121.

²⁷³ Murray Campbell, « Harris Clings to Slim Lead », *The Globe and Mail*, 15 mai 1999, p. A1.

²⁷⁴ Robert Sheppard, « The Gentler Touch ... ».

d'entre eux jugent que les conservateurs représentent d'abord et avant tout les riches, contre seulement 12% qui croient qu'il représente plutôt la classe moyenne, et 6% les pauvres.

Le 4 mai 1999, le gouvernement présente son dernier budget. L'exercice a clairement une saveur électorale.²⁷⁵ On y retrouve les grands axes du programme électoral conservateur qui sera dévoilé sous peu : nouvelles réductions d'impôt, augmentation du budget de la santé et de l'éducation, création d'un programme d'investissement dans les infrastructures. Dès le lendemain, les conservateurs déclenchent les élections générales dont le scrutin doit se tenir moins d'un mois plus tard.²⁷⁶ L'annonce fait l'objet d'une petite mise en scène médiatique qui rompt avec la tradition parlementaire ontarienne voulant qu'elle soit faite en premier lieu à l'Assemblée législative. Les sondages prédisent alors une lutte serrée entre les conservateurs et les libéraux.²⁷⁷ Sorti sérieusement affaibli des élections précédentes, le NPD semble pour sa part condamné à perdre encore du terrain.

Tout le monde s'entend pour voir dans ces élections une sorte de référendum sur les réformes entreprises par le gouvernement depuis quatre ans. Les conservateurs, qui gardent leur stratégie de 1995 de mettre le moins possible de l'avant le nom de leur parti, insistent sur l'importance d'élire un premier ministre ayant l'étoffe nécessaire pour préserver les gains acquis depuis quatre ans, étoffe dont ne dispose évidemment pas, selon eux, le libéral Dalton McGuinty. En riposte, les libéraux promettent d'augmenter les dépenses dans la santé et l'éducation et ce, sans modifier le niveau des impôts. Ils accusent les conservateurs d'avoir entretenu pendant les quatre dernières années un climat de confrontation entre le gouvernement et les citoyens, et s'engagent pour leur part à consulter les groupes représentant les enseignants et les infirmières avant d'entreprendre quelque réforme que ce soit les concernant. En plus de réinvestir dans le

²⁷⁵ Richard Mackie, « Election Budget Chops Taxes », *The Globe and Mail*, 5 mai 1999, p. A1.

²⁷⁶ Richard Mackie, « Ontario Votes June 3rd », *The Globe and Mail*, 6 mai 1999, p. A1.

²⁷⁷ Murray Campbell et Richard Mackie, « Pre-Election Polls in Ontario Varying Widely », *The Globe and Mail*, 1^{er} mai 1999, p. A9.

domaine de la santé et de l'éducation, les néodémocrates promettent quant à eux d'annuler, chez les riches, la réduction d'impôt de 30% que le gouvernement sortant leur a consentie. Comme par hasard, les trois programmes collent étroitement à la liste de priorités des Ontariens telle que la dressent les sondages. Cette liste place au premier rang l'amélioration des soins de santé, suivie de l'amélioration du système éducatif, de la réduction de l'impôt et, plus loin derrière, de la lutte au déficit et au chômage.²⁷⁸

Les partis politiques ne sont pas les seuls à se lancer en campagne. Les trois plus importants syndicats d'enseignants de l'Ontario ont prévu un budget d'un million pour amener la défaite du gouvernement conservateur auquel ils se sont tellement heurté au cours de son premier mandat.²⁷⁹ Plus subtile, la Commission scolaire de Toronto annonce la fermeture de dix écoles, seulement deux semaines avant le déclenchement des élections, en rejetant le blâme sur le gouvernement. Répétant une tactique déjà employée contre David Peterson et Bob Rae, un groupe de manifestants suit bruyamment Mike Harris dans tous ses déplacements.²⁸⁰ Plusieurs organisations syndicales et sociocommunautaires pressent la population d'appuyer dans leur circonscription le candidat du Parti libéral ou du NPD disposant des meilleures chances de battre le candidat conservateur afin d'éviter que la division des votes d'opposition ne permette la réélection de députés conservateurs.²⁸¹

Toutes ces manœuvres n'ont pas l'heur de plaire au premier ministre sortant qui n'hésite pas à accuser le libéral Dalton McGuinty d'avoir passé un accord secret avec les syndicats. Revenant à un discours qu'il a souvent employé durant son premier mandat, il va jusqu'à déclarer : « C'est aux Ontariens de décider. Voulez-vous une province dirigée par les chefs syndicaux ou voulez-vous que les décisions soient prises par les

²⁷⁸ Murray Campbell, « Tories Tax Plank Proving Unpopular », *The Globe and Mail*, 17 mai 1999, p. A1.

²⁷⁹ Robert Sheppard, « The Harris Factor... ».

²⁸⁰ Murray Campbell et Richard Mackie, « Harris Hecklers : Angry Voters or Rent-a-Crowds? », *The Globe and Mail*, 12 mai 1999, p. A6.

²⁸¹ John Gray, « Strategic Voting in Poor Democracy », *The Globe and Mail*, 1 juin 1999, p. A6.

représentants légitimement élus par l'ensemble de la population? ». ²⁸² La campagne tourne vite à de violentes attaques personnelles, peu communes dans le paysage politique ontarien. ²⁸³ Mike Harris déclare que le chef libéral ne dispose tout simplement pas des qualités minimales pour faire un premier ministre décent, et le présente, en tant qu'ancien avocat, comme un ami des criminels. Dalton McGuinty réplique qu'il n'a pas de leçon à recevoir d'une « brute [qui n'est] bonne qu'à répandre des mensonges »... avant d'être lui-même comparé à un tueur psychopathe, cette fois par le chef du NPD, Howard Hampton. ²⁸⁴ Les conservateurs innovent dans cette voie en s'adjoignant les conseils d'un spécialiste américain de ce genre de « campagnes négatives » fondée sur l'étude attentive du passé des adversaires et sur les enquêtes d'opinion. ²⁸⁵

En dehors des attaques personnelles, le débat électoral n'arrive pas vraiment à décoller. Les candidats se cantonnent dans la répétition ennuyeuse d'un nombre restreint de messages brefs destinés aux bulletins de nouvelles télévisées et portant presque exclusivement sur les mêmes enjeux (santé, réduction d'impôt et éducation). ²⁸⁶ Malgré tous ses efforts, le libéral Dalton McGuinty semble incapable de sortir de l'anonymat et se donner l'image d'un premier ministre. ²⁸⁷ Mordant lors du débat télévisé des chefs, Howard Hampton permet au NPD de regagner un peu de terrain dans la faveur populaire. ²⁸⁸

Dans cette campagne, la performance médiatique des partis acquiert une nouvelle importance depuis les récents changements apportés aux règles électorales par les

²⁸² Richard Mackie, « Harris Alleges 'Secret Deal' with Unions », *The Globe and Mail*, 12 mai 1999, p. A1.

²⁸³ Robert Sheppard, « Tory Times in Ontario : Mike Harris Was the Issue and He Came from Behind to Win a Short Nasty Campaign », *Macleans*, vol. 112, no 24, 14 juin 1999, p. 26.

²⁸⁴ John Barber, « When it Comes to Mudslinging, McGuinty Lapse Pales Next to Hampton », *The Globe and Mail*, 27 mai 1999, p. A10.

²⁸⁵ Hugh Winsor, « U.S. Master of Attack Ads Plots Tory Campaign », *The Globe and Mail*, 22 mai 1999, p. A10.

²⁸⁶ Robert Sheppard, « Restless Voters : After a Nasty, Negative Campaign, Pollsters Found the Ontario Electorate Closely Divided on its Options », *Macleans*, vol. 112, no 23, 7 juin 1999, p. 36.

²⁸⁷ Murray Campbell, « Polls Points to Harris Majority », *The Globe and Mail*, 29 mai 1999, p. A1.

²⁸⁸ Hugh Winsor, « Hampton Proves Superior in Debate », *The Globe and Mail*, 19 mai, 1999, p. A9.

conservateurs. Adoptés en dépit de l'opposition des autres partis, ce qui rompait avec la coutume, ces changements prévoient entre autres le raccourcissement de la durée de la campagne de 40 à 28 jours, innovation qui a pour effet de laisser moins de temps aux candidats pour débattre les enjeux et s'adresser directement aux électeurs. Cela oblige à délaissier les stratégies basées sur le travail des militants en faveur des campagnes publicitaires dans les médias.²⁸⁹ Cette tendance est renforcée par la réduction du nombre de circonscriptions de 130 à 103 qui augmente sensiblement le territoire couvert par chaque candidat. Les nouvelles règles adoptées prévoient également une hausse des limites fixées aux contributions financières des individus et des compagnies aux partis politiques, et une augmentation des dépenses permises durant la campagne.

Traditionnellement proches des riches contributeurs, le Parti conservateur apparaît comme le grand gagnant de ces réformes.²⁹⁰ Celles-ci lui permettent, par exemple, de dépenser 3,5 millions en publicités télévisées, comparativement à 2,9 millions pour les libéraux et à peine un million pour les NPD. Elles permettent aussi aux conservateurs de tester, auprès de groupes témoins tout au long de la campagne, les messages qu'ils entendent employer pour convaincre les électeurs.

Quelques jours avant le vote, des sondages donnent à penser qu'un gouvernement conservateur minoritaire pourrait être élu. Le chef du Parti libéral refuse d'envisager publiquement ce qu'il ferait en pareil cas. Le néodémocrate Howard Hampton crée une certaine commotion en refusant d'abord d'exclure la possibilité d'une alliance avec les conservateurs. Il en rejette cependant rapidement l'idée par la suite.²⁹¹

Les élections du 3 juin mettent fin aux conjectures alors que le gouvernement est reporté au pouvoir avec 45,1% des voix pour 59 sièges, contre 39,8% des voix et 35 sièges pour les libéraux, et seulement 12,6% des voix et neuf sièges au NPD. Un peu plus de 60%

²⁸⁹ John Gray, « Harris Ensures Ontario Election Most Costly Ever. Why? », *The Globe and Mail*, 12 mai 1999, p. A7 et John Gray, « Election 99 : Short and Nasty », *The Globe and Mail*, 3 juin 1999, p. A1.

²⁹⁰ Robert Macdermid, « Money and the 1999 Ontario Election », *Canada Watch*, vol. 7, no 6, décembre 1999, p. 128 et 133.

²⁹¹ Murray Campbell, « NDP Leader Doesn't Ruleout Possibility of Deal with Tories », *The Globe and Mail*, 27 mai 1999, p. A12.

des électeurs inscrits sont allés voter, soit sensiblement la même proportion qu'au cours des quatre dernières élections.²⁹² Le degré de satisfaction relativement élevé à l'égard du gouvernement au sein de la population semble avoir finalement fait la différence.²⁹³ Le pourcentage de votes obtenu par les conservateurs s'avère le même qu'en 1995. Les résultats portent tout de même quelques traces des nombreuses luttes qui ont opposé le premier gouvernement conservateur à certains groupes, notamment dans la région métropolitaine de Toronto. Les conservateurs y voient en effet deux de leurs ministres battus, et leur députation perdre de l'importance (de 16 députés sur 30 en 1995 contre 8 députés sur 22 en 1999).²⁹⁴

Comme les deux derniers cas nous ont permis de le voir, le gouvernement Harris s'est généralement montré imperméable aux protestations suscitées par ses politiques et ce, quelle que soit la nature ou l'ampleur de cette opposition. Si la menace d'une mobilisation syndicale de grande envergure le fait tout de même reculer en automne 1998 dans son projet d'adopter une loi (loi 138) restreignant le droit de grève, les autres démonstrations de force des syndicats et des groupes sociocommunautaires ne semblent guère l'impressionner. Fort du mandat électif remporté en 1995 et d'un certain appui populaire dans les sondages, il ne semble prêt à se soumettre qu'au verdict des prochaines élections générales.

Bien qu'elle ramène à sa plus simple expression la place occupée par la population entre les élections dans les processus décisionnels qui la concernent, cette attitude du gouvernement a toutefois le mérite de conférer au principal mécanisme des institutions ontariennes de démocratie représentative (les élections générales) une importance renforcée. Au printemps 1999, on parlera en effet « d'élections référendaires. » Le gouvernement conservateur doit répondre devant la population générale des décisions qu'il a prises souvent unilatéralement au cours des quatre dernières années. Ses

²⁹² Peter Woolstencroft, « Ontario and the Global Challenge », *Canada Watch*, vol. 7, no 6, décembre 1999, p. 119.

²⁹³ John Gray et Renata D'Aliesio, « Results of Brief Campaign Now in Voters Hands », *The Globe and Mail*, 3 juin 1999, p. A7.

²⁹⁴ Murray Campbell, « Harris Cruises to Victory », *The Globe and Mail*, 4 juin 1999, p. A1.

opposants déploient des moyens sans précédent pour s'assurer que l'électorat se souvienne bien de tous les torts imputés au gouvernement durant ce temps.

On connaît toutefois les limites d'un pareil exercice. Les enjeux y sont rarement abordés sur le fond. La lutte tourne souvent à un concours de popularité entre les chefs de partis. La campagne ontarienne de 1999 donne lieu à des attaques particulièrement vicieuses à ce chapitre. Et puis tous ne disposent pas des mêmes moyens pour se faire valoir auprès de l'électorat. Les modifications unilatérales apportées par le gouvernement Harris aux règles électorales apparaissent clairement, en ce domaine, avoir été conçues de manière à profiter surtout au Parti conservateur.

Cas no 13 : La mégacité de Toronto (1996-1997)

Les résultats des élections générales de 1999 dans la région métropolitaine de Toronto donnent une idée de l'ampleur des déchirements causés par le projet du gouvernement conservateur de fusionner six villes pour constituer une « mégacité » de Toronto. Ayant cru pendant un temps pouvoir profiter de l'appui d'une majorité des citoyens concernés, le gouvernement se retrouve en effet rapidement confronté à une opposition farouche. Promoteurs d'un projet qui n'apparaissait pas dans le programme politique qui les avait portés au pouvoir, les conservateurs de Mike Harris voient leur position devenir de plus en plus délicate du point de vue démocratique au fur et à mesure que les élus locaux recourent à de grandes manifestations populaires, aux résultats d'un référendum consultatif et même aux tribunaux.

L'idée d'une vaste réorganisation des structures municipales de la région métropolitaine de Toronto n'est pas nouvelle au moment où le gouvernement Harris s'attaque à la question. Le gouvernement Peterson avait reconnu le problème mais s'était gardé d'entreprendre quoi que ce soit. Le gouvernement néodémocrate n'avait guère fait progresser le dossier en créant en toute fin de mandat un comité d'étude dirigé par la présidente de *United Way* en Ontario, Anne Golden.²⁹⁵ Avant leur élection, les

²⁹⁵ Engin F. Isin, *The Making of the Toronto Megacity : An Introduction*, Toronto, York University Press, 1998, p. 56.

conservateurs de Mike Harris étaient restés vagues sur le sujet. Leur chef s'était contenté d'énoncer un principe général voulant que « moins il y a de politiciens, mieux les gens se portent » et impliquant que l'un ou l'autre des échelons gouvernementaux torontois serait probablement aboli.²⁹⁶ Durant les élections de 1995, Mike Harris semble afficher un peu plus ses couleurs en laissant entendre, à l'occasion d'un débat à Toronto, qu'il abolirait l'échelon gouvernemental métropolitain. Mais comme leurs concurrents des autres partis, les conservateurs se limitent essentiellement, durant cette campagne, à promettre d'attendre et de lire avec attention le rapport du Comité d'étude Golden avant d'agir.²⁹⁷

Soudainement pressé de passer à l'action, le gouvernement Harris ramène, au lendemain de son élection, de 18 à 4 mois le délai imparti au Comité Golden pour mener à terme ses travaux. Lorsque le rapport est déposé le 16 janvier 1996, le ministre des Affaires municipales, Al Leach, se révèle d'abord emballé par ses conclusions et promet de veiller à leur application rapide. Golden suggère notamment d'attribuer des pouvoirs renforcés aux municipalités et de remplacer le gouvernement métropolitain par un nouvel échelon politique couvrant un territoire plus vaste.²⁹⁸ Le ministre Leach ne tarde pas à perdre son bel enthousiasme. Aussi bien les municipalités de banlieue que la ville de Toronto et les autorités métropolitaines accueillent en effet avec une volée de bois vert le rapport Golden. On est unanime à le rejeter.

Secoué, le ministre crée, en février 1996, un comité parlementaire chargé de recueillir les avis de tous et chacun sur les conclusions du rapport controversé. Dans le portrait que le comité parlementaire dresse de la situation en avril, il ressort que personne ne s'entend sur les solutions à adopter, et que l'application des recommandations du rapport Golden ne manquerait pas de provoquer beaucoup de mécontentement dans les villes de la grande banlieue de Toronto auxquelles le Parti conservateur doit en bonne partie son

²⁹⁶ Joe Chidley, « The Fight for Toronto », *Maclean's*, vol. 110, no 11, 17 mars 1997, p. 46-50.

²⁹⁷ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 244.

²⁹⁸ Ontario, *Greater Toronto : Report of the GTA Task Force*, Toronto, Publications Ontario, 1996, p. 166.

élection.²⁹⁹ Plutôt que de laisser purement et simplement tomber le projet de réforme, comme cela avait été maintes fois le cas dans le passé, le gouvernement se met seul en quête d'une solution de rechange.

Avec le temps, Leach commence à prendre ses distances avec le rapport Golden. Plutôt que de renforcer les municipalités au détriment d'un pouvoir régional, il en vient en effet graduellement à penser que ce serait une bien meilleure idée de fondre la multitude de gouvernements locaux en un plus grand ensemble rapidement surnommé la « mégacité ». La proposition a de quoi plaire à son chef qui n'a jamais caché son désir de réduire le nombre d'élus dans la province. Mike Harris se montre également de plus en plus convaincu qu'il faut trouver un moyen d'insuffler une plus grande cohérence et une plus grande force à la région torontoise pour lui permettre de faire compétition aux autres grandes villes internationales dans l'économie mondiale.³⁰⁰ Et puis, le projet lui offre l'occasion de prendre sa revanche sur cette ville de Toronto et son conseil municipal, qui lui mènent depuis toujours la vie dure.³⁰¹ Le gouvernement procède sans délai à des sondages qui montrent un fort appui du public à l'égard de cette solution alternative.³⁰²

On va donc de l'avant. On rend public le projet en octobre 1996. En moins de deux jours, les maires des six villes directement visées par la fusion s'entendent sur une contre-proposition de réforme qui s'inspire fortement du rapport Golden qu'ils avaient rejeté en bloc moins d'un an plus tôt. Pour avoir le temps de peaufiner leur projet, les maires demandent dans un même souffle un délai de 30 jours avant que le ministre ne dépose son projet de loi. La requête leur est accordée.

Les maires déposent leur rapport conjoint à la fin novembre. Ils y réitèrent leur proposition de diminuer considérablement les pouvoirs de la Communauté métropolitaine de Toronto au profit de ses villes membres. Ils ajoutent que toute

²⁹⁹ Engin F. Isin, *The Making of the Toronto Megacity...*, p. 69.

³⁰⁰ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 241-243, 247.

³⁰¹ Engin F. Isin, *The Making of the Toronto Megacity...*, p. 72.

³⁰² John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 248.

modification de statut des gouvernements locaux devrait être soumise à leur population par référendum, ou plutôt par une série de référendums consultatifs locaux. Le ministre rejette immédiatement, et leur contre-proposition, et l'idée de référendum. À ce sujet, Harris déclare qu'il n'est pas question que le gouvernement soit contraint par ce genre d'exercice consultatif et que la loi risque fort de toute façon être adoptée avant que l'on est eu le temps de l'organiser.³⁰³ Une semaine plus tard, c'est au tour du Comité Crombie de se mêler de l'affaire et d'y aller de sa propre proposition. Mais Leach n'en démord pas. Son projet de « mégacité » est le bon. Le 17 décembre 1996, il dépose le projet de loi 103 qui va en ce sens. Le gouvernement se montre une fois de plus pressé d'agir. Mike Harris reconnaît volontiers que le projet n'est pas parfait.³⁰⁴ Mais les conservateurs sont convaincus qu'ils s'attireront le mécontentement populaire quelle que soit la réforme proposée et que si le processus de changement n'est pas enclenché d'ici peu, ils devront attendre leur réélection, qui pourrait bien ne jamais venir, avant d'espérer disposer d'une nouvelle occasion de bouger.

Le projet de loi a l'effet d'un électrochoc pour tout ce que Toronto compte de force militantes. Pendant que la mairesse de Toronto, Barbara Hall, convie tous les opposants à soumettre leur plan de bataille devant le conseil municipal, l'ancien maire de Toronto et activiste bien connu, John Sewell, fonde le *Citizens for Local Democracy* dont les effectifs, composés en bonne partie d'électeurs traditionnellement conservateurs, grossissent rapidement et attirent l'attention des médias.³⁰⁵ Le délai de 30 jours accordé par le ministre Leach aux maires de la Communauté métropolitaine de Toronto a non seulement permis aux opposants de commencer à s'organiser, mais il a aussi rendu impossible l'adoption du projet de loi 103 avant la tenue de la *megaweek*. À partir de ce moment, les deux réformes seront inextricablement liées aussi bien dans les débats que dans l'esprit des gens.³⁰⁶

³⁰³ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 252.

³⁰⁴ Engin F. Isin, *The Making of the Toronto Megacity...*, p. 72.

³⁰⁵ Sid Noel, *Revolution at Queen's Park*, p. 4.

³⁰⁶ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 261.

Inquiets de leur chute de popularité dans les sondages, les conservateurs estiment qu'il est temps de lancer une campagne d'information pour expliquer leur projet à la population. Le gouvernement diffuse des publicités à la télévision et distribue dans chaque résidence du Toronto métropolitain un dépliant défendant le projet de fusion. Cette dernière initiative lui retombe sur le nez lorsque les partis d'opposition font dire au président de l'Assemblée législative, le 22 janvier 1997, que la publicité gouvernementale a tort de présenter l'adoption de la loi 103 comme un fait accompli alors qu'elle n'a pas encore été soumise au vote des députés.³⁰⁷

Durant les mois de janvier et février 1997, le gouvernement est incapable d'endiguer la contestation grandissante. Le projet de référendums locaux suit son cours. La date de leur tenue, fixée au 3 mars, vient à être de plus en plus perçue comme le moment d'un test crucial pour le gouvernement. Ayant refusé d'entrée de jeu d'accorder à ces consultations publiques quelque légitimité politique que ce soit, le gouvernement s'est par le fait même interdit d'y faire campagne pour défendre sa position auprès de la population. Les opposants à la fusion savent mettre à profit tout cet espace médiatique qui leur est consenti. Les membres du *Citizens for Local Democracy* prennent d'assaut et perturbent les travaux du Comité parlementaire chargé de l'étude du projet de loi 103. Des sympathisants conservateurs essaient bien de mettre sur pied une *Alliance for Amalgamation*, mais leurs efforts s'avèrent peu efficaces.³⁰⁸ Comme si ce n'était pas assez, une décision de la Cour provinciale juge illégale la nomination par le gouvernement des administrateurs qui ont été chargés de superviser la fusion avant que la loi ne soit adoptée.

Référendums

Les résultats des référendums consultatifs qui se tiennent le 3 mars 1997 dans les six municipalités de la Communauté métropolitaine de Toronto portent un nouveau coup dur au gouvernement. Dans quatre villes (Toronto, Scarborough, East York et York), le

³⁰⁷ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 259.

³⁰⁸ Sid Noel, *Revolution at Queen's Park*, p. 5.

vote se fait par courrier, alors qu'à North York il se tient par téléphone, et qu'à Etobicoke les électeurs sont invités à se rendre à des bureaux de scrutin. Les gouvernements des six villes s'étaient auparavant prononcés contre le projet de fusion des conservateurs.³⁰⁹ À la question « Êtes-vous en faveur de l'élimination de [nom de la ville] et des autres municipalités membres du Toronto métropolitain et de leur fusion dans une mégacité? », le NON remporte une moyenne de 76% des voix exprimées avec un taux de participation respectable en politique municipale de 36%. East York compte le plus fort taux de rejet du projet gouvernemental avec 81% et Etobicoke le plus faible avec 70%.³¹⁰

L'exercice n'est pas exempt de critiques. Scarborough a distribué ses bulletins de vote par l'entremise d'un journal et n'a obtenu un taux de réponse que de 17%. D'autres villes ont posté les bulletins de vote sur la base de listes électorales qui n'ont pas été mises à jour. Les sondages d'opinions révèlent pour leur part qu'une mince majorité de la population est désormais opposée au projet de fusion, soit un renversement complet de tendance par rapport aux sondages réalisés à l'automne précédent par le gouvernement. L'inquiétude commence à se faire sentir dans les rangs des députés conservateurs face à cette grogne populaire.

Afin de se regagner un peu d'appui populaire, le ministre Leach annonce à la fin du mois de mars qu'il est prêt à accorder quelques concessions mineures à ses opposants. Il est prévu que le projet de loi 103 soit adopté lors d'une séance spéciale de l'Assemblée législative au début du mois d'avril, mais les députés d'opposition ne l'entendent pas de cette oreille. Ils s'engagent dans des manœuvres d'obstruction systématique (*filibuster*) aussi inventives qu'acharnées.³¹¹ Les libéraux demandent un délai d'un an avant d'adopter la loi. Le NPD exige son rejet pur et simple. Le gouvernement n'a pas l'intention de se laisser humilier de la sorte moins d'un an après son élection par une

³⁰⁹ Joe Chidley, « The fight for Toronto ».

³¹⁰ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 263.

³¹¹ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 264-268.

forte majorité.³¹² À la fin du mois d'avril, l'opposition a épuisé tous ses moyens d'obstruction. La majorité conservatrice adopte finalement le projet de fusion sous les injures de douzaines d'opposants qui remplissent les gradins réservés au public. Les députés d'opposition rendent hommage à ces alliés extra-parlementaires par une ovation.

Dans une tentative désespérée de bloquer la loi nouvellement adoptée, les mouvements de citoyens et la Ville de Toronto en appellent à la justice en vertu notamment du droit constitutionnel des villes d'être consultées avant que leurs frontières ne soient modifiées. La Cour leur répond le 24 juillet que bien qu'il soit extrêmement regrettable que le gouvernement n'ait pas jugé bon de tenir des consultations publiques avant d'aller de l'avant avec son projet, rien dans la Charte des droits ni dans la Constitution ne permet de remettre en cause sa décision.³¹³

En ce qui concerne la nature et le degré de participation populaire au processus décisionnel, le cas de la création de la mégacité de Toronto par le gouvernement conservateur ressemble à plus d'un titre au cas de sa réforme de l'aide sociale examiné précédemment. Dans le deux cas, en effet, on constate la même intention du gouvernement de procéder rapidement aux changements désirés de façon à ne pas laisser le temps à l'opposition de s'organiser. Fort de sa majorité à l'Assemblée législative, le gouvernement affiche la même intransigeance devant les critiques et la contestation. Toutefois, à sa décharge, il faut remarquer que les gouvernements ontariens précédents avaient, à ce sujet, perdu espoir de venir un jour à bout des inextricables divergences d'opinions entre les acteurs impliqués et de leur remarquable force d'inertie.

Des différences apparaissent également entre les deux cas. Contrairement aux réductions de services à l'aide sociale, le projet de création d'une mégacité de Toronto n'apparaissait pas dans le programme électoral du Parti conservateur. À défaut d'un mandat électoral clair, le gouvernement de Mike Harris s'est rabattu pendant un temps sur les résultats des sondages qui révélaient l'appui d'une majorité de citoyens à son

³¹² Sid Noel, *Revolution at Queen's Park*, p. 6.

³¹³ John Ibbitson, *Promised Land...*, p. 269.

projet de fusion. La chute de cet appui populaire dans les sondages à mesure que le débat avançait devait placer le gouvernement dans une position délicate et ce, particulièrement à partir du moment où les municipalités ont pu lui opposer le résultat des référendums consultatifs tenus auprès des citoyens directement concernés.

L'examen détaillé du processus décisionnel ayant mené à la création de la mégacité de Toronto clôt ce chapitre consacré à la participation populaire aux processus décisionnels durant la seconde moitié des années 90. Cette dernière étape de notre travail empirique étant complétée, nous pouvons désormais passer à l'analyse des résultats obtenus.

L'objet du prochain chapitre consistera principalement à comparer le portrait que nous avons dressé de la situation pour la seconde moitié des années 60 au chapitre 4, à celui que nous venons de faire de la situation trente ans plus tard. Guidés par les concepts théoriques présentés en début de travail, ainsi que par les hypothèses que nous en avons déduites, nous chercherons ainsi à dégager des enseignements sur le type d'évolution que la participation populaire aux processus décisionnels a pu connaître au Canada avec l'accélération de la mondialisation. Parallèlement à la recherche des tendances lourdes observables aussi bien du point de vue national, que provincial ou local, nous serons également attentif aux différences qui pourraient apparaître notamment entre le Québec et l'Ontario et qui seraient susceptibles d'indiquer que la règle générale permet aussi des exceptions et des originalités.

Chapitre 7 :
Du pouvoir des Canadiens de se mêler de leurs affaires
à l'ère de la mondialisation

Le temps est venu d'entreprendre la dernière partie de notre travail. Les processus décisionnels et lieux de décision examinés dans les chapitres 4 et 6 constituent une masse d'informations susceptibles d'éclairer la problématique définie en début de travail sur les changements qui se sont produits à l'ère de la mondialisation au niveau de la participation populaire aux décisions importantes. Rappelons que les différentes thèses présentées dans notre chapitre théorique nous avaient amené à formuler une série d'hypothèses générales reliées à cette question. Celles-ci associaient à l'accélération de la mondialisation les changements suivants : la montée en force de lieux décisionnels infra- et supranationaux au détriment des institutions nationales; l'augmentation du nombre d'acteurs impliqués dans les processus décisionnels importants ainsi que leur diversification; l'accroissement de l'influence des intérêts d'affaires dans ces processus décisionnels; la diversification des formes de participation populaire dans ces mêmes processus; et, en fin de compte, la perte relative d'influence de la population dans les décisions importantes qui la concernent.

Plusieurs des changements décrits par nos hypothèses ont pu être observés à l'occasion de notre travail empirique. La comparaison des années 60 aux années 90 révèle en effet l'importance grandissante d'enjeux et d'institutions supranationaux (AMI, OMC, etc.). Elle permet aussi de constater l'entrée d'une multitude de nouveaux acteurs issus de la société civile dans les processus décisionnels, tout comme la montée à l'avant-scène de priorités généralement attribuées aux intérêts d'affaires telles que l'assainissement des finances publiques, l'amélioration de la croissance économique nationale et la libéralisation des échanges commerciaux. D'autres résultats tendent cependant à contredire les hypothèses formulées. Les plus notables à ce chapitre sont ceux qui montrent que les gouvernements fédéral et provinciaux ont essentiellement gardé leurs prérogatives durant la période étudiée. Ces dernières données suggèrent, sans nous permettre de trancher définitivement, que l'accélération de la mondialisation n'a pas infligé à la démocratie canadienne les dommages considérables qu'on lui reproche.

Premières remarques méthodologiques

L'analyse des résultats de notre recherche commande trois remarques immédiates d'ordre méthodologique. La première de ces remarques porte sur la pertinence de la méthodologie employée dans la recherche et plus particulièrement sur l'utilisation de centrales syndicales comme informateurs pour identifier des enjeux et processus décisionnels importants, en l'occurrence en matière de lutte à la pauvreté. Cette stratégie pour le moins inhabituelle apparaît avoir été payante. Les enjeux et processus décisionnels indiqués par nos informateurs syndicaux se sont en effet révélés, lors des études de cas qui ont suivi, sinon à tout coup *les* enjeux et processus décisionnels les plus importants dans le domaine, à tout le moins *parmi* les enjeux et processus décisionnels les plus importants à chacune des époques. L'étude de l'un ou l'autre des 13 cas identifiés par les syndicats nous a amené très rarement à découvrir d'autres enjeux, jusque-là passés inaperçus, qui auraient autant sinon plus mérités que l'on s'y arrête.¹ Chose intéressante, les enjeux et processus décisionnels, qui étaient choisis en rapport avec la lutte à la pauvreté, se sont révélés la plupart du temps des enjeux qui débordaient amplement cette seule question et comptaient souvent parmi les enjeux les plus importants de leur époque, tous domaines confondus. L'importance un peu inattendue de plusieurs de ces processus décisionnels ne contribue évidemment qu'à ajouter de l'intérêt à leur étude.

Cette première remarque, on ne peut plus positive, en appelle immédiatement une seconde qui prend cette fois la forme d'une réserve quant au caractère représentatif qui peut être attribué aux 13 processus décisionnels analysés dans notre recherche. Aussi importants qu'ils ont pu être à leur époque, ces processus ne peuvent, dans le meilleur des cas, que constituer des indicateurs de certaines tendances en cours au Canada, au Québec et en Ontario. Quelle que soit la manière dont on les choisit, l'analyse d'un aussi

¹ Parmi les enjeux et processus décisionnels qui pourraient prêter à discussion à ce chapitre, on peut mentionner le Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ qui revêt une plus grande importance aux yeux de la centrale syndicale québécoise que ne lui en prêterait probablement tout autre observateur. On pourrait ajouter aussi les enjeux et processus décisionnels identifiés par les centrales syndicales montréalaise et torontoise durant les années 60 qui peuvent apparaître beaucoup moins importants que les autres aux yeux des non concernés.

petit nombre de processus décisionnels ne peut en effet permettre d'observer les différents modes de prise de décision qui ont cours dans un système démocratique complexe à une époque donnée. Le fait, par exemple, que nous ayons étudié dans le cas québécois trois processus décisionnels empruntant des voies relativement en marge des mécanismes politiques traditionnels au Canada ne signifie pas que la province a abandonné l'usage de ces mécanismes, bien au contraire. Cela révèle tout au plus que l'on s'est fréquemment inspiré, depuis la fin des années 70 au Québec, d'une logique de concertation qui ne s'est que très rarement vue en Ontario. Il va sans dire que notre corpus s'avère encore plus insuffisant pour quiconque espérerait avoir un portrait exact de l'ensemble de la réalité. Où et comment se prennent les principales décisions concernant d'autres questions que la lutte à la pauvreté? Y a-t-il une différence entre les moyens déployés pour prendre les grandes décisions et ceux employés au quotidien pour la majorité des autres enjeux de moindre importance? À quel rythme évolue la réalité en ce domaine? Autant d'interrogations auxquelles notre recherche et ses moyens limités ne peuvent apporter que des ébauches de réponses basées sur l'examen détaillé de quelques cas que l'on souhaite aussi représentatifs que possible, ainsi que sur les tendances plus générales qu'on y décèle.

La troisième remarque, enfin, porte sur l'intérêt d'avoir fait, à chaque fois, deux études de cas au niveau provincial et au niveau local dans le cadre de notre examen plus général du cas canadien. Ce choix méthodologique nous a d'abord permis de trouver suffisamment de points de convergence entre les cas ontarien et québécois pour apporter de l'eau au moulin de ceux qui affirment qu'une à contrainte structurelle commune s'exerce présentement. Il nous a aussi permis d'observer suffisamment de différence entre eux pour suggérer que cette contrainte commune n'empêche pas que l'on s'y adapte de différentes façons. On constate en effet que l'Ontario et le Québec ont présenté de nombreuses similitudes, ces dernières années, en ce qui a trait à certains effets attribués à la mondialisation, comme l'augmentation du nombre de participants aux processus décisionnels et le transfert de pouvoirs décisionnels du niveau national vers les niveaux infra- et supranationaux. On remarque toutefois que le Québec accorde généralement beaucoup moins d'attention au niveau décisionnel fédéral que l'Ontario. On observe également que l'on s'y réclame beaucoup de la logique de concertation à la

fin des années 90, alors que l'arrivée au pouvoir du gouvernement Harris marque un retour à une définition stricte et relativement étroite de la démocratie représentative.

Niveaux décisionnels à l'ère de la mondialisation

Étant donné l'importance attribuée par plusieurs observateurs à l'effondrement de l'État-nation, l'un des principaux changements que notre travail devait chercher à observer était le transfert de pouvoirs décisionnels annoncé des institutions nationales vers des lieux de décisions infranationaux et supranationaux. Le fait que notre examen porte sur le cadre fédéral canadien ouvrait notamment la possibilité que ce transfert se fasse en partie au profit des provinces sans toutefois s'y limiter. Si les faits observés dans les 13 processus décisionnels étudiés ont bel et bien permis de constater de tels changements, ils invitent néanmoins à ce que l'on réduise l'importance relative attribuée au phénomène.

Là où le transfert annoncé semble clairement s'être produit, c'est entre les niveaux national et supranational. Même si la scène supranationale apparaissait déjà dans l'analyse de nos centrales syndicales dès les années 60, il faut attendre une vingtaine d'années avant qu'elle ne constitue un lieu où se décide des enjeux suffisamment importants pour que l'on en fasse une priorité d'action. Les négociations de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis font brusquement entrer la scène supranationale dans le quotidien des Canadiens. Cette attention à l'égard de processus décisionnels qui dépassent le seul cadre national ira en grandissant avec la signature de l'ALENA et l'élaboration de l'ensemble des institutions reliées à la libéralisation des marchés. L'importance croissante de la scène supranationale au Canada est illustrée au milieu des années 90 par l'attention extraordinaire accordée aux négociations menées à l'OCDE autour de l'Accord multilatéral sur l'investissement. Notre analyse du discours syndical nous montre que nos cinq centrales y ont vu un enjeu de première importance. L'étude détaillée de ce cas nous a également révélé que la question a suscité un vif intérêt dans la population en général.

L'analyse du processus d'élaboration de l'AMI (cas no 7) montre cependant que pareille question ne se pose pas seulement au niveau supranational. En ce qui concerne les

négociations proprement dites, celles-ci se déroulent sans conteste à un niveau supranational, dans ce cas-ci une organisation internationale qui regroupe les 29 pays les plus riches de la planète. Mais avant de se présenter à la table de négociation, chaque pays a dû mettre au point la liste des demandes qu'il entendait y faire. Réalisée habituellement en secret, l'élaboration de ces demandes a fait l'objet d'un débat public sans précédent au Canada. Il est assez délicat d'évaluer l'importance relative de ce second niveau décisionnel, bien canadien celui-là, sur le résultat final des négociations qui se sont tenues à l'OCDE. D'une part, le Canada ne pouvait espérer obtenir automatiquement tout ce qu'il demandait à la table de négociation. D'autre part, l'AMI ne pouvait exister sans que les pays membres comme le Canada lui donnent leur accord. La preuve en est que le retrait des négociations d'un seul de ces pays, la France, membre influent, il est vrai, a entraîné immédiatement l'échec des négociations.

Si des exemples de transfert de pouvoirs décisionnels d'institutions nationales vers des niveaux supranationaux sont clairement observables en comparant les années 60 aux années 90, les exemples de pareil transfert en faveur, cette fois, de niveaux infranationaux se révèlent beaucoup moins évidents. Du point de vue du Congrès des travailleurs du Canada, aucune trace en effet de transfert du genre, ni en faveur des provinces, ni en faveur d'aucun autre niveau infranational. Les enjeux et processus décisionnels identifiés par ses soins ne font pas plus état d'un quelconque transfert de pouvoirs au profit d'instances inférieures. Les processus décisionnels identifiés par les centrales provinciales et locales permettent tout au plus de constater que le gouvernement fédéral a cherché, durant les années 60, à encourager l'action politique et sociale locale par l'entremise d'un programme comme la Compagnie des jeunes Canadiens, et qu'il finance aujourd'hui des institutions locales de concertation appelées sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC).

La situation apparaît sous un autre jour au niveau provincial. Du côté des centrales syndicales québécoises, où l'on accordait déjà dans les années 60 presque toute son attention à la seule scène québécoise, rien n'a apparemment changé si ce n'est que l'on s'y montre beaucoup plus intéressé qu'auparavant aux acteurs locaux, comme les corporations de développement économique communautaires (CDEC). L'examen

détaillé des CDEC (cas no 10) ainsi que celui du Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ (cas no 9) montre mieux comment de nouvelles institutions décisionnelles locales se sont bel et bien développées au cours des dernières années au Québec. Ainsi, s'il est difficile de concevoir comment une scène provinciale qui disposait déjà pratiquement de toute l'attention pouvait gagner encore de l'importance, l'influence croissante accordée à des lieux décisionnels « infraprovinciaux » semble confirmer l'hypothèse d'un transfert de pouvoir vers la base.

Une situation pratiquement inverse se présente en Ontario. Après avoir été longtemps beaucoup plus préoccupés par les enjeux nationaux canadiens que ne l'étaient les Québécois, les Ontariens ont récemment semblé découvrir leur scène politique provinciale. L'élection de gouvernements controversés durant les années 90 a sans doute fortement contribué à donner plus d'importance aux décisions prises à ce niveau. Contrairement au Québec, cette montée en force des niveaux décisionnels infranationaux ne s'étend pas à des niveaux régionaux ou locaux mais se limite strictement au gouvernement provincial. En fait, la seule comparaison entre les processus décisionnels retenus pour les années 60 et les années 90 pourrait même suggérer que si, le niveau décisionnel provincial a relativement gagné de l'importance en Ontario au cours des 30 dernières années, les niveaux régionaux et locaux en auraient pour leur part perdu. L'examen détaillé des processus décisionnels ontariens durant les années 60 n'a-t-il pas révélé en effet non seulement l'importance qu'ont revêtu à l'époque certaines élections municipales (cas no 5), mais aussi la concertation entre les autorités locales et des groupes de citoyens, comme dans l'application des programmes d'aide au logement (cas no 4)? L'examen détaillé des processus décisionnels ontariens durant les années 90 n'a-t-il pas montré au contraire un gouvernement provincial pratiquement seul maître à bord? D'autres indices laissent toutefois croire qu'un certain transfert de pouvoirs au profit de niveaux décisionnels inférieurs pourrait bien être en cours en Ontario. L'examen détaillé du processus ayant mené à la création de la mégacité de Toronto (cas no 13) nous apprend en effet que l'un des objectifs de la réforme était de constituer une entité politique locale suffisamment forte pour qu'elle puisse se tailler un place parmi les grandes métropoles mondiales. D'un autre côté, le repartage des compétences entre les niveaux de gouvernement en Ontario, lancé par la fameuse *megaweek* (cas no 11) ne

semble pas avoir eu le même objectif de renforcement des échelons régionaux ou locaux. Que conclure de tout cela? Les informations recueillies par notre recherche ne permettent pas de tirer de conclusion finale en ce qui concerne cette question particulière.

Un certain transfert de pouvoirs décisionnels de l'État-nation vers des niveaux infra- et supranationaux semblent donc s'être bel et bien effectué au Canada au cours des 30 dernières années. Les signes de ce processus de transfert apparaissent clairement dans la montée en force des niveaux supranationaux. Ils sont plus aux niveaux infranationaux. Peu importe sa netteté, ce phénomène de transfert reste relativement modeste lorsqu'on le compare aux prérogatives que semblent avoir conservé, durant la même période de temps, les lieux traditionnels de pouvoirs, notamment gouvernementaux, situés aux niveaux décisionnels national ainsi que provincial.

La plupart des enjeux et processus décisionnels étudiés relèvent de ces niveaux décisionnels. De l'établissement des programmes d'assurance-maladie (cas nos 1 et 2) aux programmes d'aide au logement (cas no 3) durant les années 60, aussi bien que 30 ans plus tard avec les réformes des programmes d'assurance-chômage (cas no 6) et d'aide sociale (cas no 11), les efforts de réduction de la crise des finances publiques (cas no 8) et la création de nouvelles institutions municipales (cas no 13), la grande majorité des décisions importantes se prennent encore et toujours aux niveaux national ou provincial. C'est même en partie vrai lorsqu'il est question d'enjeux de nature clairement supranationale comme dans le cas de l'AMI (cas no 7).

Les différents enjeux et processus décisionnels examinés ayant été choisis en rapport avec la question de la lutte à la pauvreté, ils peuvent avoir contribué à renforcer cette forte représentation des niveaux décisionnels national et provincial dans notre échantillon. Aussi valable que puisse s'être révélée notre méthodologie, il est probable, en effet, que ce choix nous ait amené à ces lieux de décision, où la plupart des grandes mesures de lutte contre la pauvreté se sont historiquement élaborées, plus souvent que ne l'aurait fait le choix d'une autre enjeu tel que le développement économique ou la protection de l'environnement. Quel que soit le biais introduit par notre choix d'enjeux, il apparaît peu probable qu'il soit suffisamment important pour fausser la tendance

générale qui ressort de nos observations; soit le transfert limité de pouvoirs décisionnels au profit des niveaux infra- mais surtout supranationaux qui ne remet toutefois pas en cause la nette prédominance des échelons de pouvoir national et provincial.

Ces résultats empiriques semblent donner raison aux auteurs qui nous invitaient, dans le premier chapitre, à ne pas enterrer l'État-nation trop vite en cet ère de mondialisation. Notre corpus ne nous permet pas d'identifier les raisons de cette persistance des niveaux décisionnels traditionnels. On peut imaginer qu'elles tiennent à la fois à une force d'inertie qui finira par s'épuiser, à la capacité d'adaptation des institutions nationales ou au fait que l'on a simplement exagéré les effets attribués à la mondialisation.

Le nature et le nombre de participants aux processus décisionnels

Un autre changement auquel nous avait préparé la littérature sur la mondialisation et qui a pu être observé dans le cadre de notre recherche se révèle être l'accroissement du nombre d'acteurs impliqués dans les processus décisionnels, ainsi que leur diversification. Ce phénomène a pu être constaté à tous les niveaux décisionnels. Aux niveaux national et provincial, on avait déjà l'habitude dans les années 60 de convier un grand nombre d'intervenants à venir s'exprimer sur certaines questions importantes notamment dans le cadre de la tenue de commissions d'enquête. Le maintien de ces efforts durant les trente années qui ont suivies amènera la croissance et la diversification constante des bases de consultation au profit, particulièrement, d'une multitude d'organisations sociocommunautaires nationales, provinciales et locales qui se sont développées durant cette période. Si les premiers sommets socioéconomiques québécois (cas no 8) mettent, à la fin des années 70, essentiellement en présence le gouvernement, les représentants du patronat et les grandes centrales syndicales, ceux que l'on organisera vingt ans plus tard feront place à quantité de mouvements et de groupes d'intérêt représentant les femmes, les jeunes, les Autochtones, les fédéralistes, les assistés sociaux,... Un peu plus de 400 groupes ou citoyens soumettent un mémoire à la très importante Commission Hall sur l'assurance-maladie canadienne au début des années 60 (cas no 1); ils sont trois fois plus nombreux et diversifiés à présenter formellement leur avis sur le projet de réforme de la sécurité sociale du ministre Lloyd Axworthy au milieu des années 90 (cas no 6). L'élargissement de la palette des

intervenants impliqués s'observe également aux niveaux décisionnels supranationaux. Traditionnellement réservées à quelques fonctionnaires représentant les pays membres, les institutions supranationales ont été récemment prises d'assaut par une multitude d'organisations nongouvernementales (ONG) de toute nature. Les négociations de l'AMI (cas no 7) nous ont montré comment cet exercice, commencé derrière des portes closes, a graduellement dû s'ouvrir à diverses organisations de différents pays. Au Canada, ce phénomène a convaincu le gouvernement fédéral d'établir pour la première fois un mécanisme de consultation à l'intention des membres de la Chambre des communes ainsi que de tous les groupes ou citoyens intéressés par la question.

L'augmentation du nombre de partis impliqués dans les processus décisionnels, et leur diversification apparaissent largement indépendantes de la volonté des gouvernements. L'Ontario nous en a fourni une preuve avec, par exemple, la contestation, durant les années 60 à Toronto, des projets de renouvellement urbain des pouvoirs publics par un nombre relativement restreint de groupes de citoyens (cas no 4), alors que le gouvernement Harris s'attire, trente ans plus tard, l'hostilité active d'un nombre et d'une diversité d'opposants en rien comparables.

Le degré d'influence du monde des affaires

Concernant l'accroissement de l'influence des intérêts d'affaires dans les processus décisionnels, le changement annoncé par plusieurs auteurs semble bel et bien réel quoique difficilement observable de manière directe. La comparaison entre les processus décisionnels des années 60 et ceux des années 90 ne permet pas de constater une augmentation du nombre de représentants du monde des affaires dans les lieux décisionnels, ni la reconnaissance explicite de leur plus grande influence par les gouvernements. Déjà reconnu durant les années 60 comme des acteurs importants, à l'occasion notamment de l'élaboration des premiers programmes d'assurance-maladie (cas nos. 1 et 2), les intérêts d'affaires semblent n'avoir formellement ni gagné ni perdu de l'influence en 30 ans. On verra, par exemple, durant les années 90, le gouvernement conservateur de Mike Harris accorder aussi peu de considération aux critiques de la Chambre de commerce du Toronto métropolitain à l'égard de son projet de repartage des compétences entre les niveaux de gouvernement en Ontario (cas no 11) qu'à celles

exprimées par les syndicats ou les groupes sociocommunautaires. On trouve quelques exceptions à ce premier niveau d'examen. Le processus décisionnel initialement établi pour l'élaboration de l'AMI (cas no 7) faisait en effet la part belle aux représentants des grandes multinationales et des associations internationales de gens d'affaires. On constate également au Québec qu'entre le temps des ACEF (cas no 3) et celui des CDEC (cas no 10), les groupes sociocommunautaires et les syndicats ont appris à faire une bonne place aux intérêts d'affaires dans leurs initiatives locales.

Il y a peut-être cependant un autre moyen de vérifier l'accroissement de l'influence des milieux d'affaires. Ce moyen serait de constater la place accordée à la promotion de leurs revendications dites « traditionnelles ».² L'examen détaillé de 13 processus décisionnels indique à ce chapitre une spectaculaire montée en force de priorités généralement attribuées aux intérêts d'affaire. Autant les années 60 ne semblaient n'en avoir que pour le développement de programmes sociaux plus généreux, autant les années 80 et 90 ont été consacrées à des priorités d'un tout autre ordre telles que l'assainissement des finances publiques par la réduction des politiques sociales, la responsabilisation des citoyens à l'égard de leur sort individuel et la stimulation de la croissance économique par la libéralisation des échanges commerciaux. Bien plus que l'accroissement apparent de l'influence de l'un ou l'autre des grands groupes d'intérêt de la société, les préférences affichées dès le départ par le gouvernement constituent le facteur déterminant à chacune de ces époques. Souvent placé en position d'arbitre final dans les processus décisionnels, le gouvernement tranche rarement en faveur d'une position bien éloignée de celle qu'il défendait en début d'exercice. Ainsi, dans les processus décisionnels des années 60, les gouvernements sont à chaque fois les tenants de l'expansion du rôle de l'État, alors que dans les processus décisionnels des années 90,

² Il faut se rappeler que les intérêts d'affaires ne sont pas toujours convergents. Les industries les plus compétitives d'un pays seront par exemple en faveur d'une libéralisation du commerce international alors que les autres tendront au contraire à réclamer des barrières tarifaires pour empêcher les producteurs étrangers de les mettre en difficulté. Voir: Pierre Martin, «Représentation des intérêts et législation commerciale au Sénat des États-Unis», *Revue canadienne de science politique*, vol. 28, no 2, juin 1995, p. 277-292.

ils sont partisans d'une réduction urgente du déficit public, d'une compression des dépenses de l'État et d'une libéralisation des marchés.

On se défend bien du côté des gouvernements d'adopter l'une ou l'autre de ces priorités sous la pression d'intérêts particuliers ou pour des raisons idéologiques. On assure à chaque fois que l'on est simplement forcé de faire face à la réalité objective. Le fait que tous les gouvernements d'une époque – même de famille politique différentes – adoptent sensiblement la même position tend à renforcer l'idée qu'ils ne font en effet que s'adapter à un contexte national ou mondial particulier. Ainsi, durant les années 60, le gouvernement libéral canadien partage sensiblement la même opinion en matière d'aide au logement que le gouvernement conservateur ontarien (cas no 4). À la même époque, le gouvernement unioniste de Jean-Jacques Bertrand se rend finalement aux arguments de ses adversaires libéraux et péquistes sur la nécessité de mettre en place un système universel d'assurance-maladie au Québec (cas no 2). Une trentaine d'années plus tard, tous les gouvernements s'attaquent au défi de la réduction du déficit public : conservateurs et libéraux à Ottawa, néodémocrates et conservateurs en Ontario, libéraux et péquistes au Québec.

Pour les opposants à ces mesures, le contexte n'explique pas tout. On a tôt fait, par exemple, de dénoncer la mainmise d'une certaine élite bien précise (les technocrates) sur le projet québécois d'assurance-maladie à la fin des années 60 (cas no 2). Les syndicats et groupes sociocommunitaires ontariens reprochent pour leur part au gouvernement Rae de s'être laissé bernier par les intérêts d'affaires sur la nécessité véritable de réduire les dépenses publiques. Ils accusent par la suite Mike Harris d'en remettre et même de nourrir le processus de mondialisation. Leurs confrères québécois reconnaissent plus volontiers l'existence d'une contrainte exercée par la mondialisation sur le gouvernement de Lucien Bouchard. Ils l'avertissent néanmoins de ne pas abuser de cette excuse.

Une augmentation spectaculaire du pouvoir d'influence des intérêts d'affaires? Nos processus décisionnels ne permettent pas de l'affirmer. Changement des contraintes structurelles mondiales? Probablement. Nouvelle mode idéologique? Peut-être. Ces questions nous ramènent à notre discussion dans le premier chapitre sur la nature à

attribuer à la mondialisation, sans malheureusement nous permettre d'apporter une réponse claire et définitive à nos interrogations.

La diversification des modes de participation populaire et le recours à la concertation

On se rappellera que la quatrième hypothèse de notre recherche découlait des hypothèses précédentes. Elle se fondait en partie sur le transfert présumé de pouvoirs décisionnels du niveau national vers les niveaux infra- et supranationaux. Représentant un ensemble hétéroclite d'institutions de taille et de nature différentes, ces niveaux infra- et supranationaux sont susceptibles, expliquaient certains auteurs dans notre premier chapitre, d'amener une diversification des mécanismes de participation populaire aux processus décisionnels par rapport à ceux, mieux connus, employés au niveau national. L'un des nouveaux modes de participation populaire qui devait être favorisé s'avérait être la concertation. S'inspirant de l'exemple des pays scandinaves, nos auteurs estimaient en effet que ce mode de prise de décision conférait une efficacité et une souplesse de fonctionnement précieuses face à la mondialisation. D'autres ajoutaient que la logique de concertation constituait un mécanisme idéal pour intégrer aux processus décisionnels les nouveaux acteurs nés de l'éclatement des cadres traditionnels de la représentation politique.

L'examen détaillé de nos processus décisionnels nous a permis d'être témoin de certaines des transformations annoncées. De nouveaux modes de prise de décision et de participation populaire sont en effet apparus entre les années 60 et 90. Ces changements semblent bel et bien avoir été en partie induits par le transfert de pouvoirs décisionnels vers les niveaux infra- et supranationaux. Quant à la logique de concertation, nous l'avons tout au moins vue s'imposer graduellement au Québec comme moyen privilégié de trouver des solutions aux défis posés par la mondialisation. Mais ce dont nous avons surtout été témoins, c'est la poursuite des anciennes pratiques. À l'exception importante du Québec, nous avons en effet vu prévaloir les mêmes modes de prise de décision et les mêmes formes de participation populaire durant les années 90 que lors des années 60. Parmi les modes de prise de décision traditionnels qui ont gardé toute leur importance, on note principalement la décision gouvernementale, mais aussi les débats

parlementaires et les négociations fédérales-provinciales. Ses modes de prise de décisions s'accompagnent principalement des formes de participation populaire classiques associées à la démocratie représentative, comme le vote lors des élections générales, la participation aux consultations ponctuelles menées par les commissions en tous genres, et l'exercice du droit d'organiser des manifestations publiques pour faire entendre sa voix.

Comme il avait été prévu, les processus décisionnels situés aux niveaux infra- et supranationaux se sont sensiblement démarqués de la manière habituelle de faire aux niveaux national et provincial. C'est déjà le cas au niveau local dans les années 60 comme nous le montre l'exemple de l'ACEF de Montréal (cas no 3) dont la direction relève à la fois d'un comité d'administration composé de représentants de ses groupes membres ainsi que de ses quelques permanents principalement issus de la très militante Compagnie des jeunes Canadiens. Si les élections municipales de Toronto en 1969 (cas no 5) se révèlent une forme de processus décisionnel qui peut s'apparenter aux campagnes provinciales et fédérales, le projet immobilier de Trefann Court (cas no 4) mène en contrepartie à l'établissement d'un dialogue original entre le gouvernement municipal et des groupes de citoyens. On observe le même phénomène trente ans plus tard au sein du RESO (cas no 10) dont les actions sont également décidées par un conseil d'administration composé de représentants de ses groupes membres et dont toute la logique de fonctionnement repose sur le principe de concertation entre les principaux intérêts présents dans le Sud-Ouest de Montréal. Cette logique de concertation se retrouve également dans l'administration des fonds régionaux et locaux créés par le Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ (cas no 9). À un tout autre niveau, l'examen du processus décisionnel devant mener à l'AMI (cas no 7) montre aussi un mode de fonctionnement très différent de ce que l'on peut voir aux niveaux national et provincial. Cette fois, les décideurs sont près d'une trentaine de pays qui discutent par l'entremise de leurs émissaires. Les débats ne se limitent pas à la table de négociation, ils se déroulent parallèlement dans chaque pays où les gouvernements doivent rendre des compte à leur population.

La nature et le degré de la participation populaire auxquels donnent lieu ces processus infra- et supranationaux sont délicats à évaluer. À l'exception des élections municipales de Toronto de 1969, ces processus mettent assez peu en valeur les institutions classiques de la démocratie représentative. Ils ne donnent pas moins lieu à certaines formes de participation nouvelles et significatives. C'est le cas du projet Trefann Court (cas no 4) qui, après avoir longtemps vu les autorités municipales faire la sourde oreille aux demandes des résidents du quartier au point où les gouvernements supérieurs ont dû les rappeler à l'ordre, donne finalement lieu à un véritable dialogue qui permet à l'ensemble des partis de trouver leur compte. L'engagement en faveur d'une logique de concertation est encore plus net dans le cas des CDEC québécoises (cas no 10). Celles-ci, à l'exemple du RESO, semblent en effet avoir été en mesure d'établir un dialogue constructif entre les principaux intérêts présents dans leur communauté. La participation populaire s'y résume à une représentation indirecte des citoyens par l'entremise de groupes sociocommunautaires, de syndicats et d'entreprises locales dont les délégués ont rarement été soumis à une forme ou une autre de désignation électorale. Une forme de participation populaire que semblent vouloir également privilégier les fonds régionaux et locaux du Fonds de la solidarité de la FTQ (cas no 9) à l'exception près que les mécanismes de sélection des représentants des différents groupes d'intérêt y apparaissent beaucoup plus flous. Accusées de négliger la participation directe des citoyens, certaines CDEC dont le RESO commencent timidement à intégrer d'autres formes de participation comme la tenue d'assemblées populaires. Tous les processus décisionnels infranationaux n'assurent pas nécessairement une participation populaire de qualité. Les permanents de l'ACEF de Montréal (cas no 3) apparaissent, par exemple, avoir pratiquement fonctionné en vase clos à la fin des années 60 en dépit des règles que l'organisation s'était données pour assurer une bonne représentation des organisations membres.

Le degré de participation populaire aux niveaux décisionnels supranationaux se révèle bien plus décevant à en juger par le cas des négociations de l'AMI (cas no 7). À la table de négociation proprement dite, les Canadiens ne sont représentés que bien indirectement par des fonctionnaires désignés par un gouvernement qu'ils ont élu sans que ne soit réellement débattu auparavant le pour et le contre du projet d'accord. Les

partisans et les opposants du projet sont aussi indirectement représentés par certains groupes d'intérêt nationaux ou supranationaux présents plus ou moins formellement à l'OCDE. Forcé de promettre durant la campagne électorale de 1997 que les citoyens seront désormais mieux consultés sur ce genre de question, le gouvernement libéral ouvre la porte à une plus grande participation populaire en acceptant de discuter des négociations en cours à la Chambre des communes. Il confie aussi et surtout à un comité parlementaire la responsabilité d'interroger publiquement les principaux responsables canadiens du dossier ainsi que de recueillir les opinions des groupes et des personnes intéressées. L'impact qu'ont eu ces discussions publiques sur la position défendue par le Canada à la table de négociation et l'impact qu'a eu cette position sur le résultat final des négociations sont difficiles à évaluer. Il apparaît cependant raisonnable de croire que la pression populaire a contraint le gouvernement à s'engager publiquement à défendre de certains principes qu'il aurait eu beaucoup de mal à renier par la suite.

Mais comme il l'a été mentionné auparavant, c'est encore et toujours aux niveaux national et provincial que la plupart des décisions importantes se prennent. Au centre de ces processus décisionnels on trouve les gouvernements canadien et provinciaux. Dans presque tous les cas, il s'agit de l'intention des dirigeants en place d'adopter une nouvelle politique ou de modifier une mesure existante. Ces initiatives gouvernementales constituent, à l'occasion, la réalisation d'une promesse électorale : le projet fédéral d'assurance-maladie dans les années 60 (cas no 1) ou l'objectif de réduction de l'aide sociale en Ontario dans les années 90 (cas no 11). Parfois ces initiatives ont pris forme en cours de mandat jusqu'à devenir un objectif gouvernemental prioritaire : la lutte au déficit et le Sommet québécois sur l'économie et l'emploi en 1996 (cas no 8) ou la création de la mégacité de Toronto (cas no 13). Elles peuvent aussi émaner en bonne partie des fonctionnaires : les premières réformes de l'assurance-chômage au début des années 90 (cas no 6). Dans tous les cas, les gouvernements se commettent plus ou moins en début d'exercice en faveur d'une mesure dont ils entendent déroger le moins possible. Le degré d'ouverture au compromis apparaît parfois pratiquement nul, comme dans les compressions budgétaires annoncées par le ministre fédéral des Finances Paul Martin durant les années 90 (cas no 6). Il se révèle dans les autres cas à peine plus grand.

Seule exception notable à cette prédominance du cadre gouvernemental dans les processus décisionnels aux niveaux canadien et provincial, le Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ (cas no 9) se distingue et confirme à la fois les tendances observées ailleurs. Dirigé par un conseil d'administration placé sous la coupe de la plus importante fédération syndicale du Québec, le Fonds n'a pour toute raison d'action que le mandat que lui a donné le gouvernement québécois au moment de sa création au début des années 80 et l'interprétation qu'en font les dirigeants de la FTQ. Si ces derniers sont tout de même élus plus ou moins directement par l'ensemble des membres de la centrale provinciale ou de l'un ou l'autre de ses syndicats membres, les décisions du Fonds, quant à elles, sont rarement soumises au débat public et ne font l'objet d'aucun vote populaire significatif. À ce chapitre, le Fonds se démarque complètement des autres processus décisionnels. Le fait qu'il conçoive toute son action en fonction de la société québécoise l'inscrit cependant dans le processus d'affirmation nationale observé dans les autres processus décisionnels au Québec. Son domaine d'action n'est qu'une autre illustration de l'importance qu'ont prise durant les années 80 et 90 les questions de nature économique et les principes qui s'y rattachent. Et ses décisions de créer des fonds régionaux et locaux et d'en confier la gestion à des mécanismes de concertation raccroche également le Fonds à des tendances importantes observées dans les autres processus décisionnels québécois.

Si les gouvernements canadien et provinciaux occupent une place prédominante dans la plupart des processus décisionnels des années 60 et des années 90, les formes de participation populaire auxquelles ces processus ont donné lieu sont également demeurées les mêmes, à l'exception de quelques changements comme le recours plus fréquent aux sondages.

Moyen bien particulier de permettre au peuple de faire entendre sa voix, le sondage d'opinion est déjà une pratique familière dans les années 60. Les partisans de l'assurance-maladie au Canada et surtout au Québec ne se gênent, pas en effet, pour citer l'appui populaire que les enquêtes statistiques prêtent à leur projet. Cet emploi n'a toutefois aucune commune mesure avec l'usage que l'on en fait trente ans plus tard. Les sondages sont alors devenus l'un des outils les plus importants aussi bien dans

l'élaboration des projets politiques que subséquentement dans leur défense contre leurs critiques. Lors de l'examen détaillé des processus décisionnels on a appris, par exemple, que le Parti libéral canadien s'était largement inspiré des sondages pour écrire son programme électoral en 1993 (le fameux Livre rouge; cas no 6). On a vu également comment les sondages ont convaincu le gouvernement Harris d'aller de l'avant avec son projet de mégacité torontoise (cas no 13) alors que la chute dans ces mêmes sondages l'a incité à revoir avec les municipalités son projet de repartage de pouvoirs entre le local et le provincial (cas no 11). Les gouvernements ne sont pas les seuls à se servir de ces outils de mesure : les associations patronales québécoises citeront des résultats de sondages auprès de leurs membres pour donner plus de poids à leurs demandes lors du Sommet sur l'économie et l'emploi (cas no 8). Mais personne ne semble avoir plus fait usage des sondages que le ministre du Développement des ressources humaines, Lloyd Axworthy. Le programme officiel des travaux d'élaboration de son projet de réforme de l'assurance-chômage (cas no 6) comprend déjà la tenue de trois sondages pour prendre le pouls des Canadiens sur cet enjeu. Lorsque son projet de réforme est mis en péril par la critique presque unanime des différents groupes d'intérêt concernés, il leur brandit les résultats de ces mêmes sondages pour leur faire savoir « que le peuple, lui, l'appuyait dans sa démarche. » Mike Harris sert sensiblement le même genre de réponse aux syndicats et organisations sociocommunautaires qui l'attaquent sur tous les fronts (cas no 12) et ne se privent pas non plus pour évoquer les sondages lorsqu'ils leurs sont favorables. Ces opposants poussent même cette logique un peu plus loin en organisant un « référendum consultatif » pour conférer plus de poids politique au mécontentement populaire qu'ils détectent à l'égard de la mégacité torontoise (cas no 13).

L'imagination des gouvernements alliée aux progrès technologiques a permis l'utilisation de nouveaux moyens de consultation de la population. Apparemment friand de ce genre d'innovations, le gouvernement fédéral tient entre autres des audiences publiques par vidéoconférences, ouvre des lignes téléphoniques sans frais, invite les citoyens à le joindre par internet, etc. Il a aussi de plus en plus recours à d'autres moyens, moins technologiques ceux-là, tels que l'envoi massif de questionnaires aux Canadiens et l'organisation d'assemblées publiques dans les villes et villages. L'objectif déclaré de ces initiatives est de procurer une voix aux « citoyens ordinaires ». Leur mode

de fonctionnement est néanmoins souvent laissé à l'improvisation et au bricolage de dernière minute, et leur influence réelle sur le cours des événements apparaît relativement réduite.

L'innovation la plus significative des trente dernières années en matière de participation populaire semble venir du Québec. Bien que les politologues lui trouvent des origines bien anciennes, la pratique de la concertation entre les principaux intérêts de la société apparaît en effet y avoir connu depuis la fin des années 70 un développement tout à fait remarquable. Totalement absent des processus décisionnels que nous avons examinés pour la période des années 60, ce mode alternatif de participation populaire se retrouve dans tous nos cas québécois des années 90. On doit bien évidemment se garder d'en conclure que toutes les décisions se prennent au Québec exclusivement de cette manière. Nous le répétons, notre échantillon ne peut, au mieux, qu'être indicatif de certaines tendances. Mais ces tendances montrent justement le recours de plus en plus fréquent à un mode de participation populaire non seulement nouveau mais apparemment efficace et très apprécié.

Fondée sur le principe que les citoyens peuvent être représentés par l'ensemble des principaux groupes d'intérêt présents dans leur société et ce, même si la désignation de ces représentants échappe essentiellement à leur contrôle, la concertation telle que pratiquée au Québec peut être observée à tous les échelons du pouvoir. Au niveau provincial, elle est généralement le fruit d'une initiative gouvernementale mais peut à l'occasion émaner d'acteurs issus de la société civile. Le rôle de ces derniers se révèle plus important aux niveaux régional et local, bien qu'ils aient toujours à composer avec un certain encadrement des pouvoirs publics. Le choix des groupes d'intérêt et des personnes invités à participer aux processus de concertation peut être sujet à débat. On remarque, à travers le temps, une augmentation graduelle du nombre de participants invités. Quel que soit leur nombre, il apparaît clairement que tous n'ont pas le même poids autour de la table. Les représentants du secteur des affaires et des syndicats sont, par exemple, plus importants au Sommet sur l'économie et l'emploi (cas no 8). L'objectif d'en arriver à la fin de l'exercice à un certain consensus de l'ensemble des participants incite toutefois à tenir compte, autant que possible, de l'avis général. Il est

toujours difficile d'évaluer l'influence respective des différents participants à un processus décisionnel. La comparaison entre les positions défendues au départ et le résultat final du processus décisionnel représente un premier indice. Le degré de satisfaction des participants à la fin de l'exercice en est un autre. Les exemples du Sommet sur l'économie et l'emploi (cas no 8), des CDEC (cas no 10) ainsi que des fonds régionaux et locaux du Fonds de solidarité des travailleurs de la FTQ (cas no 9) ont montré des participants qui ressortaient généralement satisfaits de leur expérience de concertation. Les sondages réalisés à la fin du Sommet sur l'économie et l'emploi, et plusieurs mois plus tard, révèlent que l'ensemble de la population dressait, elle aussi, un bilan plutôt positif, mais surtout qu'elle se reconnaissait dans les décisions qu'on avait prises. Moins spectaculaire, la concertation au niveau régional et local semble fonctionner au moins aussi bien sinon mieux, du fait du fort degré d'enracinement des participants dans leur communauté. Ce qui n'empêche pas des résidents de ces communautés de réclamer d'autres moyens de se faire entendre, plus directs ceux-là (cas no 10).

Ces expériences de concertation ne se démarquent pas seulement de ce qui se faisait au Québec dans les années 60, elles sont également atypiques des formes de participation populaire observées dans les autres processus décisionnels ailleurs au pays durant les années 90. Ces formes de participation populaire ont finalement assez peu changé durant la période étudiée. Les niveaux décisionnels national et provincial y sont demeurés les plus importants durant les 30 dernières années, alors que les gouvernements fédéral et provinciaux restaient clairement les décideurs les plus importants. Non seulement ces derniers sont-ils les instigateurs de la plupart des processus décisionnels examinés durant les deux époques, mais ils s'en sont révélés aussi les principaux maîtres du jeu et seuls arbitres finaux.

Les élections législatives sont le principal mode de participation populaire à son gouvernement dans un système de démocratie représentative. Elles permettent d'une part aux électeurs de dresser un bilan de l'administration sortante, de voir les partis en lice présenter leur programme politique et débattre entre eux des enjeux importants, ainsi que de choisir le chef et le parti qui leur convient le mieux. Elles visent d'autre part à

désigner le député qui représentera la circonscription à l'assemblée législative. Ce qui amène à parler aussi des formations politiques qui sont théoriquement à l'origine des programmes politiques des partis, et au sein desquelles la population peut militer et faire progresser ses idées.

Les processus décisionnels examinés révèlent une réalité quelque peu différente de ce fonctionnement théorique et ce, dès les années 60. Aussi importants qu'ils puissent être, les enjeux qui ont fait l'objet d'un examen détaillé dans notre travail ont ainsi rarement occupé une place véritablement centrale durant les campagnes électorales.³ Bien qu'il soit relativement important dans les programmes politiques du Parti libéral et du NPD, le projet d'assurance-maladie (cas no 1) ne constitue pas, par exemple, un enjeu central des élections fédérales de 1962, 1963 et 1965, les partis préférant plutôt débattre la valeur comparée de leurs chefs ou de l'importance d'élire un gouvernement majoritaire. Au Québec (cas no 2), le principal parti à défendre le projet (le Parti libéral du Québec) est défait aux élections de 1966. Aux élections suivantes paradoxalement, l'idée a tellement fait son chemin qu'elle ne constitue même pas matière à débat entre les principaux partis en lice. Durant les années 90, le gouvernement libéral fédéral et le gouvernement du Parti québécois (cas nos. 1 et 3) consacrent l'essentiel de leurs énergies à réduire le déficit des finances publiques, au détriment si nécessaire des programmes sociaux, bien qu'ils aient tous deux remporté des élections en reprochant justement cette politique au gouvernement sortant. Lors des élections fédérales de 1997, le gouvernement sortant refuse cette fois carrément de discuter des négociations en cours sur l'AMI (cas no 7), arguant qu'elles ne sont pas assez avancées.

La réforme de l'aide sociale en Ontario (cas no 11) constitue un exemple inverse. Cette fois-ci, le Parti conservateur de Mike Harris a clairement expliqué durant la campagne électorale de 1995 la nature des réductions auxquelles il entend procéder au lendemain de son élection. Ce n'est déjà plus le cas pour son projet de création d'une mégacité torontoise (cas no 13) et celui de repartage des pouvoirs entre les gouvernements

³ Clarke, Jenson, LeDuc et Pammatt (*Absent Mandate...*, p. 143) constatent eux aussi que les gouvernements peuvent rarement se vanter d'avoir obtenu de véritable mandat politique lors d'élections générales.

provincial et locaux (cas no 11) dont il n'est nulle part question dans son programme électoral et qu'il sort de sa poche de derrière en cours de mandat. Les élections suivantes (cas no 12) lui permettent toutefois de se reprendre en offrant aux citoyens l'occasion d'exprimer leur degré de satisfaction à l'égard de sa gestion des affaires publiques au cours des quatre années précédentes. Les élections fédérales de 1997 (cas no 6) donnent lieu à peu près au même genre « d'élections référendaires » dans les Provinces atlantiques. Les citoyens en profitent pour y mettre en déroute les membres de la majorité sortante qui n'ont pas tenu compte de leur opposition à la réforme de l'assurance-chômage.

L'examen détaillé de nos processus décisionnels nous permet de constater que le rôle des militants dans l'élaboration du programme électoral de leur parti varie selon les cas. Au début des années 60, Lester B. Pearson convoque un congrès extraordinaire pour permettre aux membres du Parti libéral du Canada de débattre et de voter l'ensemble des propositions susceptibles de regagner au parti l'appui populaire perdu aux mains des conservateurs (cas no 1). Trente ans plus tard, Jean Chrétien met en branle sensiblement le même processus pour les mêmes raisons (cas no 6). Mike Harris tient pour sa part de nombreuses assemblées informelles avec de simples citoyens et des gens d'affaires avant de confier à un groupe restreint de conseillers la tâche d'élaborer le programme politique du Parti conservateur ontarien (cas no 11).

L'examen détaillé de nos processus décisionnels nous apprend que, de 1960 à 1990, la population a également disposé de différents moyens pour influencer les gouvernements entre les élections. L'un de ces moyens passe par l'intermédiaire des députés que la population a choisis pour la représenter et qu'elle peut toujours menacer de ne pas réélire aux prochaines élections s'ils ne s'acquittent pas de leurs tâches de façon satisfaisante. Lorsque le gouvernement dispose d'une confortable majorité au parlement, cette influence des députés se révèle extrêmement limitée. Les membres appartenant à la majorité parlementaire arrivent parfois à obtenir de leurs ministres certaines concessions mineures surtout lorsqu'ils représentent des blocs régionaux, comme cela a été le cas avec la résistance des députés libéraux des provinces de l'Atlantique au projet de réforme proposé au milieu des années 90 par Lloyd Axworthy (cas no 6). Les députés de

l'opposition se voient pour leur part condamnés à une résistance de principe en recourant, par exemple, à des manœuvres d'obstruction systématique (*filibuster*), lors de la réforme Axworthy (cas no 6) ou du projet de mégacité torontoise de Mike Harris (cas no 13), dans le vain espoir d'introduire le grain de sable qui fera dérailler le train gouvernemental et ce, en attirant sur sa mesure l'attention publique et en ralentissant l'adoption.

En pareilles circonstances, les simples députés ne sont souvent pas les seuls à avoir peu d'influence sur la décision finale. C'est parfois aussi le cas des ministres directement concernés : par exemple, les membres du conseil des ministres de Mike Harris sont réduits, par leur chef, au rôle de figurants dans la mise en place du programme politique conservateur; autre exemple, une grande partie de la réforme entreprise par le ministre libéral Lloyd Axworthy en matière de programmes sociaux a été, en fait, déterminée par des décisions prises par son collègue au ministère des Finances, Paul Martin.⁴

Dans le cas d'un gouvernement minoritaire ou risquant de l'être, l'influence des députés se révèle plus grande. Par exemple, ne disposant que d'une faible majorité en Chambre, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney apporte quelques changements mineurs à son projet de réforme de l'assurance-chômage en 1993 (cas no 6) pour s'assurer l'appui des députés conservateurs québécois qui menaçaient de le placer en position minoritaire. L'influence des députés du NPD sur le gouvernement minoritaire libéral se révèle encore plus grande de 1963 à 1968. La pression qu'ils exercent sur le gouvernement Pearson s'avère, en effet, un facteur important dans l'adoption à cette époque du programme d'assurance-maladie (cas no 1).

Les différentes commissions d'enquête et commissions parlementaires constituent également, durant toute cette période, autant d'occasions offertes à la population de se faire entendre sur certaines questions importantes. Qu'elles revêtent le caractère

⁴ Donald J. Savoie (*Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999) observe d'ailleurs une tendance, depuis trente ans, à l'augmentation de la taille ainsi que de l'influence des agences centrales (Bureau du premier ministre, Conseil privé, Secrétariat au Trésor, ministère des Finances,...) dans les processus décisionnels au Canada.

extraordinaire d'une commission d'enquête ou l'allure un peu plus routinière d'une commission parlementaire, ces différentes commissions donnent principalement lieu à une participation populaire s'exprimant par l'entremise de groupes d'intérêt. Leur influence se révèle encore une fois relativement restreinte face à des gouvernements solidement en selle. Elle n'est toutefois pas insignifiante comme le démontre l'impact appréciable de la Commission Castonguay-Nepveu sur le gouvernement unioniste de Daniel Johnson en matière d'assurance-maladie au Québec (cas no 2). Inscrites dans le processus normal d'examen et d'adoption des principaux textes de loi, les commissions parlementaires instituent une habitude de participation populaire au processus législatif dont profitent un nombre sans cesse croissant de groupes d'intérêt. Soumises aux règles partisanes, ces commissions tendent cependant à ne retenir de leurs consultations populaires que ce que les gouvernements veulent bien entendre, comme le démontre entre autres le rapport finalement déposé par le Comité permanent du Développement des ressources humaines chargé de recueillir les réactions à l'égard du projet de réforme Axworthy (cas no 6).

Les questions débattues au niveau fédéral impliquent souvent une autre forme de participation populaire, bien indirecte celle-là, qui s'exerce par l'entremise des gouvernements fédéral et provinciaux. Les fameuses négociations fédérales-provinciales font partie du décor politique canadien durant toute notre période d'étude. Dans les quelques processus décisionnels que nous avons examinés en détails, ces négociations mettent aux prises, d'un côté, un gouvernement fédéral démocratiquement élu qui cherche à adopter des mesures dans des champs de compétences provinciales, de l'autre côté, à dix autres gouvernements démocratiquement élus qui défendent les intérêts propres à chacune des provinces. Ces négociations pourraient également mettre en scène des gouvernements provinciaux en position de demandeurs de services ou de ressources financières supplémentaires devant le gouvernement fédéral. Enfin, les gouvernements provinciaux ne disposent pas tous du même poids politique. En effet, les provinces de l'Atlantique ou de l'Ouest doivent se regrouper en blocs régionaux pour disposer d'une influence comparable à celle du Québec et de l'Ontario. L'exemple du projet canadien d'assurance-maladie durant les années 60 (cas no 1) et celui de la réforme Axworthy durant les années 90 (cas no 6) suggèrent néanmoins que les provinces disposent d'une

capacité d'obstruction réduite face au gouvernement fédéral et que l'opinion de ce dernier finit essentiellement par prévaloir au terme de ce genre de négociations.

Dernier mode de participation populaire qui se retrouve tout au long des trente dernières années, les manifestations populaires et autres campagnes publiques de protestation ne semblent pas être en mesure de faire réellement reculer les gouvernements. De la grève féroce des médecins spécialistes québécois en 1970 (cas no 2) aux spectaculaires « journées d'action » organisées contre le gouvernement Harris (cas no 11), ces démonstrations de force populaire ne semblent jamais être suffisamment convaincantes ou intimidantes pour faire douter les gouvernements de leur bon droit. Comme le démontrent les exemples des manifestations organisées contre la réforme de l'assurance-chômage au Québec en 1993 et dans les Provinces atlantiques en 1995-1996 (cas no 6), il faut que de pareilles démonstrations d'opposition éclatent dans l'ensemble d'une vaste région, qu'elles soient appuyées par les députés locaux et si possible par les gouvernements des autres échelons politiques, pour espérer obtenir ne serait-ce que des concessions mineures.

Un déficit démocratique?

Au début de notre recherche, nous soulevions la crainte que la mondialisation ne soit à l'origine d'un déficit démocratique au Canada. Après un tour d'horizon des différentes théories sur la question, la crainte a fait place à une hypothèse de travail : l'accélération du processus de mondialisation ne s'accompagnerait-elle pas d'une perte d'influence des citoyens dans les processus décisionnels les concernant directement?

Notre recherche ne dispose que de bien peu de moyens pour tirer au clair une question d'une pareille ampleur. La mondialisation est un phénomène beaucoup trop complexe et trop étroitement lié à une multitude d'autres phénomènes pour que l'on en cerne les effets avec certitude. L'idéal démocratique se prête, quant à lui, à beaucoup trop d'interprétations et peut être poursuivi de façons trop diverses pour que l'on puisse en mesurer avec précision le degré d'atteinte. Aussi nous sommes-nous contentés ici de chercher à relever des tendances, depuis 30 ans, de la participation populaire aux

processus décisionnels concernant cette question bien particulière de la lutte à la pauvreté.

À ce chapitre, notre corpus empirique nous permet de tirer deux conclusions et d'identifier une nouvelle piste de réflexion. La première conclusion est que la réalité est essentiellement demeurée la même en matière de participation populaire aux processus décisionnels. La seconde conclusion est que les quelques changements qui sont malgré tout intervenus devraient généralement avoir eu pour effet d'augmenter plutôt que de réduire cette participation. Ces deux constatations nous suggèrent qu'il faille consacrer à l'avenir plus d'effort à documenter et probablement chercher ailleurs le fameux déficit démocratique causé par la mondialisation.

Notre recherche nous permet donc en premier lieu de constater comment, contrairement à l'impression répandue, la réalité n'a pas tellement changé depuis 1960 en matière de participation populaire aux processus décisionnels importants. Ces processus décisionnels semblent en effet être principalement demeurés du ressort des gouvernements fédéral et provinciaux. Les principaux mécanismes de participation populaire restent ceux rattachés aux institutions démocratiques représentatives, tels que les élections législatives ou les différentes commissions d'enquêtes et parlementaires. Le degré d'influence accordé à cette participation populaire n'apparaît pas non plus avoir diminué ni augmenté de façon importante.

Ce qui ne signifie pas qu'aucun changement ne soit survenu durant tout ce temps. Un transfert de pouvoir décisionnel semble, par exemple, bel et bien s'être produit en faveur des niveaux supranationaux. Ce transfert apparaît clairement avoir eu pour effet de réduire la prise que la population canadienne aurait autrement eue sur ces décisions. On a cependant aussi constaté que la participation populaire dans pareille arène décisionnelle ne passait plus seulement par l'entremise des délégations gouvernementales nationales, mais qu'elle pouvait aussi trouver notamment une voie à travers différentes organisations nongouvernementales présentes sur la scène supranationale. Quant au transfert de pouvoirs décisionnels au profit des niveaux infranationaux, observable surtout au Québec, il s'est généralement fait au profit de

lieux décisionnels disposant de mécanismes de participation populaire différents mais apparemment non moins significatifs.

Autre changement, le nombre de participants aux processus décisionnels semble clairement avoir augmenté. Ces nouveaux acteurs, qui représentent de plus en plus les multiples facettes de la population, essaient tant bien que mal d'accrocher l'oreille des principaux décideurs (les gouvernements). Bénéficiant au mieux d'autant, sinon généralement de moins d'influence que les groupes d'intérêt plus anciens, ils contribuent à tout le moins à assurer une participation populaire plus riche et diversifiée dans les lieux de décisions.

Si certaines innovations ont été apportées aux moyens mis à la disposition de la population pour faire entendre sa voix, toutes n'ont pas nécessairement mené à des améliorations. La multitude de nouveaux outils de consultations publiques essayés par le gouvernement fédéral se sont, par exemple, révélés plutôt décevants. La « rigueur » renouvelée à laquelle le gouvernement ontarien de Mike Harris a prétendu s'astreindre à l'égard du respect des principes de fonctionnement du processus électoral a finalement souffert de bien des exceptions et imposé une fermeture fortement contestée du gouvernement aux autres mécanismes participatifs. De loin le changement le plus important, le recours à la logique de concertation dans plusieurs processus décisionnels au Québec semble être le seul à avoir réellement permis à une certaine forme de participation populaire de réaliser des gains dans les arènes décisionnelles, même si encore là, le recours à la concertation est loin de faire l'unanimité comme mécanisme démocratique de participation populaire.⁵

Comme nous pouvons le constater, l'examen détaillé du fonctionnement proprement dit de nos processus décisionnels et lieux de décision ne nous permet pas d'étayer la thèse voulant que la mondialisation se soit accompagnée, au cours des dernières années, d'un déficit démocratique. Est-ce à dire que le phénomène dénoncé par plusieurs auteurs est

⁵ Voir en plus des auteurs déjà cités au premier chapitre : Henri Lamoureux, *La dérive de la démocratie : questions à la société civile québécoise*, Montréal, VLB éditeur, 1999; Brian Myles, « Le Centre-Sud dit non à la prostitution », *Le Devoir*, 15 mars 2000, p. A4.

purement fictif? Se situerait-il simplement à un autre niveau? Les observations faites précédemment dans ce chapitre sur l'influence plus ou moins croissante des intérêts d'affaires ont soulevé des éléments de réflexion susceptibles de jeter un éclairage utile sur la question.

Nous y avons remarqué en effet comment le contexte national ou mondial semblait avoir une grande influence non seulement sur le type d'enjeux jugés importants mais aussi sur le résultat final des processus décisionnels. Chaque époque ayant son contexte, il n'y a pas de raison de croire, de prime abord, que les processus décisionnels des années 60 aient assuré plus d'influence à la participation populaire que ceux qui se sont tenus trente ans plus tard. Selon nos observations, le contexte national ou mondial semble avoir autant contribué à déterminer à l'avance le sens général des décisions qui allaient être prises à la fin des années 60 qu'il ne l'a fait à la fin des années 90. Ce contexte était-il plus « national » dans les années 60 et plus « mondial » dans les années 90? Si c'était vrai, cela permettrait de dire que les décisions prises durant les années 60 collaient probablement mieux aux besoins et attentes des citoyens canadiens. Il est vrai que l'on évoque nettement plus souvent les contraintes exercées par le contexte mondial durant les années 90. On doit toutefois également reconnaître que la fameuse « guerre à la pauvreté » entreprise trente ans plus tôt au Canada s'inspirait directement elle aussi d'un événement étranger (dans ce cas-ci américain).

Une idée abordée en tout début de travail suggère que nous pourrions trouver ailleurs dans notre corpus l'explication de cette perception de déficit démocratique. Rappelons, en effet, que dans le premier chapitre, nous avons identifié trois éléments clés de la définition de l'idéal démocratique, mais que nous avons finalement décidé, pour des raisons pratiques, de n'en retenir que deux. Le premier élément de définition était la souveraineté, ou l'autonomie, des processus décisionnels importants. Notre recours aux syndicats visait justement à nous rapprocher de ces processus décisionnels cruciaux. Le second élément de définition était la participation pleine et entière de la population concernée à ces processus décisionnels importants. Cet enjeu constituait le point central de l'examen détaillé de nos 13 cas. Le troisième élément de définition était l'atteinte

d'un certain degré d'égalité socioéconomique entre les membres de la communauté concernée.

Ce troisième élément a été laissé de côté parce qu'il aurait beaucoup trop élargi notre objet d'étude. Notre travail empirique nous a tout de même permis d'apprendre certains faits susceptibles de nous fournir quelques indices sur la question. Comme il a été noté à quelques reprises dans ce chapitre, l'une des différences les plus frappantes entre les années 60 et 90 s'observe dans le type d'enjeux dont il est question dans les processus décisionnels. Il était difficile de ne pas remarquer, en effet, même si notre attention allait en premier lieu à la forme des processus décisionnels bien plus qu'au fond, que la première période a essentiellement donné lieu à des projets de développement de programmes sociaux sans cesse plus généreux, alors que la seconde période a surtout vu les différents décideurs chercher des moyens de réduire les dépenses sociales des gouvernements et d'augmenter le degré de compétition dans la société. Ce renversement des priorités ne dit évidemment rien sur le degré d'égalité socioéconomique atteint par les citoyens à l'une ou l'autre de ces deux époques. Mais il semble à tout le moins révéler l'avènement d'un temps nettement moins favorable à ce fameux troisième élément de notre définition de l'idéal démocratique. Un changement de climat qui explique peut-être la crainte de plusieurs de voir la poursuite de cet idéal affaiblie dans nos pays.

Conclusion

Les résultats de notre recherche tendent à démontrer que les changements qui ont accompagné l'accélération de la mondialisation, bien que réels, n'ont jusqu'à présent pas trop affecté le degré de participation populaire aux processus décisionnels au Canada et ce, en dépit d'un corpus théorique qui annonce souvent de grands bouleversements. Cela peut être dû au fait que l'évolution du contexte mondial n'a pas l'importance qu'on lui prête généralement. Cela peut aussi vouloir dire que le degré d'inertie des sociétés et de leurs régimes démocratiques est plus grand qu'on ne le suppose, et que l'avènement des grandes transformations annoncées n'est qu'une question de temps.

Chose certaine, cela montre bien le grand besoin, aujourd'hui, d'enrichir au plus vite le corpus empirique sur lequel se fonde les théories sur la mondialisation. En expansion rapide depuis les dix dernières années, la littérature portant sur ce phénomène s'appuie encore trop rarement sur des recherches empiriques exhaustives et systématiques. Les études de cas qui y sont rapportées apparaissent beaucoup trop souvent à simple titre d'exemples visant à illustrer les propos des auteurs – et donc choisis en fonction – qu'en tant que véritable « travail de terrain » visant à prendre la mesure de la réalité.

Cette rareté de recherche empirique s'explique probablement en grande partie par la relative nouveauté du phénomène en question. Il est tout à fait normal que l'on a d'abord cherché à nommer ce phénomène, puis à le situer dans un cadre théorique, avant de penser à en mesurer avec plus de précision la nature et l'ampleur à l'occasion de recherches empiriques fastidieuses. Cette première étape de la réflexion sur la mondialisation a toutefois atteint ses limites. Pour les dépasser, il faut désormais confronter les théories à la réalité; en tirer des leçons; corriger si nécessaires les théories; et retourner encore sur le terrain pour affiner notre compréhension du phénomène.

Cette première conclusion de nature générale en amène une autre, également inspirée par nos résultats de recherche, plus particulièrement par notre comparaison des cas du Québec et de l'Ontario. Rappelons que cette comparaison poursuivait deux objectifs. Elle visait tout d'abord à relever les points communs entre les deux sociétés en matière de transformations attribuables à la mondialisation. L'existence de points communs, entre deux communautés aux réalités proches

mais néanmoins distinctes, se voulait un indice que ces changements dépassaient le cas particulier et pouvait être le résultats de contraintes structurelles (la mondialisation). Mais elle visait aussi à relever des différences, entre les sociétés en question, susceptibles de montrer que plus d'un mode d'adaptation est possible face à ces contraintes structurelles.

Comme il l'a déjà été souligné au début de notre dernier chapitre, les cas du Québec et de l'Ontario (Montréal et Toronto compris) ont bien illustré cette dynamique. Ils ont présenté de nombreuses similitudes en ce qui a trait, notamment, au type d'enjeux politiques dominants à chaque époque, à l'augmentation du nombre de participants aux processus décisionnels et aux transferts de pouvoirs décisionnels du niveau national aux niveaux infra- et supranationaux. Ils se sont toutefois démarqués l'un de l'autre concernant le choix des niveaux décisionnels les plus importants ainsi que la nature et l'importance de la participation populaire aux processus décisionnels.

Pareils résultats inspirent deux réflexions. Sur le plan scientifique, ils invitent à mettre en perspective les impacts attribués aux phénomènes structuraux, même de l'importance de la mondialisation. Ils suggèrent en effet qu'aussi importants que puissent être ces phénomènes structuraux, leurs effets sont toujours susceptibles d'être modulés par d'autres facteurs propres à chaque société. Les trajectoires historiques suivies par ces dernières, les contextes géostratégiques et sociopolitiques dans lesquels elles se trouvent, ainsi que leurs cadres institutionnels et culturels sont autant d'éléments qui peuvent avoir une influence sur l'impact qu'aura finalement la mondialisation.

Une telle approche ne réduit pas pour autant la mondialisation à la partie congrue. Elle place simplement ce phénomène dans une perspective d'ensemble, plus complexe il est vrai, mais aussi plus juste. Elle commande, cependant, encore une fois un travail empirique supplémentaire pour documenter et expliquer ces différentes façons de réagir à la mondialisation.

Ces considérations d'ordre scientifique comportent aussi des implications politiques et démocratiques importantes. Elles invitent, en effet, décideurs et citoyens à aborder la mondialisation dans un nouvel état d'esprit. Devenue au cours des dernières années, sinon l'enjeu le plus souvent débattu, du moins l'un des plus souvent abordés dans le discours public, la mondialisation y apparaît habituellement comme un phénomène monolithique que l'on doit

accepter comme une fatalité, promouvoir, ou rejeter en bloc. Bien obligés d'en tenir compte dans leur gestion des affaires publiques, les dirigeants politiques donnent généralement à penser que la mondialisation est un phénomène totalement indépendant de leur volonté, qui impose de nouvelles règles tout aussi strictes qu'incontournables. Les opposants à ces changements répliquent parfois de la même façon : en rejetant dans leur ensemble la mondialisation et les règles qui viennent avec. Plusieurs, cependant, d'un côté comme de l'autre, essaient tant bien que mal de réconcilier leur malaise à l'égard de certains aspects de la mondialisation, et l'impression qu'elle peut être, sur certains points, inévitable ou même souhaitable.

Le débat politique sur la mondialisation ne pourra jamais aller bien loin tant qu'il restera enfermé dans cette logique dichotomique. Non seulement est-il condamné à opposer sans fin ses partisans et opposants, mais il risque aussi, comme nous venons de le voir pour les experts, d'empêcher que soient abordés les véritables enjeux.

Ce qui nous ramène au défi de la poursuite de l'idéal démocratique en cet ère de mondialisation. Cet idéal a été résumé, en début de thèse, comme étant la reconnaissance du droit des membres d'une communauté d'être des participants nécessaires et déterminants dans les processus décisionnels qui les concernent. Pour s'approcher de cet idéal, il est non seulement essentiel que les membres de cette communauté soient amenés à se prononcer sur les enjeux qui les touchent directement, il est aussi crucial que leur soit offert le maximum d'alternatives possibles entre lesquelles choisir.

La mondialisation constitue clairement, à cet égard, un enjeu important sur lequel les citoyens devraient pouvoir se prononcer. Pour ce faire, il serait nécessaire qu'on leur offre plus que le simple choix entre accepter ou rejeter la mondialisation. On devrait plutôt leur expliquer que cette mondialisation est multiforme; que si elle semble bel et bien avoir ses règles et passages obligés, elle laisse aussi suffisamment de marge de manœuvre pour que l'on s'y conforme à sa manière. On devrait aussi leur dire que ces fameuses règles et passages obligés ne relèvent probablement pas de la nature intrinsèque de la mondialisation et qu'ils sont donc susceptibles d'évoluer au gré, entre autres, des décisions qu'ils prendront et que prendront d'autres citoyens comme eux.

L'idéal démocratique, c'est cela. Reste maintenant à essayer de s'en rapprocher.

Bibliographie

Monographies et articles scientifiques cités

- ANDREW, Caroline, « Globalization and local action », dans Timothy L. Thomas (éd.), *The politics of the City : A Canadian Perspective*, Toronto, ITP Nelson, 1997, p. 139-150.
- ARCHIBALD, Clinton, *Un Québec corporatiste?*, Hull, Les Éditions Asticou, 1984.
- ARMITAGE, Andrew, *Social Welfare in Canada : Ideals and Realities*, Toronto, McClelland and Stewart, 1975.
- ARON, Raymond, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1995 [1965].
- ARTHURS, Harry W., « Constitutionalizing Neo-Conservatism and Regional Economic Integration : TINA x 2 », dans Thomas J. Courchene (éd.), *Room to Manœuvre? Globalization and Policy Convergence*, Kingston, Queen's University, 1999, p. 17-74.
- AXTMANN, Roland, *Liberal Democracy into the Twenty-First Century : Globalization, Integration and the Nation-State*, Manchester, Manchester University Press, 1996.
- BADIE, Bertrand et HERMET, Guy, *Politique comparée*, Paris, Presses universitaires de France, 1990.
- _____ et SMOUTES, Marie-Claude, *Le retournement du monde; sociologie de la scène internationale*, Paris, Dalloz, 1992.
- BALTHAZAR, Louis, « À propos de concertation : expériences, dangers et promesses », *Forces*, no 114, automne 1995, p. 92-96.
- BANQUE MONDIALE, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington D.C., World Bank Publications, 1997.
- BECK, James Murray, *Pendulum of Powers : Canada's Federal Elections*, Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1968.
- BÉLANGER, Paul R. et LÉVESQUE, Benoît, « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992) », dans Gérald Daigle (éd.) et Guy Rocher, *Le Québec en jeu : comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, p. 713-747.
- BENHABIB, Seyla (éd.), *Democracy and Difference : Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- BERGER, Suzanne (éd.), *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

BERGERON, Pierre et LEMIEUX, Vincent, « Les récents recours à des commissions d'enquête dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec », *Service social*, vol. 41, no 2, 1992, p. 7-17.

BERNIER, Nicole, *Le processus de désengagement de l'État providence : étude de la « nouvelle » politique de la sécurité du revenu au Canada*, thèse de doctorat, Département de science politique, Université de Montréal, 1998.

BERTRAND, Jean-Louis, *Solidarité inc. L'actionnariat syndical et la démocratisation en entreprise : une étude de cas, Cadorette Marine Corporation*, Centre de recherche sur les innovations dans l'économie sociales, les entreprises et les syndicats (CRISES), Cahier de recherche no 9606, mai 1996.

BLAIS, André, et GIDENGIL, Elisabeth, *La démocratie représentative : perceptions des Canadiens et Canadiennes*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1991.

BLIZZARD, Christina, *Right Turn : How the Tories Took Ontario*, Toronto, Dundurn Press, 1995.

BOISMENU, Gérard et JENSON, Jane, « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », *Politique et Sociétés*, no 30, automne 1996, p. 29-52.

BOISMENU, Gérard, HAMEL, Pierre et LABICA, George (éd.), *Les formes modernes de la démocratie*, Montréal, L'Harmattan-Presse de l'Université de Montréal, 1992.

BRADFORD, Neil, « Prospect for Associative Governance : Lessons from Ontario, Canada », *Politics and Society*, vol. 26, no 4, décembre 1998, p. 539-573.

BRAUD, Philippe, *Science politique : 1. la démocratie*, Paris, Seuil, 1997.

BRENNER, Neil, « Global Cities, Global States : Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe », *Review of International Political Economy*, vol. 5, no 1, printemps 1998, p. 1-37.

BRETON, Gilles, « De la mondialisation : ses contraintes, ses défis, ses enjeux », dans Jean-Marie Fecteau, Gilles Breton et Jocelyn Létourneau (éd.), *La condition québécoise : enjeux et horizons d'une société en devenir*, Montréal, VLB éditeurs, 1994, p. 19-40.

BRUNET, Jacques, « La participation comme instrument de réforme », *La réforme des affaires sociales au Québec : instruments et contraintes*, (Actes du premier colloque Jean-Yves Rivard, tenu à Montréal, le 11 avril 1979), Les Éditions Administration et Santé, Montréal, 1980, p. 15-29.

CAMFIELD, David, *Resistance in Harris's Ontario : A Preliminary Assesment*, communication présentée lors du congrès annuel de la Société d'études socialistes canadienne à l'Université d'Ottawa en juin 1998.

CAMILLERY, Joseph A. et FALK, Jim, *The End of Sovereignty? The politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot (G.B.), Edward Elgar, 1992.

CARRIGAN, D. Owen, *Canadian Party Platforms 1867-1968*, Urbana, University of Illinois Press, 1968.

CASTONGUAY, Claude, « Les instruments politiques », *La réforme des affaires sociales au Québec : instruments et contraintes*, (Actes du premier colloque Jean-Yves Rivard, tenu à Montréal, le 11 avril 1979), Les Éditions Administration et Santé, Montréal, 1980.

CERNY, Philip G., « Globalization and the Changing Logic of Collective Action », *International Organisations*, vol. 49, no 4, automne 1995, p. 595-625.

CHAPIN, Henry, « La participation des citoyens au processus d'établissement des politiques d'intérêt public », dans *La politique sociale au Canada : dossier de référence*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1982, p. 206-273.

_____ et DENEAU, Denis, *L'accès au processus d'établissement des politiques*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1978.

CHOINIÈRE, Normand, *Étude institutionnelle de la Commission royale d'enquête sur les services de santé et des pressions formelles qui y ont été exercées relativement à la question de l'assurance-santé*, Université de Montréal, Département de science politique, 1970.

CHOSSUDOVSKY, Michel, *La mondialisation de la pauvreté : la conséquence des réformes du FMI et de la Banque mondiale*, Montréal, Éditions Écosociété, 1998.

CLARKE, Harold D., JENSON, Jane, LEDUC, Lawrence, et PAMMETT, Jon H., *Absent Mandate : Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring*, 3^e éd., Toronto, Gage Publishing, 1996.

CLARKE, Susan E. et GAILE, Gary L., *The Work of Cities*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998.

CLARKE, Tony et BARLOW, Maude, *MAI, Round 2 : New Global and Internal Threats to Canadian Sovereignty*, Toronto, Stoddart, 1998.

CLARKSON, Stephen, *City Lib : Parties and Reform*, Toronto, Hakkert, 1972.

_____, « Barriers to Entry of Parties into Toronto's Civic Politics : Toward a Theory of Party Penetration », dans *Revue canadienne de science politique*, vol. 4, no 2 (juin 1972), p. 206-223.

_____, « Barriers to Introducing Party Politics », dans Susan A. Fish (éd.), *Parties to Change : The Introduction of Political Parties in the 1969 Toronto Municipal Election*, Toronto, Bureau of Municipal Research, 1971.

COHEN, Yolande, « Le rôle des mouvements de femmes dans l'élargissement de la citoyenneté au Québec », dans Alain-G. Gagnon (éd.), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, p. 181-202

CÔTÉ, Serge, « L'espace régional, reflet des différences ou miroir de l'unité », dans Jean-Marie Fecteau, Gilles Breton et Jocelyn Létourneau (éd.), *La condition québécoise : enjeux et horizons d'une société en devenir*, Montréal, VLB éditeurs, 1994, p. 172-205.

COURCHENE, Thomas J. (avec Colin R. Telmer), *From Heartland to North American Region State : The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario, An Interpretive Essay*, Toronto, University of Toronto, 1998.

_____ (éd.), *The Nation State in a Global/Information Era : Policy Challenges*, Kingston, Queen's, 1997.

COX, Robert W., « Dialectique de l'économie-monde en fin de siècle », *Revue Études internationales*, vol. 21, no 4, décembre 1990, p. 693-703.

CRONIN, Thomas E., *Direct Democracy, the Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989.

DAHL, Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

DALY, Margaret, *The Revolution Game : The Short, Unhappy Life of the Company of Young Canadians*, Toronto, New Press, 1970.

DAVIS, James and BISHOP, Cheryl, « The MAI : Multilateralism from Above », *Races and Class*, vol. 40, no 2/3, octobre 1998-mars 1999, p. 159-170.

DENNIS, Michael, et FISH, Susan, *Programs in Search of a Policy : Low Income Housing in Canada*, Toronto, Hakkert, 1972.

DEVINE, Pat, « Economy, State and Civil Society », *Economy and Society*, vol. 20, no 2, mai 1991, p. 205-216.

DIAMOND, Larry, LINZ, Juan et LIPSET, Seymour Martin (éd.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder (Col.), Lynne Rienner Pub., 1990.

DIAMOND, Larry et PLATTNER, Marc (éd.), *The global resurgence of democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1993.

DOBROWOLSKY, Alexandra Z., *The politics of Pragmatism : Women, Representation, and Constitutionnalism in Canada*, Don Mills (Ont.), Oxford University Press, 2000.

DOERN, C. Bruce et WILCKES, Stephen (éd.), *Changing the Rules : Canadian Regulatory Regimes and Institutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

DRESSLER-HOLOHAN, Wanda, « Mouvements nationalistes entre volonté de réinvention démocratique et tentation de fermeture xénophobe : exemple Est-Ouest », dans Gabriel Gosselin

et Anne Van Heacht (éd.), *La réinvention de la démocratie; ethnicité et nationalismes en Europe et dans les pays du Sud*, Actes du XIVe Congrès de l' AISLF, Lyon (France), 6-10 juillet 1992, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 145-168.

ECONOMIST, The « The Sinking of the MAI », *The Economist*, vol. 346, no 8059, 14 mars 1998, p. 81-82.

_____, « The Visible Hand, Big Government is still in charge : A Survey of the World Economy », *The Economist*, vol. 344, no 8035, 20 septembre 1997.

_____, « When Democracy Grows Up : A Survey on Referendums », *The Economist*, vol. 341, no 7997, 21 décembre 1996- 3 janvier 1997.

_____, « Who's in the Driving Seat? A Survey of the World Economy », *The Economist*, vol. 337, no 7935, 7-13 octobre 1995.

ELSENHANS, Hartmut, « On the Politico-Economic Conditions for Maintaining Accountability and Sovereignty in the Era of Globalization », dans Kenneth P. Thomas et Mary Ann Tétreault (éd.), *Racing to Regionalize : Democracy, Capitalism, and Regional Political Economy*, Boulder (Col.), Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 211-220.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (edi.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage Publications, 1996.

FAVREAU, Louis, et LÉVESQUE, Benoît, *Développement économique communautaire : économie sociale et intervention*, Québec, Presse de l'Université du Québec, 1996.

FISH, Susan A., « Low-Income Housing in Ontario : Some Hidden Agendas and Basic Beliefs », dans Alan Powell (éd.), *The City : Attacking Modern Myths*, Toronto, McClelland and Stewart, 1972, p. 47-60.

_____, (edi.), *Parties to Change : The Introduction of Political Parties in the 1969 Toronto Municipal Election*, Toronto, Bureau of Municipal Research, 1971.

FONTAN, Jean-Marc, « Le développement économique communautaire à Montréal », *Possibles*, vol. 12, no 2, 1988.

FOURNIER, Louis, *Solidarité inc : un nouveau syndicalisme créateur d'emploi*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1991.

FOWLER, E. P., et GIDRICK, M. D., « Patterns of Partisan and Non-Partisan Balloting », dans Susan A. Fish (edi.), *Parties to Change : The Introduction of Political Parties in the 1969 Toronto Municipal Election*, Toronto, Bureau of Municipal Research, 1971, p. 34-45.

FRASER, Graham, *Fighting Back : Urban Renewal in Trefann Court*, Toronto, Hakkert, 1972.

FRIZZELL, Alan et PAMMETT, Alan (éd.), *The Canadian General Election of 1997*, Toronto, Dundurn Press, 1997.

_____, et WESTELL Anthony, *The Canadian General Election of 1993*, Ottawa, Carleton University Press, 1994.

GALLI, Rosemary E. (éd.), *Rethinking the Third World : Contributions Toward a New Conceptualization*, New York, Crane Russak, 1992.

GARRETT, Geoffrey, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

_____, et LANGE, Peter, « Political Responses to Interdependence : What's 'Left' for the Left », *International Organization*, vol. 45, no 4, automne 1991, p. 539-564.

GAUTHIER, Benoît (éd.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données*, Sillery, Presse de l'Université du Québec, 1987.

GAXIE, Daniel, *La démocratie représentative*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1996.

GIDDENS, Anthony, *The Consequence of Modernity*, Stanford, Stanford University Press, 1990.

GODBOUT, Jacques T. (éd.), *La participation politique : leçons des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1991.

_____, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Édition coopérative St-Martin, 1983.

GOULET, Henri, *Origines et développement du mouvement des ACEF au Québec : 1960 à 1970*, mémoire de maîtrise, Département d'histoire de l'Université de Montréal, 1993.

GRAHAM, Katherine A. et PHILLIPS, Susan D., avec MASLOVE, Allan M., *Urban Governance in Canada : Representation, Resources, and Restructuring*, Toronto, Harcourt Brace, 1998.

_____, « 'Who Does What' in Ontario : The process of provincial-municipal disentanglement », *Administration publique du Canada*, vol. 41, no 2, été 1998, p. 175-209.

GRAVES, Frank L., « As If People Mattered : From 'Reaganomics' to 'Humanomics' », dans Leslie A. Pal (éd.), *How Ottawa Spends 1999-2000. Shape Shifting : Canadian Governance Toward the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 37-73.

GRAY, Gwendolyn, *Federalism and Health Policy : The Development of Health Systems in Canada and Australia*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

GREENSPON, Edward et WILSON-SMITH, Anthony, *Double Vision : The Inside Story of the Liberals in Power*, Toronto, Doubleday Canada, 1996.

HAGGARD, Stephen, *Pathways from the Periphery : The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1990.

HALE, Geoffrey E., « Reforming Employment Insurance : Transcending the Politics of the Status Quo », *Canadian Public Policy – Analyse de Politique*, vol. 24, no 4, septembre 1998, p. 429-451.

HALL, Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain », *Comparative Politics*, avril 1993, p. 275-296.

_____, (éd.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

_____ et TAYLOR, Rosemary C. R., « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, no 5, décembre 1996, p. 936-957.

HALLIDAY, Fred, « Getting Real About Seattle », *Millenium*, vol. 29, no 1, printemps 2000, p. 123-130.

HAMEL, Pierre, « La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines », *Recherches sociographiques*, vol. 15, no 3, septembre-décembre 1999, p. 435-466.

_____, *Action collective et démocratie locale : les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1991.

HAY, Colin, « Globalization, Social Democracy and the Persistence of Partisan Politics : a Commentary on Garrett », *Review of International Political Economy*, vol. 7, no 1, printemps 2000, p. 138-152.

HELD, David, « Democracy : From City-states to a Cosmopolitan Order? », *Political Studies*, vol. 15, numéro spécial, 1992, p. 10-39.

_____, « Democracy, the Nation-State and the Global System », *Economy and Society*, vol. 20, no 2, mai 1991, p. 138-172.

_____ et MCGREW, Anthony, avec David Goldblatt et Jonathan Perraton, « Globalization », *Global Governance*, vol. 5, no 4, octobre-décembre 1999, p. 483-496.

HINDNESS, Barry, « Imaginary Presuppositions of Democracy », *Economy and Society*, vol. 20, no 2, mai 1991, p. 173-195.

HIRST, Paul, *Associative Democracy : New Forms of Economic and Social Governance*, Amherst, The University of Massachusetts Press, 1994.

HIRST, Paul et THOMPSON, Graham, *Globalization in Question : the International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press, 1996.

_____, « Globalization and the Future of the Nation State », *Economy and Society*, vol. 24, no 3, août 1995, p. 408-442.

HOLDEN, Richard B., *Élection 1970 : le point tournant*, Montréal, Éditions Ariès, 1970.

- HOLTON, Robert J., *Globalization and the Nation-State*, New York, St. Martin's Press, 1998.
- HUNTINGTON, Samuel A., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- IBBITSON, John, *Promised Land : Inside the Mike Harris Revolution*, Scarborough, Prentice Hall, 1997.
- IKENBERRY, G. John, « Funk de Siècle : Impasses of Western Industrial Society at Century's End », *Millennium*, vol. 24, no 1, 1995, p. 113-126.
- ISIN, Engin F., *The Making of the Toronto Megacity : an Introduction*, Toronto, York University Press, 1998.
- JACKSON, Andrew et SANGER, Matthew (éd.), *Dismantling Democracy : The Multilateral Agreement on Investment (MAI) and Its Impact*, Ottawa, The Canadian Centre for Policy Alternatives, 1998.
- JACKSON, Robert (éd.), *Sovereignty at the Millenium*, numéro spécial de la revue *Political Studies*, vol. 47, 1999
- JALBERT, Lizette, « L'État ancré ou les frontières de la démocratie », dans Gérard Boismenu, Pierre Hamel et George Labica (éd.), *Les formes modernes de la démocratie*, Montréal, L'Harmattan (PUM), 1992, p. 83-112.
- JELIN, Elizabeth, « Relevance and Prospects for Local Democracy », dans John Eatwell, Elizabeth Jelin, Anthony McGrew et James Rosenau, *Understanding Globalization : The Nation-State, Democracy and Economic Policies in the New Epoch*, Stockholm, Ministère suédois des Affaires étrangères, 1998, p. 56-72.
- JENSON, Jane, « La démocratie à l'ère de la globalisation », dans Michaël Elbaz, Andrée Fortin et Guy Laforest (éd.), *Les frontières de l'identité : modernité et postmodernisme au Québec*, Sainte-Foy, L'Harmattan/Presses de l'Université Laval, 1996, p. 135-154.
- _____, « Mapping, Naming and Remembering : Globalization at the End of the Twentieth Century », *Review of International Political Economy*, vol. 2, no 1, hiver 1995, p. 96-116.
- _____ et MAHON, Paule Rianne, « From 'Premier Bob' to 'Rae Days' : The Impasse of the Ontario New Democrats », dans Jean Pierre Beaud et Jean-Guy Prévost (éd.), *La social-démocratie en cette fin de siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1995, p. 149-172.
- _____ et PAPILLON, Martin, « Challenging Citizenship Regime : The James Bay Cree and Transnational Action », *Politics and Society*, vol. 28, no 2, juin 2000, p. 245-264.
- JESSOP, Bob, « The Regulation approach: Governance and Post-Fordism », *Economy and Society*, vol. 24, no 3, août 1995, p. 307-333.

_____, « Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remark on Post-Fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, no 40, printemps 1993, p. 7-39.

KALDOR, Mary, « 'Civilizing' Globalization? The Implications of the 'Battle in Seattle' », *Millenium*, vol. 29, no 1, printemps 2000, p. 105-114.

KATZENSTEIN, Peter J., *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1985.

KEATING, Michael, « Regional Autonomy in the Changing State Order : A Framework of Analysis », *Regional Politics and Policy*, vol. 2, no 3, automne 1992, p. 45-61.

KENT, Tom, *A Public Purpose : An Experience of Liberal Opposition and Canadian Government*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1988.

KEOHANE, Robert O. et MILNER, Helen (éd.), *Internationalization and domestic politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

_____ et NYE, Joseph S., *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977.

KIRCHHEIMER, Otto, « The Transformation of the Western European Party System », dans Bernard E. Brown et Roy C. Macridis (éd.), *Comparative Politics, notes and readings*, 7^e édi., Pacific Grove, Brooks/Cole, 1990, p. 238-248.

KORBIN, Stephen J., « The MAI and the Clash of Globalizations », *Foreign Policy*, vol. 112, automne 1998.

KORNBERG, Allan et CLARKE, Harold D., *Citizens and Community : Political Support in a Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

KRÄTKE, Stephan et SCHMOLL, Fritz, « The Local State and Social Restructuring », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 15, no 4, 1991, p. 542-552.

LAFORÉST, Rachel, « La consultation publique et les formes d'action collective », *Politique et Sociétés*, vol. 19, no 1, printemps 2000, p. 27-48.

_____, *L'État, les groupes et la consultation publique : le cas de la réforme de la sécurité sociale en 1994*, Université de Montréal, Mémoire de maîtrise au département de science politique, août 1998.

LAMOUREUX, Henri, *La dérive de la démocratie : questions à la société civile québécoise*, Montréal, VLB éditeur, 1999.

LAROSE, Chalmers, *Militantisme transnational? Syndicats et groupes environnementalistes devant les accords de libre-échange nord-américain*, thèse de doctorat, Université de Montréal, Département de science politique, 1999.

LAWTON, William, « 'Reinventing' and 'Getting Government Right' in Canada and the United States », communication présentée au 69e Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Memorial University of Newfoundland, St-Jean (T.N.), 8 juin 1997.

LECLAIR, Maurice, « The Canadian Health Care System », dans *National Health Insurance : Can We Learn From Canada?*, Toronto, John Wiley & Sons, 1975, p. 11-96.

LE GALES, Patrick, « Regional Economic Policies: An Alternative to French Economic Dirigisme? », *Regional Politics and Policy*, vol. 4, no 3, automne 1994, p. 72-91.

LEMIEUX, Vincent (dir.), *Quatre élections provinciales au Québec : 1956-1966*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1969.

LEMIRE, Marc, « Mouvement social et mondialisation économique : de l'AMI au Cycle du millénaire de l'OMC », *Politique et Sociétés*, vol. 19, no 1, 2000, p. 49-78.

LEO, Christopher et FENTON, Robert, « 'Mediated Enforcement' and the Evolution of the State : Development Corporations in Canadian City Centres », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 14, no 2, 1990, p. 185-206.

LESEMANN, Frédéric, *Du pain et des services : la réforme de la santé et des services sociaux au Québec*, Les Éditions coopératives Albert Saint-Martin, Laval, 1981.

LÉVESQUE, Benoît, *Le développement local et l'économie sociale : deux éléments devenus incontournables du nouvel environnement*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations dans l'économie sociales, les entreprises et les syndicats (CRISES-UQAM), cahier de recherche no 9905, 1999.

_____, et MAGER, Lucie, « L'institutionnalisation des nouvelles dynamiques de concertation locale et régionale au Québec : les acteurs sociaux à la recherche d'une stratégie gagnante », dans Alain G. Gagnon et Alain Noël (éd.), *L'espace québécois*, Montréal, Québec/Amérique, 1995, p. 135-170.

_____, MENDELL, Marguerite et VAN KEMENADE, Solange, *Les fonds régionaux et locaux de développement au Québec : des institutions financières relevant principalement de l'économie sociale*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations dans l'économie sociales, les entreprises et les syndicats (CRISES), Cahier de recherche no 9610, octobre 1996.

LIPSCHUTZ, Ronnie, « Reconstructing World Politics : The Emergence of Global Civil Society », *Millenium*, vol. 21, no 3, 1992, p. 389-420.

MACDERMID, Robert, « Money and the 1999 Ontario Election », *Canada Watch*, vol. 7, no 6, décembre 1999, p. 128 et 133.

MACDONALD, Laura, « Democracy, Human Rights, and the Transformation of Civil Society : The Case of the New North America », dans Kenneth P. Thomas et Mary Ann Tétreault (éd.),

Racing to Regionalize : Democracy, Capitalism, and Regional Political Economy, Boulder (Col.), Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 167-190.

MACPHERSON, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

MAGNUSSON, Warren, *The Search for Political Space : Globalization, Social Movements, and the Urban Political Experience*, Toronto, University of Toronto Press, 1996.

_____ et SANCTON, Andrew (éd.), *City Politics in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.

MAIER, Charles, « Democracy and Its Discontents », *Foreign Affairs*, vol. 73, no 4, juillet-août 1994, p. 48-64.

_____ (éd.), *Changing Boundaries of the Political : Essays on the Evolving Balance Between the State and Society, Public and Private in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

MAIONI, Antonia, *Parting at the Crossroad : The Emergence of Health Insurance in the United States and Canada*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

MAISONNEUVE, Pierre, *Claude Castonguay : un artisan du Québec moderne*, Édition Novalis, Montréal, 1998.

MALO, Marie-Claire, et MOREAU, Cédriane, « Corporations de développement économique communautaire (CDEC) et Caisses Desjardins : quelle configuration partenariale? », *Lien social et politiques*, no 41, printemps 1999, p. 119-128.

MANIN, Bernard, « The Metamorphoses of Representative Government », *Economy and Society*, vol. 23, no 2, mai 1994, p.133-171.

MARSHALL, T. H., *Social Policy in the Twentieth Century*, 4e éd., Londres, Hutchinson, 1975.

_____ (1964), *Class, Citizenship, and Development*, New York, Doubleday, 1964.

MARTIN, Pierre, « Représentation des intérêts et législation commerciale au Sénat des États-Unis », *Revue canadienne de science politique*, vol. 28, no 2, juin 1995, p. 277-292.

MATHEWS, Jessica T., « Power Shift », *Foreign Affairs*, vol. 76, no 1, janvier-février 1997, p. 50-66.

MAZUR, Jay, « Labor's New Internationalism », *Foreign Affairs*, vol. 79, no 1, janvier-février 2000, p. 79-93.

McGREW, Anthony, « Conceptualizing a Moving Target », dans John Eatwell, Elizabeth Jelin, Anthony McGrew et James Rosenau (éd.), *Understanding Globalization : The Nation-State, Democracy and Economic Policies in the New Epoch*, Stockholm, Ministère des Affaires étrangères de Suède, 1998, p. 7-30.

MICHELETTI, Michele, « End of Big Government : Is It Happening in the Nordic Countries? », *Governance*, vol. 13, no 2, avril 2000, p. 265-278.

MILLENIUM, « Poverty in World Politics: Whose Global Era? », numéro spécial de la revue *Millennium*, vol. 25, no 3, hiver 1996, p. 521-793.

MITTELMAN, James H., *Globalization : Critical Reflections*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, 1996.

MORIN, Richard, LATENDRESSE, Anne et PARAZELLI, Michel, *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain : l'expérience montréalaise*, Montréal, Département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal, 1994.

MOSCOWITCH, Allan, « Social Assistance in the New Ontario », dans Diana Ralph, André Régimbald et Nérée St-Amand (éd.), *Open for Business, Closed to People : Mike Harris's Ontario*, Halifax, Fernwood, 1996, p. 80-91.

NAISBITT, John, *Global Paradox : The Bigger World Economy, the More Powerful its Smallest Player*, New York, W. Morrow, 1994.

NEVITTE, Neil, *The Decline of Deference : Canadian Value Change in Cross-National Perspective*, Broadview Press, Peterborough, 1996.

NEWHOUSE, John, « Europe's Rising Regionalism », *Foreign Affairs*, vol. 76, no 1, janvier-février 1997, p. 67-84.

NOEL, Sid, « Ontario's New Conservative Coalition », *Canada Watch*, vol. 7, no 6, décembre 1999, p. 117, 120-121 et 123.

_____ (éd.), *Revolution at Queen's Park*, Toronto, James Lorimer and Company, 1997.

OHMAE, Kenichi, *The End of the Nation State*, New York, Free Press, 1995.

_____, « The Rise of the Region State », *Foreign Affairs*, vol. 72, no 2, printemps 1992, p. 78-87.

OLSON, Mancur, *The Rise and Decline of Nations : Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982.

ONTARIO PROGRESSIVE CONSERVATIVE PARTY, *The Common Sense Revolution*, Ontario Progressive Conservative Party, Toronto, 1994.

PAL, Leslie A. et SEIDLE, F. Leslie, « Constitutionnal Politics 1990-1992 : The Paradox of Participation », dans Susan D. Phillips (éd.), *How Ottawa Spends 1993-1994 : A More Democratic Canada...?*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, p. 143-199.

PAL, Leslie A., *State, Class and Bureaucracy : Canadian Unemployment Insurance and Public Policy*, Montréal, McGill-Queen's University, 1988.

PALAN, Ronen et ABBOTT, Jason, avec DEANS, Phil, *State Strategies in the Global Political Economy*, Londres, Pinter, 1996.

PARTI LIBÉRAL DU CANADA, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, Parti libéral du Canada, 1993.

PATTERSON, Jeffrey, « Housing and Community Development Policies », dans John R. Miron (éd.), *House, Home, and Community : Progress in Housing Canadians (1945-1986)*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993.

PAUGAM, Serges (éd.), *L'exclusion; l'état du savoir*, Paris, La Découverte, 1996.

PAYETTE, Michel, « Le Forum pour l'emploi : histoire et perspectives », *Interventions économiques*, no 24, 1992, p. 99-117.

PEARSON, Lester B., *Mike : The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson*, Vol. 3, 1957-1968, Toronto, Butterworths, 1975.

PETERS, B. Guy et SAVOIE, Donald (éd.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Saint-Nicolas (Québec), Presse de l'Université Laval/Centre canadien de gestion, 1995.

PETERSON, Mark A., « The Fate of « Big Government » in the United States : Not Over, But Undermined? », *Governance*, vol. 13, no 2, avril 2000, p. 251-264.

PIERSON, Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

PROSS, A. Paul, « Pressure Groups: Talking Chameleons », dans Michael S. Whittington et Glen Williams (éd.), *Canadian Politics in the 1990s*, 3e éd., Scarborough (Ont.), Nelson, 1990, p. 285-309.

PRZEWORSKI, Adam, avec Pranab Bardhan... *et al.*, *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

REINICKE, Wolfgang H., *Global Public Policy : Governing without Government?*, Washington, Brookings Institution Press, 1998.

RISSE-KAPPEN, Thomas, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

ROBERTSON, Roland, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage, 1992.

ROBINSON, Ian, « Globalization and Democracy », *Dissent*, vol. 41, no 3, été 1995, p. 373-380.

ROGOWSKI, Ronald, *Commerce and Coalition : How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

RONIT, Karsten et SCHNEIDER, Volker, « Global Governance through Private Organizations », *Governance*, vol. 12, no 3, juillet 1999, p. 243-266.

ROSE, Albert, *Canadian Housing Policies (1935-1980)*, Toronto, Butterworths, 1980.

_____, *Governing Metropolitan Toronto : A Social and Political Analysis 1953-1971*, Berkeley, University of California Press, 1972.

_____, « Housing Policy in Canada, 1940-1968 », dans Michael Wheeler (éd.), *The Right to Housing*, Montréal, Harvest House, 1969, p. 76-128.

ROSENAU, James N., « Governance in the Twenty-first Century », *Global Governance*, vol. 1, no 1, 1995, p. 13-43.

_____, « Le nouvel ordre mondial : forces sous-jacentes et résultats », *Études internationales*, vol. 23, no 1, mars 1992, p. 9-35.

ROSOW, Stephen J., « Globalisation as Democratic Theory », *Millenium*, vol. 29, no 1, printemps 2000, p. 27-46.

ROTHKOPF, David, « In Praise of Cultural Imperialism? », *Foreign Policy*, no 107, été 1997, p. 38-53.

ROY, Jean-Louis, *Les programmes électoraux du Québec : un siècle de programmes politiques québécois, tome II 1931-1966*, Ottawa, Leméac, 1971.

SAVOIE, Donald J., *Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

SAYEGH, Kamal S., *Housing : A Canadian Perspective*, Ottawa, Academy Books, 1987.

SAYWELL, John, *Quebec 70 : A Document Narrative*, Toronto, University of Toronto Press, 1971.

SBRAGIA, Alberta M., « Governance, the State, and the Market : What Is Going On? », *Governance*, vol. 13, no 2, avril 2000, p. 243-250.

SHELDRIK, Ron M., « Welfare Reform under Ontario's NDP : Social Democracy and Social Group Representation », *Studies in Political Economy*, no 55, printemps 1998, p. 37-63.

SCHOLTE, Jan Aart, « Cautionary Reflections on Seattle », *Millenium*, vol. 29, no 1, printemps 2000, p. 115-122.

SEIDLE, F. Leslie, « Interest Advocacy through Parliament Channels : Representation and Accomodation », dans F. Leslie Seidle (éd.), *Equity & Community : The Charter, Interest Advocacy and Representation*, Ottawa, Institute for Research on Public Policy, 1993, p. 189-225.

SEWELL, John, *Up Against City Hall*, Toronto, James Lewis and Samuel, 1972.

- SHAW, Martin, « The State of Globalization : Towards a Theory of State Transformation », *Review of International Political Economy*, vol. 4, no 3, automne 1997, p. 497-513.
- SHIELDS, John et B. Mitchell Evans, *Shrinking the State : Globalization and Public Administration « Reform »*, Halifax (N.E.), Fernwood Publishing, 1998.
- SHILLINGTON, Howard, *The Road to Medicare in Canada*, Toronto, Del Graphics Publishing Department, 1972.
- SHUMPETER, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3e édi., New York, Harper Torchbrook Edition, 1950.
- SILCOX, Peter, « The Beginnings of Change », dans Susan A. Fish (éd.), *Parties to Change : The Introduction of Political Parties in the 1969 Toronto Municipal Election*, Toronto, Bureau of Municipal Research, 1971, p. 5-13.
- SIMARD, Carole, *L'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) comme agent de changement de la société québécoise*, mémoire de maîtrise, Université de Montréal, Département de science politique, 1973.
- SIMEON, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy : the Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
- SLAUGHTER, Anne-Marie, « The Real New World Order », *Foreign Affairs*, vol. 76, no 5, 1997, p. 183-197.
- SMITH, Graham et WALES, Corinne, « Citizen's Juries and Deliberative Democracy », dans *Political Studies*, vol. 48, no 1, mars 2000, p. 51-65.
- SORENSEN, Georg, *Democracy and Democratization*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1993.
- SOYSAL, Yasemin, *Limits of Citizenship: Migrants and Post-National Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago, 1994.
- SPIRO, Peter J., « New Global Communities : Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions », *The Washington Quarterly*, vol. 18, no 1, 1995, p. 45-56.
- STALLINGS, Barbara, *Global Change, Regional Response : The New International Context of Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- STEIN, Michael Bernard, *The Dynamics of Right-Wing Protest : A Political Analysis of Social Credit in Quebec*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.
- STRANGE, Susan, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- STRUTHERS, James, *The Limits of Affluence : Welfare in Ontario, 1920-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

- TANGUAY, A. Brian, « Concerted Action in Quebec, 1976-1983 : Dialogue of the Deaf », dans Alain G. Gagnon (éd.), *Quebec, State and Society*, Toronto, Methuen, 1984, p. 365-385.
- TARROW, Sidney, « The Europeanisation of Conflict: Reflections from a Social Movement Perspective », *West European Politics*, vol. 18, no 2, avril 1995, p. 223-251.
- _____, *Power in Movement : Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- TAYLOR, Malcolm G., *Health Insurance and Canadian Public Policy*, 2^e éd., Montréal, McGill-Queen's University Press, 1987.
- _____, « Quebec Medicare : Policy Formulation in Conflict and Crisis », dans *Administration publique du Canada*, vol. 15, no 2, été 1972, p. 211-250.
- THÉRIEN, Jean-Philippe, « Beyond the North-South Divide : The Two Tales of World Poverty », *Third World Quarterly*, vol. 20, no 4, août 1999, p. 723-742.
- THOMAS, Timothy, « New Forms of Political Representation : European Ecological Politics and the Montreal Citizen's Movement », *Revue canadienne de science politique*, vol. 28, no 3, septembre 1995, p. 509-531.
- TOURAINÉ, Alain, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Fayard, 1994
- TRENT, John E., *Définir la démocratie*, communication présentée au Congrès annuel de la Société québécoise de science politique, Université McGill, Montréal, 15-17 mai 1996.
- TURK, James L., « Days of Action : Challenging the Harris Corporate Agenda », dans Diana Ralph, André Régimbald et Nérée St-Amant (éd.), *Open for Business, Closed to People : Mike Harris's Ontario*, Halifax, Fernwood, 1996, p. 165-176.
- VAILLANCOURT, Yves, *Le régime d'assistance publique du Canada : perspective québécoise*, Montréal, Université de Montréal (thèse de science politique), 1992.
- VILLADSEN, Soren, « Another Century for Local Democracy? Decentralization, Deregulation and Participation in Scandinavia in Times of European Integration », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 17, no 1, 1993, p. 42-55.
- WALLERSTEIN, Immanuel, « The Rise and Future Demise of the World Capitalist System : Concepts for Comparative Analysis », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16, no 4, septembre 1974, p. 387-415.
- WARKENTIN, Craig et MINGST, Karen, « International Institutions, the State, and Global Civic Society in the Age of the World Wide Web », *Global Governance*, vol. 6, no 2, avril-juin 2000, p. 237-257.
- WATSON, William, *Globalization and the Meaning of Canadian Life*, Toronto, University of Toronto Press, 1998.

WEARING, Joseph, *The L-Shaped Party : The Liberal Party of Canada 1958-1980*, Scarborough, McGraw-Hill Ryerson, 1981.

WEISS, Linda, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1998.

WIARDA, Howard J. (éd.), *New Directions in Comparative Politics*, Boulder, Westview Press, 1991.

WILLETS, Peter, « From 'Consultative Arrangement' to 'Partnership' : The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN », *Global Governance*, vol. 6, no 2, avril-juin 2000, p. 191-212.

WOOLSTENCROFT, Peter, « Ontario and the Global Challenge », *Canada Watch*, vol. 7, no 6, décembre 1999, p. 119-120.

ZHENGXI, Lin, *L'assurance-emploi au Canada : tendances récentes et réorientations*, Ottawa, Statistique Canada, direction des études analytiques, septembre 1998.

Articles de journaux et de revues cités

« AMI : La France ne sera pas des prochaines négociations », *Le Devoir*, 15 octobre 1998, p. B2.

« Assurance-chômage, l'ancien projet de loi est ramené en chambre », *Le Soleil*, 5 mars 1996, p. A10.

« Axworthy s'en prend aux évêques pour leur critique de la réforme sociale », *Le Soleil*, 7 janvier 1995, p. A9.

BARBER, John, « When it Comes to Mudslinging, McQuinty Lapse Pales Next to Hampton », *The Globe and Mail*, 27 mai 1999, p. A10.

BELLEMARE, André, « La CEQ est déchirée », *Le Devoir*, 17 octobre 1996, p. A4.

BÉRUBÉ, Gérard, « Raymond Bachand veut plus d'espace », *Le Devoir*, 3 mai 1997, p. C1.

_____, « Chez les patrons, un seul mot d'ordre : compétitivité! », *Le Devoir*, 16 mars 1996, p. C1.

_____, « Réforme Axworthy des programmes sociaux : de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi », *Le Devoir*, 15 octobre 1994, p. B1.

BISSONNETTE, Lise, « Une heureuse thérapie », *Le Devoir*, 2 novembre 1996, p. A12.

BOUCHARD, Lucien, « Notre tâche est de guérir la social-démocratie québécoise », *Le Devoir*, 9 octobre 1996, p. A7.

« C-113 : forte opposition au Québec », *La Presse*, 20 février 1993, p. A1.

CAMPBELL, Murray, « Harris Cruises to Victory », *The Globe and Mail*, 4 juin 1999, p. A1.

_____, « Polls Points to Harris Majority », *The Globe and Mail*, 29 mai 1999, p. A1.

_____, « NDP Leader Doesn't Rule Out Possibility of Deal with Tories », *The Globe and Mail*, 27 mai 1999, p. A12.

_____, « Tories Tax Plank Proving Unpopular », *The Globe and Mail*, 17 mai 1999, p. A1.

_____, « Harris Clings to Slim Lead », *The Globe and Mail*, 15 mai 1999, p. A1.

_____ et MACKIE, Richard, « Harris Hecklers : Angry Voters or Rent-a-Crowds? », *The Globe and Mail*, 12 mai 1999, p. A6.

_____, « Pre-Election Polls in Ontario Varying Widely », *The Globe and Mail*, 1^{er} mai 1999, p. A9.

CARAGATA, Warren, « Storm Warnings : The Liberals Gird for Battle Over Social Reforms », *Maclean's*, vol. 107, no 40, 3 octobre 1994, p. 12.

« Cartel FTQ-UCC-CSN sur l'ass.-maladie : un régime complet établi par étapes », *Le Devoir*, jeudi le 13 avril, 1967, p. 9.

CAUCHON, Paul, « Les étudiants claquent la porte », *Le Devoir*, 1^{er} novembre 1996, p. A4.

CAYOUCETTE, Pierre, « Les centrales syndicales se liguent contre les modifications à l'assurance-chômage », *Le Devoir*, 11 janvier 1993, p. 3.

CHARRETTE, Donald, « L'heure de vérité approche! », *Le Soleil*, 5 octobre 1996, p. A34.

CHIDLEY, Joe, « The fight for Toronto », *Maclean's*, vol. 110, no 11, 17 mars 1997, p. 46-50.

« Class warfare and the Harris government – Gordon », *Maclean's*, vol. 109, no 48, 25 novembre 1996, p. 15.

CLOUTIER, Mario, « Le consensus du Sommet s'effrite », *Le Devoir*, 13 novembre 1996, p. A1.

_____, « Québec améliorera le congé parental », *Le Devoir*, 1^{er} novembre 1996, p. A1.

« Le Collège des médecins, révisant sa position, propose : l'assurance-maladie obligatoire », *Le Devoir*, vendredi le 14 avril 1967, p. 1.

COMITÉ EXÉCUTIF DU BARREAU DU QUÉBEC, « Une étude préparée à l'insu des corps intéressés », *Le Devoir*, 24 juillet 1967, p. 4.

CORNELLIER, Manon, « Coup d'éclat du benjamin des Communes », *Le Devoir*, 21 avril 1998, p. A4.

_____, « Le projet de loi C-113 adopté », *Le Soleil*, 25 mars 1993, p. A5.

_____, « Assurance-chômage : le nouveau projet de loi dégonfle l'opposition conservatrice », *La Presse*, 18 février 1993, p. A12.

_____, « Assurance-chômage : Mulroney laisse peu d'espoir », *La Presse*, 2 février 1993, p. B1.

« Cutting Back to the Bone : Ontario's Tories Slash \$6,3b From Spending Plans », *Macleans*, vol. 108, no 50, 11 décembre 1995, p. 20-22.

« Days of Civility : Toronto Protesters Make Their Stand, but in a Polite Way », *Macleans*, vol. 109, no 45, 4 novembre 1996, p. 16-17.

« Débat public sur l'AMI? », *Le Devoir*, 21 février 1998, p. C3.

DION, Jean, « Formation de la main-d'œuvre : désaccord sur l'accord », *Le Devoir*, 22 avril 1997, p. A1.

_____, « Des milliers de manifestants dans la rue », *Le Devoir*, 30 octobre 1996, p. A9.

_____, « Les libéraux entendent bâillonner l'opposition », *Le Devoir*, 25 avril 1996, p. A7.

_____, « Pas question de retirer le projet, dit Young », *Le Devoir*, 13 mars 1996, p. A4.

_____, « Axworthy refuse de reculer », *Le Devoir*, 19 janvier 1996, p. A1.

_____, « La bataille contre la réforme de l'assurance-chômage ne fait que commencer, avertissent les syndicats », *Le Devoir*, 8 février 1993, p. A1.

DUBUISSON, Philippe, « Six amendements à la réforme de l'assurance-chômage », *La Presse*, 17 février 1993, p. B1.

DUFOUR, Valérie, « Le 1^{er} mai, une occasion de raviver la lutte à la pauvreté », *Le Devoir*, 1er mai 2000, p. A4.

DUTHEL, Jean-Yves, « Le Fonds de solidarité nous écrit », *L'Actualité*, vol. 21, no: 19, 1 décembre 1996, p. 38.

« The Final Rae Days? Ontario's First Socialist Premier, Having Alienated his Traditional Constituency, Is About to Face the Verdict of the People », *Macleans*, vol. 108, no 21, 22 mai 1995, p. 14-18.

FONTAINE, Mario, « Le comité sur la réforme Axworthy reçoit un accueil glacial à Montréal », *La Presse*, 7 décembre 1994, p. B5.

FRANCOEUR, Louis-Gilles, « Consensus à la Conférence parallèle des jeunes: la responsabilité des entreprises passe par la création d'emplois stables », *Le Devoir*, 18 mars 1996, p. A1.

GAGNON, Katia, « La lettre de Parizeau provoque une mini tempête », *La Presse*, 31 octobre 1996, p. B4.

GAUTHIER, Gilles Gauthier, « Young modifiera la réforme Axworthy », *La Presse*, 26 janvier 1996, p. B1.

GEDDES, John, « MAI Misgivings », *Maclean's*, vol. 111, no 11, 16 mars 1998, p. 38-39.

GERVAIS, Raymond, « Lloyd Axworthy tente de rassurer les Québécois quant à l'impact qu'aura la réforme de l'assurance-chômage », *La Presse*, 20 novembre 1994, p. A3.

GRAY, John, « Election 99 : Short and Nasty », *The Globe and Mail*, 3 juin 1999, p. A1.

_____, « Strategic Voting in Poor Democracy », *The Globe and Mail*, 1 juin 1999, p. A6.

_____, « Harris Ensures Ontario Election Most Costly Ever. Why? », *The Globe and Mail*, 12 mai 1999, p. A7.

_____, et D'ALIESIO, Renata, « Results of Brief Campaign Now in Voters Hands », *The Globe and Mail*, 3 juin 1999, p. A7.

GREENSPON, Edward, « That Sinking Feeling », *Report on Business Magazine*, vol. 14, no 11, mai 1998, p. 46.

HÉBERT, Chantal, « Réforme de l'assurance-chômage : Blais et Valcourt flairent la conspiration indépendantiste », *Le Devoir*, 9 février 1993, p. A1.

_____, « La réforme de l'assurance-chômage sème la zizanie dans les rangs conservateurs et pourrait menacer l'existence du gouvernement », *Le Devoir*, 29 janvier 1993, p. A1.

_____, « La réforme Axworthy : le débat tourne au vinaigre », *La Presse*, 7 octobre 1994, p. B1.

JENISH, D'Arcy, « No Middle Ground », *Maclean's*, vol. 108, no1, 2 janvier 1995.

LACHANCE, André, « Camarade boss », *L'Actualité*, vol. 21, no 18, 15 novembre 1996, p. 45.

LAFLAMME, Robert, « Les autochtones mèneront une consultation parallèle », *Le Devoir*, 16 décembre 1994, p. A4.

LANDRY, Bernard, « L'essentiel alliance de l'économie et du social », *Le Devoir*, 29 octobre 1996, p. A9.

LESAGE, Gilles, « Léonard annonce la mort de l'État-providence », *Le Devoir*, 18 octobre 1996, p. A6.

« Les négociations sur l'AMI sont reportées », *La Presse*, 29 avril 1998, p. D9.

LESSARD, Denis, « Québec garde sa marge de manœuvre », *La Presse*, 2 novembre 1996, p. B1.

_____, « 'Les gros bonnets' acceptent l'invitation de Lucien Bouchard », *La Presse*, 2 mars 1996, p. A1.

_____, « La moitié de la réforme Axworthy dépend de l'appui des provinces, reconnaît Massé », *La Presse*, 7 octobre 1994, p. B1.

« Londres veut bien discuter de l'AMI à l'OMC », *Le Devoir*, 22 octobre 1998, p. B4.

MACISAAC, Merle, « The Angry Backlash in the East », *Macleans*, vol. 109, no 8, 19 février 1996, p. 22.

MACKIE, Richard, « Harris Alleges 'Secret Deal' with Unions », *The Globe and Mail*, 12 mai 1999, p. A1.

_____, « Ontario Votes June 3rd », *The Globe and Mail*, 6 mai 1999, p. A1.

_____, « Election Budget Chops Taxes », *The Globe and Mail*, 5 mai 1999, p. A1.

MASSON, Claude, « Le Sommet de la... communication », *La Presse*, 2 novembre 1996, p. B2.

« Mike the Knife : Ontario's New Premier Has a Mandate to Cut Taxes and Slash Government », *Macleans*, vol. 108, no 25, 19 juin 1995, p. 10-13.

MYLES, Brian, « Le Centre-Sud dit non à la prostitution », *Le Devoir*, 15 mars 2000, p. A4.

NADEAU, Jean Benoît, « Le pouvoir de la FTQ », *L'Actualité*, vol. 21, no 18, 15 novembre 1996, p. 36.

_____, « La vérité sur le Fonds de solidarité », *L'Actualité*, vol. 21, no 17, 1 novembre 1996, p. 30.

NORMAND, François, « Comité sur l'AMI, Ottawa est d'accord », *Le Devoir* 24 avril 1998, p. A8.

_____, « Le Québec a de sérieuses réserves sur le projet AMI », *Le Devoir*, 27 mars 1998, p. A8.

_____, « Impacts de l'Accord multilatéral sur l'investissement au Canada, le processus de négociation des accords commerciaux se démocratise », *Le Devoir*, 18 février 1998, p. B1.

« L'OCDE reçoit le mandat de libéraliser les investissements », *Le Devoir*, 24 mai 1995, p. B2.

O'NEILL, Pierre, « Pas d'élections avant longtemps », *Le Devoir*, 17 janvier 1996, p. A1.

_____, « Bouchard veut négocier un nouveau pacte social », *Le Devoir*, 7 décembre 1995, p. A1.

« Ontario Cuts Back : Mike Harris Government Slashes Spending », *Maclean's*, vol. 108, no 31, 31 juillet 1995, p. 20-21.

« Ontario's « Bully Bill » : Critics Attack the Tories' Omnibus Legislation », *Maclean's*, vol. 109, no 3, 15 janvier 1996, p. 13.

« Ontario's Enigma : Having Lost her Lead, Liberal Lyn McLeod Faces the Fight of Her Life », *Maclean's*, vol. 108, no 23, 5 juin 1995, p. 26-29.

« Opening Shots in the Harris Revolution : Despite Heated Protests, the New Premier of Ontario Sticks to his Plan to Slash Spending », *Maclean's*, vol. 108, no 41, 9 octobre 1995, p. 24-25.

PARÉ, Isabelle, « Le grand transfert n'a pas eu lieu », *Le Devoir*, 28 février 1995, p. A1.

PICHETTE, Jean, « Une fausse note dans la messe du consensus », *Le Devoir*, 2 novembre 1996, p. A8.

_____, « La nuit pour trouver un compromis », *Le Devoir*, 1^{er} novembre 1996, p. A4.

_____, « Des consensus qui s'annoncent difficiles », *Le Devoir*, 30 octobre 1996, p. A9.

_____, « L'Ontario: l'avenir du Québec ? », *Le Devoir*, 16 avril 1996, p. A1.

PIOTTE, Jean-Marc, « Post-scriptum au sommet de 1996 », *Le Devoir*, 15 octobre 1998, p. A7.

« Redéfinir notre pacte social et les moyens d'y parvenir », *Le Soleil*, 18 mars 1996, p. B7.

ROY, Michel, « Trois associations des médecins devant la commission Castonguay : réquisitoire contre l'assurance-maladie obligatoire et générale », *Le Devoir*, jeudi le 20 avril 1967, p. 6.

ROY, Paul, « Appauvrissement zéro : l'heure de vérité », *La Presse*, 1 novembre 1996, p. B4.

_____, « Une affaire d'hommes », *La Presse*, 30 octobre 1996, p. B1.

« Satisfaits du Sommet », *Le Devoir*, 12 novembre 1996, p. A3.

SHEPPARD, Robert, « Tory Times in Ontario : Mike Harris Was the Issue and He Came from Behind to Win a Short Nasty Campaign », *Maclean's*, vol. 112, no 24, 14 juin 1999, p. 26.

_____, « Restless Voters : After a Nasty, Negative Campaign, Pollsters Found the Ontario Electorate Closely Divided on its Options », *Maclean's*, vol. 112, no 23, 7 juin 1999, p. 36.

_____, « The Harris Factor : Ontario's Election is Turning Into a Referendum on Tough Policies That Have Polarized the Province », *Maclean's*, vol. 112, no 20, 17 mai 1999, p. 18.

_____, « The Gentler Touch : Can Mike Harris's New Charm Offensive Restore the Fortunes of Ontario Conservatives? », *Maclean's*, vol. 111, no 20, 18 mai 1998, p. 14.

SCHOFIELD, John, « Le défi mondial », *L'Actualité*, vol. 22, no 10, 15 juin 1997, p. 23.

_____, « Trading Insults », *Maclean's*, vol. 110, no 17, 28 avril 1997, p. 46-47.

« Taking it to the Street : in Ontario and Alberta, Labor Rallies Against Spending Cuts », *Maclean's*, vol. 108, no 52, 25 décembre 1995/1^{er} janvier 1996, p. 36-37.

TREMBLAY, Miville, « Les partenaires tracent un bilan positif du Sommet sur l'emploi », *La Presse*, 27 septembre 1997, p. F2.

_____, « Le Sommet aura un effet favorable sur l'économie », *La Presse*, 6 novembre 1996, p. B1.

_____, « La concertation se poursuit d'une manière plus discrète » *La Presse*, 1 novembre 1997, p. F1

TRUDEL, Clément, « Les syndicats disent non au démantèlement de l'État », *Le Devoir*, 16 mars 1996, p. C1.

VALLIÈRE, Martin, « Le problème constitutionnel, premier obstacle à l'emploi », *La Presse*, 16 octobre 1996, p. D4.

VASTEL, Michel, « Le sommet des patrons et des syndicats de Montréal », *Le Soleil*, 2 novembre 1996, p. A32.

_____, « Les provinces dressent le programme de négociations post-référendaires », *Le Soleil*, 26 août 1995, p. A26.

VENNE, Michel, « Québec vise la création de 35 000 emplois de plus en trois ans », *Le Devoir*, 2 novembre 1996, p. A1.

_____, « 425 participants au Sommet », *Le Devoir*, 24 octobre 1996, p. A5.

_____, « Le sommet: un consensus, beaucoup d'attentes », *Le Devoir*, 21 mars 1996, p. A1.

_____, « L'incertitude économique coûte cher, dit le patronat », *Le Devoir*, 20 mars 1996, p. A2.

_____, « Parizeau ne promet pas la lune mais a suscité beaucoup d'attentes », *Le Devoir*, 10 septembre 1994, p. A6.

« Voyage d'étude de la Commission Castonguay », *Le Devoir*, mercredi le 27 décembre 1967, p. 7.

« Wading Into the Welfare Mess : As Social Assistance Costs Mount, the Provinces Move to Put Welfare Recipients to Work », *Maclean's*, vol. 108, no 49, 4 décembre 1995, p. 32-34.

WALLACE, Bruce, « Storm Clouds on the Horizon: A New Trade Treaty Angers Nationalists », *Maclean's*, vol. 110, no 46, 17 novembre 1997, p. 26.

WINSOR, Hugh, « U.S. Master of Attack Ads Plots Tory Campaigning », *The Globe and Mail*, 22 mai 1999, p. A10.

_____, « Hampton Proves Superior in Debate », *The Globe and Mail*, 19 mai, 1999, p. A9.

« When Mike Harris Read Charles Dickens – Fortheringham », *Maclean's*, vol. 108, no 42, 16 octobre 1995, p. 84.

YAKABUSKI, Konrad, « Bouchard offre un siège de plus à Johnson », *Le Devoir*, 9 mars 1996, p. A5.

_____, « Johnson réclame une présence libérale élargie », *Le Devoir*, 5 mars 1996, p. A1.

_____, « Québec prépare sa conférence sur le 'devenir' socioéconomique », *Le Devoir*, 29 février 1996, p. A4.

_____, « La réforme Axworthy renaît de ses cendres », *Le Devoir*, 21 avril 1995, p. A1.

YOUNG, Huguette, « La réforme de l'assurance-chômage est adoptée », *Le Devoir*, 15 mai 1996, p. A4.

_____, « L'Alberta signe un premier accord sur la formation de la main-d'œuvre », *Le Devoir*, 7 décembre 1995, p. C4.

_____, « McKenna déborde d'enthousiasme pour la réforme Axworthy », *La Presse*, 8 octobre 1994, p. G1.

Publications syndicales citées

Congrès du travail du Canada

CTC, *Les syndicats font toute la différence : un plan d'action*, énoncé de politique, , 22^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Toronto, mai 1999.

_____, *Les travailleurs et travailleuses exigent la justice sociale et économique*, énoncé de politique, 22^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Toronto, mai 1999.

___, *Solidarité mondiale*, énoncé de politique, 22^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Toronto, mai 1999.

___, *Solidarité mondiale, un programme syndical international*, énoncé de politique, 21^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, 13-17 mai 1996.

___, *Compte rendu des délibérations*, discours du président, 10^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Vancouver, mai 1974.

___, *Submission to the Federal Government*, 8 février 1967.

___, *Submission to the Federal Government*, 15 février 1966.

___, *Report of Proceedings*, Discours du président, 5^e assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada, Montréal, 20-24 avril 1964.

Conseil du travail de Montréal

CTM, *Notre engagement social, au cœur de l'action syndicale*, 14^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 16 et 17 avril 1998.

___, *Notre engagement social, au cœur de l'action syndicale*, discours du président, 14^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 16-17 avril 1998.

___, *Notre engagement social, au cœur de l'action syndicale*, rapport du secrétaire-général, 14^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 16-17 avril 1998.

___, *Le temps de faire le point*, 13^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 27-28 avril 1995.

___, *Des défis, des outils : l'emploi, le Montréal multi-ethnique, la relève*, rapport du secrétaire-général, 10^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 11-13 mai 1989.

___, *Cent ans de solidarité : histoire du CTM 1886-1986*, Conseils des travailleuses et travailleurs du Montréal métropolitain, Montréal, VLB Éditeur, 1987.

___, *Le mouvement et le nouveau gouvernement, avant on était contre...*, 4^e congrès du Conseil du travail de Montréal, 13-15 mai 1977.

___, *Procès-verbal de l'assemblée régulière*, 3 mars 1966.

GOSSELIN, Émile, *La troisième solitude, une étude de la pauvreté dans la région de Montréal*, Montréal, Conseil du travail de Montréal, 1965.

Conseil du travail de Toronto

CTT, *Organize, Educate, Resist*, Metro Toronto Labour Year Book 1997, Labour Council of Metro Toronto and York Region.

___, *We Won't Back Down*, Metro Toronto Labour Year Book 1997, Toronto and York Region Labour Council.

_____, *Organizing the Unemployed*, Metro Toronto Labour Year Book 1994, Labour Council of Metropolitan Toronto and York Region.

_____, *Justice and Jobs*, Metro Toronto Labour Year Book 1993, Toronto and York Region Labour Council.

_____, *Building Communities that Work*, Metro Toronto Labour Year Book 1991, Toronto and York Region Labour Council.

_____, *The Importance of Municipal Government*, Labour Council of Metropolitan Toronto and York Region Year Book 1990.

_____, *Labour Council of Metropolitan Toronto and York Region 1988 Year Book*, Labour Council of Metropolitan Toronto and York Region.

_____, *Labour Council of Metropolitan Toronto Year Book 1975*, Labour Council of Metropolitan Toronto.

_____, *Labour Council of Metropolitan Toronto, 1968 Yearbook*, Labour Council of Metropolitan Toronto, 1968.

GILL, J., « Legislative Action Fund : An Instrument for Change », dans *Labour Council of Metropolitan Toronto, 1970 Yearbook*, Conseil du travail de Toronto, 1970, p. 60-61.

LORIMER, James, « One Reform Group's Bid for Citizen Participation », dans *Labour Council of Metropolitan Toronto, 1970 Yearbook*, Conseil du travail de Toronto, 1970, p. 45.

MEAGHER, Terry, « Housing : A Major Social Problem! », dans *Labour Council of Metropolitan Toronto, 1968 Yearbook*, Conseil du travail de Toronto, 1968, p. 19.

PASKARUK, William, « The Official points of view », dans *Labour Council of Metropolitan Toronto, 1969 Yearbook*, Conseil du travail de Toronto, 1969, p. 44.

Fédération des travailleurs de l'Ontario

CENTRE FOR SOCIAL JUSTICE, *The Growing Gap, A Look at the Increasing Inequality Between the Rich and the Poor*, Toronto, CSJ, octobre 1998.

FTO, *The Public Sector, Public Services and the Economy*, 4^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 24-28 novembre, 1997.

_____, *Fight-Back : At Work – in the Streets – at the Ballot Box*, 4^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 24-28 novembre, 1997.

_____, *The Last Straw*, Special Emergency Convention, Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 28 juillet, 1997.

_____, *Labour's Voice in Ontario 1957-1997*, Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 1997.

___, *For a Full Employment Economy*, 3^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 20-24 novembre, 1995.

___, *Get to the Big Guys Before They Get to You*, rapport du président, 3^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 20-24 novembre, 1995.

___, *Labour's Relationship with the New Democratic Party When the NDP is in Government*, 2^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 22-26 novembre, 1993.

___, *Social Services*, 2^e assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 22-26 novembre 1993.

___, *President's Report*, 1^{re} assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 25-29 novembre 1991.

___, *Economic Renewal - Our Vision*, 1^{re} assemblée biennale de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Toronto, 25-29 novembre, 1991.

___, *An Economic Programme to Make Ontario Work*, 30^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 24-27 novembre, 1986.

___, *An Industrial Development Strategy : Economic and Social Planning for Growth, Full Employment and an Improvement in the Quality of Life*, 22^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 13-16 novembre, 1978.

___, *President's Report*, 12^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, London, 4-6 novembre 1968.

___, *Procès-verbal*, 12^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, London, 4 novembre 1968.

___, *Policy Statement on Housing and Urban Development*, 11^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Niagara Falls, 6-8 novembre 1967.

___, *Statement on Taxation Reports*, 11^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Niagara Falls, 6-8 novembre 1967.

___, *Report of the President*, 9^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, Windsor, 9-11 novembre 1965.

___, *Report of the Secretary-Treasurer*, 9^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 9-11 novembre 1965.

___, *Poverty in Ontario*, Fédération des travailleurs de l'Ontario, 1964.

___, *Statement on Poverty*, déclaration, 8^e assemblée annuelle de la Fédération des travailleurs de l'Ontario, 5-7 octobre 1964.

Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec

FTQ, *Les syndicats, artisans d'un monde meilleur*, discours du président, 25^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Québec, 23-27 novembre 1998.

___, *La FTQ et le Québec syndical*, Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 1997.

___, *Ouvrons l'avenir, échec au chômage*, discours du président, 24^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, 27 novembre- 1^{er} décembre 1995.

___, *Ouvrons l'avenir, échec au chômage*, document de travail, 24^e Congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 27 novembre-1^{er} décembre 1995.

___, *La souveraineté et notre projet de société, plus qu'un OUI, un pays!*, Montréal, Fédération des travailleurs du Québec, 1995.

___, *Regroupons nos forces*, discours du président, 23^e congrès Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 13-17 décembre 1993.

___, *Pour un Québec des solidarités*, 22^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 25-29 novembre 1991.

___, *Pour une politique de plein emploi*, document d'appui, 18^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 5-9 décembre 1983.

___, *La mobilisation toujours nécessaire*, discours inaugural de Louis Laberge, 15^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, 28 novembre-2 décembre 1977. 1971.

___, *Rapport du secrétaire général*, 12^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 30 novembre-4 décembre 1971.

___, *Un seul front*, discours inaugural du président Louis Laberge, Montréal, 12^e Congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, Montréal, 30 novembre-4 décembre

___, *Pour une révolution moins tranquille*, discours inaugural du président de la Fédération des travailleurs du Québec, 10^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, 4 octobre 1967.

___, *Sécurité Sociale*, Montréal, Fédération des travailleurs du Québec, 1967.

___, *Notre syndicalisme à l'heure du nouveau Québec*, discours du président de la FTQ, 9^e congrès de la Fédération des travailleurs du Québec, 8-12 décembre 1965.

___, *Constitution et règlements*, 1963-1965, 5^{ème} éd., Fédération des travailleurs du Québec.

FONDS DE SOLIDARTÉ DE LA FTQ, Loi constituant le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ)

_____ (Solideq), *SOLIDEQ et les SOLIDE : Fonds locaux de capital de développement*, Québec, mars 2000.

_____, *Façonner l'avenir : rapport annuel 1999*, Montréal, 1999.

_____, *Quinze ans au cœur de l'emploi*, Montréal, 1998.

_____, *Le Fonds régional de solidarité : société en commandite*, 1996.

Publications officielles citées

Canada

CANADA, *Le Canada et l'Accord multilatéral sur l'investissement*, rapport du Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, décembre 1997.

_____, Développement des ressources humaines, Comité permanent, *Canada : équité, sécurité et perspectives d'avenir : les Canadiens maîtres d'œuvre du renouveau social*, rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines, 1995.

_____, Développement des ressources humaines, *Le ministre Axworthy annonce un nouveau système d'assurance-emploi: un nouveau système qui remplacera l'actuel Régime d'assurance-chômage*, communiqué de presse, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1 décembre 1995.

_____, Développement des ressources humaines, *Consultations en vue d'améliorer notre système de sécurité sociale*, document d'information, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 5 octobre 1994.

_____, Développement des ressources humaines, *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, octobre 1994.

_____, Développement des ressources humaines, Comité permanent, *Les préoccupations et priorités au sujet de la modernisation et de la restructuration du système canadien de sécurité sociale*, rapport préliminaire, Comité permanent du Développement des ressources humaines, 1994, p. 1.

_____, *Résumé du rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1986.

_____, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, vol.2, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

_____, *Report of the Federal Task Force on Housing and Urban Development*, Ottawa, L'imprimerie de la Reine, 1969.

_____, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé*, volume I, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964.

_____, Arrêté ministériel du Conseil Privé, C.P. 1961-883.

Ontario

ONTARIO, *Greater Toronto : Report of the GTA Task Force*, Toronto, Publications Ontario, 1996.

_____, *Report of the Advisory Task Force on Housing Policy*, Toronto, août 1973.

Québec

QUÉBEC, *Oser choisir ensemble : Sommet sur le devenir social et économique du Québec*, document d'information, Québec, Communications Québec, 1996.

_____, *Le bilan des conférences socio-économiques : de décembre 1981 à octobre 1985*, Communications du Québec, Québec, 1985.

_____, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *La voix des hommes sans voix*, annexe 22 au Rapport de la CESBES, Québec, 1971.

_____, « Comité d'expression publique », annexe du procès-verbal de la CESBES du 15 mars 1967, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

_____, Procès-verbal de la CESBES des 1^{er} et 2 février 1967, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

_____, Procès-verbal de la CESBES des 18 et 19 janvier 1967, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

_____, Procès-verbal de la CESBES du 30 novembre 1966, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

_____, Procès-verbal de la CESBES des 23 et 24 novembre 1966, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy.

_____, « Objectif de la nouvelle commission », communiqué de presse, documents administratifs de la CESBES, Fonds de la Commission d'enquête sur la santé et le Bien-être social, Archives nationales du Québec, Sainte-Foy, 1966.

Autres sources d'information citées

DYMOND, William, témoignage devant le Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, 5 novembre 1997.

Études électorales canadiennes 1965 et 1997.

HAMELIN, Michel (entrevue avec), du Secrétariat du Sommet sur l'économie et l'emploi, 6 juillet 2000.

LAFOREST, Jean-René (entrevue avec), directeur général de SOLIDEQ, 30 mars 2000.

LÉVESQUE, Benoît, *L'impact de l'action des SOLIDE sur le développement local et sur l'emploi*, conférence prononcée lors des rencontres régionales des SOLIDE 1999-2000.

MARCHI, Sergio, témoignage devant le Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, 4 novembre 1997.

Rapport intérimaire sur l'Accord multilatéral sur l'investissement, septembre 1998,
http://www.finances.gouv.fr/pole_ecofin/international/ami0998/ami0998.htm#p11.

RESO, *Forum canal de Lachine : le canal de Lachine, une voie d'avenir pour le Sud-Ouest*, janvier 2000.

_____, *L'accès au développement : un enjeu vital pour tout le Sud-Ouest. Bilan et perspective*, septembre 1999.

_____, *Statuts et règlements*, version amendée par l'assemblée générale du 29 septembre 1999.

_____, *Plan de développement de la main-d'œuvre en emploi et sans emploi du Sud-Ouest, 1999-2002*, mars 1999.

_____, *Pour un développement économique au profit de la communauté du Sud-Ouest, 1998-2000*, novembre 1998.

_____, « 'Les pépines' entrent en action mais les enjeux demeurent », *Cahier annuel du RESO*, septembre 1998.

SMYTHE, Elizabeth, témoignage devant le Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux, 24 novembre 1997.