



LIBR-00261



---

*La réglementation économique  
et le système fédéral*



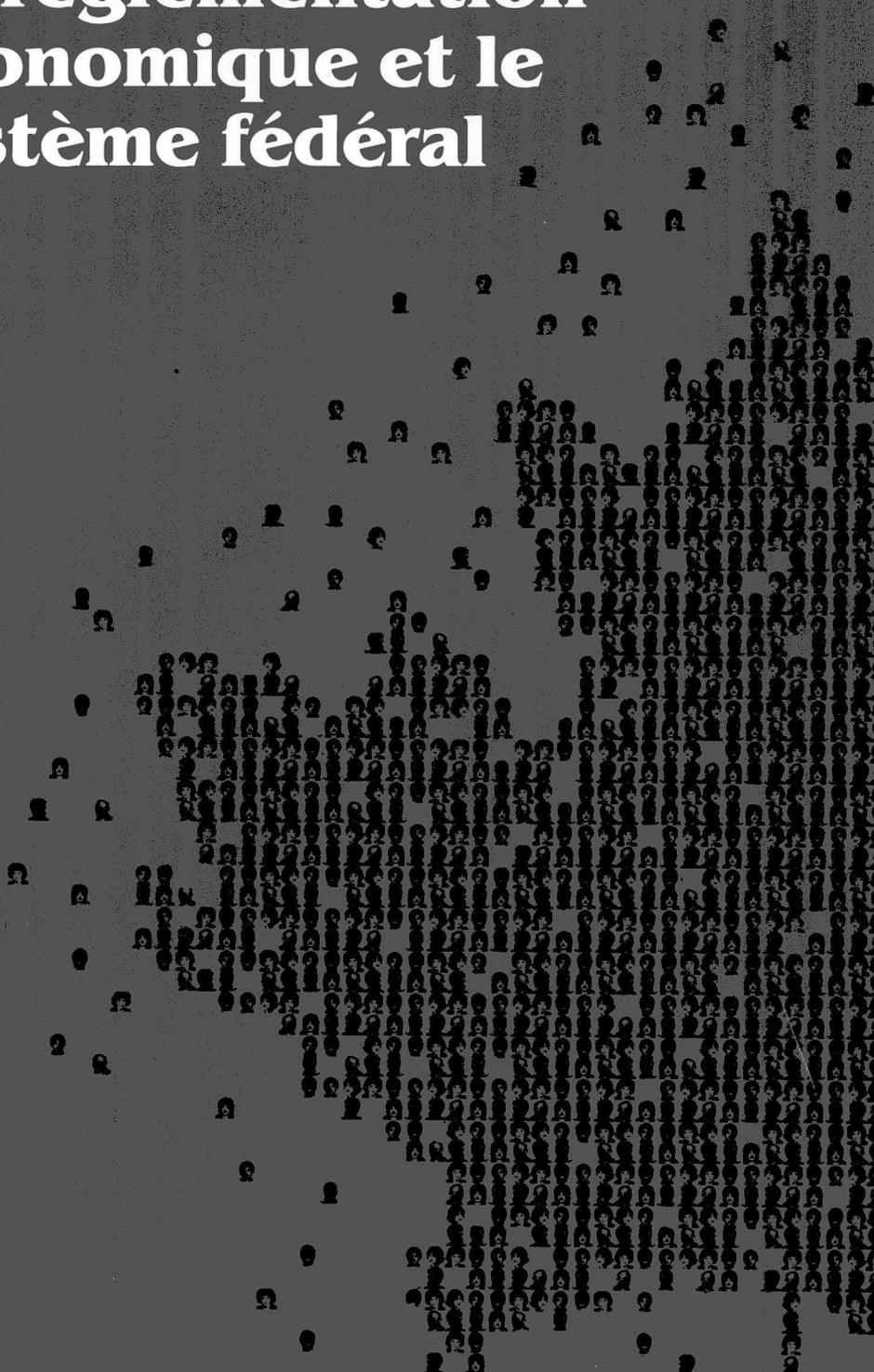
*Volume 42 des études commandées dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.*

*Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.*

**RICHARD SCHULTZ et ALAN ALEXANDROFF**

---

# La réglementation économique et le système fédéral





---

# La réglementation économique et le système fédéral

RICHARD SCHULTZ  
ET  
ALAN ALEXANDROFF

Commission royale sur l'union économique  
et les perspectives de développement du Canada

Nous remercions Carl E. Beigie, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le Conseil économique du Canada, Steven Globerman, J.E. Hodgetts, l'Institut de recherches politiques, Hudson Janisch, les maisons George Allen et Unwin, James Lorimer et Methuen, la *Revue de la Banque du Canada* et le statisticien en chef du Canada qui ont bien voulu nous permettre de reproduire des documents et des extraits d'ouvrages, publiés ou non.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Imprimé au Canada  
ISBN 0-660-91535-9  
ISSN 0827-1011  
N° de cat. Z1-1983/1-41-42F

En vente au Canada par l'entremise de nos  
agents libraires agréés  
et autres librairies  
ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada  
Approvisionnement et Services Canada  
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 14,95 \$  
à l'étranger : 17,95 \$  
Prix sujet à changement sans préavis

*DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)*

Schultz, Richard J. (Richard John), 1945–  
La réglementation économique et le système fédéral

*(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,*

ISSN 0827-1011 ; 42)

Publ. aussi en anglais sous le titre : Economic regulation and the federal system.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-660-91535-9

1. Industrie et État — Canada. 2. Fédéralisme — Canada. 3. Canada — Politique économique. 4. Industrie — Droit — Canada. I. Alexandroff, Alan S. II. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. III. Titre. IV. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 42.

HD3616.C33S3814 1985 338.971 C85-090258-4

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.  
CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter  
MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited



AVANT-PROPOS *vii*  
INTRODUCTION *ix*  
PRÉFACE *xiii*  
REMERCIEMENTS *xv*

CHAPITRE 1

**Introduction** *1*

Définition de la réglementation *2*  
Le caractère polyvalent de la réglementation *6*  
Les dimensions politiques de la réglementation  
économique : argumentation *15*  
L'administration établit la politique *16*  
Les aspects politiques intergouvernementaux de la  
réglementation économique : hypothèse *29*  
Réglementation économique et différends  
intergouvernementaux : trois cas *39*

CHAPITRE 2

**Réglementation des transports aériens** *43*

Les moments forts de la réglementation de  
promotion : 1937–1958 *44*  
L'apparition de la réglementation de planification : 1958–1969 *48*  
La planification et ses opposants : 1970–1984 *54*  
L'abandon de la politique fédérale de planification : 1977–1984 *66*  
Conclusion *69*

CHAPITRE 3

**Réglementation des télécommunications 73**

Les télécommunications au Canada et la structure  
de la réglementation 74

Les télécommunications avant 1968 : réglementation de contrôle 88

Réglementation des télécommunications et tentative  
de planification : 1968–1984 99

Conclusions 114

CHAPITRE 4

**Marchés financiers, réglementation et adaptation des entreprises 117**

Introduction 117

Le système financier national du Canada 121

La stratégie industrielle et le système financier national 121

Modèles de systèmes financiers nationaux 123

La situation du Canada 128

Intermédiaires financiers 131

Aperçu 131

Les banques 131

Les quasi-banques 133

Les autres institutions financières 133

Le régime d'emprunt 135

Conclusion 136

Le modèle d'adaptation de l'entreprise 136

Aide de l'État à l'entreprise 136

Conclusion 140

Réglementation de planification et marchés financiers 142

À la recherche de l'uniformité 148

Des avenir opposés 150

CHAPITRE 5

**Conclusions : questions et options 159**

La réglementation économique et le système fédéral : questions 160

La réglementation économique et le système fédéral : options 169

Maintien du statu quo 169

Mécanismes de réglementation conjointe 171

Politisation de la réglementation 174

Déréglementation 176

ANNEXE 179

NOTES 194



Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économie de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD



De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson, coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche,

Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER  
ALAN CAIRNS  
DAVID C. SMITH



Ce volume présente une analyse politique fouillée de l'évolution de la réglementation économique dans trois secteurs vitaux de l'infrastructure de l'économie canadienne : les transports aériens, les télécommunications ainsi que le marché des valeurs et le marché financier. Il constitue la première étude de la réglementation au Canada dans laquelle ces trois importants secteurs sont étudiés simultanément et dans une perspective historique.

Dans la structure générale des recherches menées par la Commission, ce volume appartient à un groupe de quatre études réunies sous le titre « Les dimensions politiques de la politique économique ». Les auteurs ont été invités, en conformité du mandat confié à la Commission, à étudier les principales tendances politiques et leur dynamique au cours des trois dernières décennies. Cette perspective historique devait permettre aux auteurs de parler intelligemment de l'orientation d'éventuelles réformes ainsi que de la politique actuelle. Selon la définition retenue, les dimensions politiques de la politique économique comprennent trois aspects : les buts et les idées inhérents à l'art de la politique; l'évolution des grands rapports de pouvoir entre le secteur public et le secteur privé d'une part et entre les divers ordres de gouvernement d'autre part; et les transformations des structures et des mécanismes principaux de formulation de politiques.

Schultz et Alexandroff montrent que la réglementation dans ces trois secteurs a connu une triple transformation, sa vocation passant successivement du contrôle à la promotion et à la planification. Cette évolution tient au développement des buts et des idées, tant au sein de chaque secteur que dans les trois secteurs pris ensemble. Une fois établie, chaque forme de réglementation renforce différents types de

conflits politiques entre les intérêts en jeu. Dans le mode « planification », les conflits politiques prennent de plus en plus le caractère d'une « somme nulle », les gains de l'un se faisant aux dépens de l'autre.

Les changements examinés sont liés à une compréhension des besoins économiques et technologiques; dans chaque secteur, ils tendent vers la déréglementation. Les changements ont aussi explicitement traité au triple rôle des provinces dans ces domaines de réglementation. Les provinces agissent en effet comme agents de réglementation, comme propriétaires d'entreprises réglementées, et comme représentants d'intérêts privés ayant, sur le plan régional, une importance économique.

À la lumière de leurs observations, les auteurs scrutent quatre options générales de la réforme structurale de la réglementation économique : le statu quo, les mécanismes de réglementation fédéraux-provinciaux, la réglementation à caractère politique et la déréglementation. Le statu quo s'applique évidemment à la réglementation de planification en vigueur, selon les auteurs, dans les trois secteurs étudiés. Au chapitre des mécanismes conjoints de réglementation, les auteurs envisagent un éventail de possibilités qui pourrait comprendre un développement des champs à double compétence constitutionnelle ou des changements à la suite desquels, par exemple, les provinces pourraient être représentées au sein des principaux organismes de réglementation nationaux. La réglementation à caractère politique concerne l'utilisation accrue d'organismes comme l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE), dont les critères de négociation étaient multiples et qui était étroitement liés à une participation directe du ministre et du Cabinet. La déréglementation, enfin, ne désigne pas tant un retour sans discernement à la dynamique du marché que l'adoption de mesures importantes propres à alléger la réglementation.

Schultz et Alexandroff sont en faveur de réformes qui penchent vers une plus grande déréglementation. Ils prennent cependant soin de ne pas élever la déréglementation en un appel simpliste à un retour au libre jeu des forces du marché, ni d'en étendre l'application à l'ensemble de la réglementation.

G. BRUCE DOERN



Pendant qu'ils travaillaient à la réalisation de ce projet, les auteurs ont contracté des dettes de reconnaissance à l'égard desquelles ils tiennent à exprimer leur gratitude. Leurs remerciements vont tout d'abord aux nombreuses personnes qui, pendant les quelques années qu'a demandé la préparation de ce travail et d'études connexes, ont généreusement donné de leur temps et partagé leurs connaissances et leurs idées. La contribution de ces personnes est d'autant plus appréciée qu'il était entendu qu'elles demeureraient anonymes. Les auteurs reconnaissent que cette étude n'aurait pas pu être menée à bien sans les nombreuses gentillesse qu'on leur a témoignées. Nous tenons également à remercier deux experts anonymes pour leurs commentaires et leurs suggestions qui, croyons-nous, ont amélioré la version finale de cette étude. Nous nous réjouissons de pouvoir nommer deux personnes dont le soutien et les conseils ont été essentiels: Bruce Doern et Hudson Janisch. Nous aimerions enfin remercier Ian Scott et Brownlee Thomas pour leur aide dans les recherches faites pour cette étude. Bien que les deux auteurs assument la responsabilité de tout l'ouvrage, il convient de signaler que Schultz en a rédigé les chapitres 1, 2, 3 et 5, et qu'Alexandroff a participé à la rédaction du chapitre 5 et écrit le chapitre 4.

RICHARD J. SCHULTZ  
ALAN ALEXANDROFF



---

# Introduction

L'un des principaux aspects du mandat de la Commission royale est « d'enquêter et faire rapport sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales et sur la gestion des affaires économiques du Canada<sup>1</sup> ». Cet aspect du mandat de la Commission découle de ce qui est peut-être la principale raison de la création de la Commission : la nécessité pour le Canada d'évaluer son aptitude à s'adapter aux transformations de l'économie mondiale et, en particulier, sa capacité de se révéler un concurrent efficace dans cette économie. L'objet de cette étude consiste à établir un lien entre notre capacité de concurrence et notre faculté d'adaptation, d'une part, et les fonctions et activités de nos organismes de réglementation, d'autre part. Plus précisément, l'objet de cette étude consiste à déterminer et à analyser en quoi les dimensions politiques de la réglementation, dans leurs rapports avec le fonctionnement du régime fédéral, agissent sur l'aptitude du Canada à atteindre ses objectifs en matière économique. Cette analyse servira de base à une évaluation des mesures administratives et institutionnelles destinées à atténuer les problèmes provenant du jeu complexe des interactions entre l'appareil de réglementation et le régime fédéral.

Dans ce chapitre d'introduction, nous nous proposons de donner un aperçu du reste de l'étude. Nous énonçons tout d'abord une définition de la réglementation économique qui devrait guider l'étude et en fixer le cadre. Dans la deuxième partie du chapitre, nous cherchons tout d'abord à montrer que la réglementation économique a servi d'instrument de gouvernement polyvalent, notamment au niveau fédéral, et

nous relevons ensuite certains des aspects analytiques les plus significatifs des fonctions de la réglementation. La section suivante présente un bref exposé du sujet principal de cette étude, qui analyse le développement de la fonction de la réglementation économique et ses répercussions sur les aspects politiques de la réglementation. Nous nous intéressons en particulier à deux aspects : (1) les incidences de la fonction de la réglementation sur le mode de représentation des intérêts en jeu et sur la structure des relations entre les questions de réglementation et les organes décisionnels d'une part, et (2) les autres questions et pouvoirs d'ordre politique d'autre part. Les trois premières sections de ce chapitre servent essentiellement à présenter des données générales pour la quatrième, dans laquelle nous décrivons et développons l'hypothèse de base de cette étude : l'évolution de la fonction de la réglementation a suscité ou développé des conflits entre les divers ordres de gouvernement. À nos yeux, ces conflits s'observent sur deux plans : entre le fédéral et les provinces et entre les provinces. La cinquième et dernière section de ce chapitre présente brièvement les trois études de cas qui serviront à illustrer notre hypothèse de base. Nous y expliquons en outre les principes qui ont guidé le choix de ces études.

## Définition de la réglementation

L'objet de cette section est de faire un tour d'horizon des diverses significations ou définitions du concept central de cette étude — la réglementation — et d'énoncer la définition qui sera utilisée ici. Ce tour d'horizon devrait lui-même fournir un cadre de recherche clair et explicite et fixer le champ de l'étude.

Depuis plus d'une décennie maintenant, la réglementation publique, tant au Canada qu'aux États-Unis, a constitué à la fois un sujet de préoccupation et d'intérêt pour le monde des affaires et les milieux politiques et universitaires. Bien qu'il ait fait l'objet d'une telle attention, il est étonnant de constater qu'on s'entend si peu sur la définition du concept central. Pour paraphraser un commentaire judiciaire souvent cité au sujet de l'obscénité, il semble que, même si nous ne sommes pas en mesure d'en donner une définition, nous savons tous ce qu'est un règlement quand nous en voyons un! Les définitions réunies ci-dessous — certaines sont plus rigoureuses que d'autres — témoignent bien de la difficulté de donner une définition à la « réglementation ».

- La réglementation . . . est toute contrainte imposée à la liberté normale des individus dans le cadre de l'activité légitime du gouvernement<sup>2</sup>.
- La réglementation économique [est] l'imposition, par un gouvernement, de règles appuyées par l'utilisation de peines et destinées spécifiquement à modifier le comportement économique des individus et des entreprises du secteur privé<sup>3</sup>.

- La réglementation, dans son sens le plus large, englobe à peu près tout ce que le gouvernement fait, car la majorité des gestes posés par le gouvernement fédéral procurent des avantages et imposent des restrictions. Au sens large, les programmes de subvention, les programmes de recherche et de développement, les dispositions fiscales et les nombreux avantages procurés par l'État à la population ont des aspects réglementaires<sup>4</sup>.
- La réglementation, dans son sens le plus large, est la fonction essentielle de l'État. En effet, la perception des impôts et les dépenses, ses deux autres principaux moyens d'intervention, peuvent être assimilées à des formes spéciales de réglementation. . . . De ce point de vue, étudier la réglementation publique équivaut à étudier le rôle et les fonctions de l'État lui-même — ce qui n'est pas une mince tâche<sup>5</sup>!
- La réglementation économique . . . est l'imposition de règles visant à modifier sensiblement un comportement économique, règles qui sont appuyées par le pouvoir de l'État<sup>6</sup>.
- La réglementation est le moyen par lequel une administration publique exerce un contrôle sur une activité privée à l'égard d'une règle prescrite dans l'intérêt commun<sup>7</sup>.
- La réglementation est un processus de restriction délibérée de choix d'activité d'un sujet, par une entité qui n'est pas directement intéressée ou liée à cette activité<sup>8</sup>.
- La réglementation a pour objet d'agir sur les relations entre les marchés privés et leurs résultats<sup>9</sup>.
- La réglementation suppose . . . l'utilisation directe et coercitive du pouvoir sur les citoyens<sup>10</sup>.
- La réglementation vise à fixer des limites aux activités des individus . . .<sup>11</sup>
- La réglementation désigne la législation de l'État ou les règles d'organismes publics qui ont force de loi et qui ont été promulguées pour modifier ou régir la façon dont les entreprises privées et publiques mènent leurs affaires. La réglementation économique désigne en général le contrôle de l'entrée de certaines entreprises dans un domaine commercial donné et la fixation des prix qui pourront être demandés. Dans certaines situations, elle comprend la spécification des normes des services que les entreprises peuvent offrir<sup>12</sup>.
- Par « réglementation économique », nous entendons l'intervention de l'État par des mécanismes de contrôle non naturels dans une économie mixte, mais principalement dominée par les lois du marché. Plus spécifiquement . . . la réglementation économique [suppose] une intervention de l'État dans la fixation du prix des biens et des services, la limitation de l'entrée de telles ou telles entités dans certaines activités économiques ainsi que l'établissement de normes de service et le contrôle de leur respect par les agents réglementés<sup>13</sup>.
- La réglementation est le fruit de l'activité des organismes de réglementation. (Anonyme, de toujours)

Comme cette liste le montre bien, il y a, dans ces diverses tentatives de définition de la « réglementation », un mélange confus d'intentions, de conséquences, d'objectifs, d'instruments, de processus et de buts poursuivis. Nous n'avons pas l'intention, en faisant ressortir cette formidable confusion conceptuelle, de dérouter ceux qui souhaitent s'attaquer au sujet de la réglementation — ni de mettre en émoi les fervents exégètes, qui passeraient évidemment un jour mémorable avec des analystes à travailler dans un « borbier conceptuel<sup>14</sup> ». Compte tenu de la confusion actuelle, on ne peut que plaindre ceux qui choisissent simplement de plonger sans avoir au préalable fait un « effort sérieux » pour définir le domaine de leurs recherches<sup>15</sup>. Bien qu'il ne nous appartienne pas de nous lancer ici dans une entreprise où tant d'autres ont échoué, c'est-à-dire d'énoncer une définition de la réglementation qui serait largement reconnue, nous n'en avons pas moins tenté de cerner le sujet de cette étude. Ce faisant, nous ne ferons pas que fixer le cadre et le champ de notre étude, mais nous soulignerons, ce qui est plus important, les problèmes d'administration publique relevant du mandat de la Commission que la recherche et l'analyse de nouvelles solutions visent à résoudre.

Pour les fins qui nous occupent, la réglementation économique présente les caractéristiques essentielles suivantes. Premièrement, elle suppose l'intervention de l'État dans la limitation ou la restriction du comportement, c'est-à-dire des choix, des individus ou des entreprises. Deuxièmement, bien que la réglementation économique puisse mettre en jeu la quasi-totalité des instruments de l'État — de la persuasion morale aux subventions en passant par les impôts et la propriété publique —, il y a, au cœur même de la réglementation, un aspect sur lequel Lowi a insisté : le pouvoir coercitif de l'État. En d'autres termes, la réglementation est plus étroitement associée au gouvernement par son côté « coercitif » que par ses aspects incitatifs. La troisième caractéristique de la réglementation économique est, dans cette étude, la place qu'elle accorde au comportement économique. On peut aussi donner du comportement économique une définition très générale, où nous pouvons identifier trois domaines précis : (1) l'entrée dans un certain secteur d'activité économique (et la situation inverse), (2) les prix (tarifs, taux) pratiqués et, (3) les conditions (normes) qui gouvernent les relations entre les entreprises réglementées et leurs clients<sup>16</sup>. Les deux premières de ces trois formes de comportement nous paraissent les plus importantes. À nos yeux, il doit y avoir une forme de contrôle d'entrée ou de prix pour qu'une activité puisse être assimilée à une réglementation économique.

Cette « non-définition » de la réglementation économique appelle quelques commentaires. Premièrement, nous ne limitons pas, contrairement à ce qui a été fait dans certains des exemples cités, l'univers de la réglementation économique à l'entreprise privée; dans un régime

économique où Air Canada, les Chemins de fer nationaux du Canada, la Société Radio-Canada et Énergie atomique du Canada (pour ne pas donner d'exemples d'équivalents provinciaux) sont des agents économiques de premier plan soumis à ce que nous avons dit être une réglementation économique, nous fausserions singulièrement la réalité en faisant le contraire. Deuxièmement, même si nous insistons, comme beaucoup d'autres, sur le fait que les restrictions ou les mesures de contrôle imposées par l'État sur le comportement des agents économiques constituent un élément essentiel de notre définition de la réglementation économique, nous ne voulons pas sous-entendre que les agents économiques s'opposent automatiquement à ce rôle de l'État. Quelles que soient les limites des théories de prévision ou d'explication universelle de Stigler et d'autres, il y a bien trop d'exemples d'entreprises qui profitent de la réglementation économique pour que le contraire soit vrai. Troisièmement, nous ne lions pas notre définition à un modèle précis d'organisme public — l'organisme de réglementation indépendant. Bien avant que le premier organisme indépendant soit créé, les gouvernements eux-mêmes se mêlaient de réglementation économique. Le régime des « 6 et 5 » et, aujourd'hui des « 4 » que le gouvernement a imposé à des entreprises par ailleurs soumises à la réglementation de tels organismes doit nous prémunir contre l'établissement d'un rapport irréfléchi entre une activité de l'État et une forme de gouvernement. En dépit de cette mise en garde, nous nous intéresserons principalement dans cette étude à la réglementation économique qui suppose la participation d'organismes indépendants, parce qu'il y a un net rapport de corrélation entre la réglementation économique des organismes indépendants d'une part et la multiplication des conflits intergouvernementaux d'autre part. Enfin, nous n'établissons pas dans notre définition de rapport automatique entre la réglementation économique et une fonction ou un objectif déterminé. Mitnick, par exemple, dans la sixième définition citée précédemment (voir la note 7), associe la réglementation à un contrôle de l'activité économique. À notre avis, même si l'on a raison de soutenir que certains règlements adoptés à tel ou tel moment avaient essentiellement une fonction de contrôle, restreindre ainsi la définition de la réglementation équivaut à imposer une conception de la réglementation économique qui est par trop statique pour trouver appui dans l'histoire. L'histoire montre en effet clairement que les tenants de la réglementation l'ont assimilée à un instrument de gouvernement à la fois dynamique et polyvalent. D'ailleurs, la juste appréciation de cette perspective nous semble à ce point importante du point de vue de cette étude que nous en expliquons en détail la signification dans la section suivante.

Nous tenons à insister sur le fait que, dans notre analyse de l'utilisation de la réglementation économique comme instrument polyvalent, nous ne posons pas de jugement sur l'opportunité ou l'inopportunité de

cette utilisation. En d'autres termes, nous ne formulons pas d'opinion normative quant à l'utilisation de la réglementation économique dans tel ou tel cas. L'exercice auquel nous nous livrons est plus neutre; il vise simplement à établir comment a évolué l'utilisation de la réglementation et à en découvrir les conséquences politiques. Le bien-fondé de l'utilisation de la réglementation économique à de telles fins est une question que nous abordons dans le dernier chapitre, où nous examinons certains des coûts et des avantages associés à diverses utilisations de la réglementation ainsi que certaines solutions susceptibles d'atténuer les conflits intergouvernementaux provoqués, selon nous, par ces utilisations.

## **Le caractère polyvalent de la réglementation**

Comme nous venons tout juste de l'indiquer, certains auteurs ont formulé que la réglementation économique, comme instrument de gouvernement, avait une fonction ou un objet passablement restreint et spécifique : le contrôle de certaines activités économiques. Les analystes veulent ainsi dire que l'objet de la réglementation économique consiste à faire en sorte que le comportement des entreprises réglementées soit restreint à un éventail de choix que la société a considérés, habituellement par le biais d'une loi, socialement acceptables. Tout comportement défini à l'extérieur de cet éventail de choix est jugé inacceptable, et les organismes de réglementation ont, du fait de leur rôle d'agents de contrôle, les pouvoirs voulus pour ordonner que des mesures correctives soient prises si l'entité réglementée adopte un comportement interdit.

À notre avis, limiter la fonction de la réglementation économique au contrôle constitue, pour plusieurs raisons, une attitude injustifiée. Premièrement, aucune définition, ni aucun concept de la réglementation économique n'appelle logiquement une telle restriction de sa fonction. Deuxièmement, certaines des critiques adressées à des organismes de réglementation, de même que certaines théories élaborées pour expliquer l'attitude de ces organismes, ont été fondées sur l'hypothèse douteuse selon laquelle le contrôle est la fonction de la réglementation alors que, en fait, les organismes en question remplissaient peut-être des fonctions bien différentes de celles qui leur avaient été attribuées. Pour donner un exemple précis, les analystes ne devraient pas être automatiquement surpris ou scandalisés de ce qu'un organisme de réglementation des transports aériens, au lieu de remplir les fonctions que lui prête l'analyste, s'efforce de protéger les entreprises réglementées contre des forces économiques défavorables. Mais qui plus est, nous croyons qu'en attachant trop d'importance à la fonction « contrôle », on méconnaît un fait qui a été souvent constaté et utilisé, à savoir que la réglementation économique peut servir plusieurs fins ou objectifs. Nous croyons, en effet, que c'est la polyvalence de la réglementation économique qui,

dans une très large mesure, explique que les administrations publiques en aient fait l'un des principaux instruments par lesquels elles cherchent à influencer, à diriger et à régler le comportement économique et, de ce fait, le comportement social, des entreprises et des individus.

Du point de vue historique, la réglementation économique a eu à la fois une fonction négative, la proscription, et une fonction positive, la prescription. En plus de servir de moyen de contrôle, elle a servi d'instrument de promotion et de planification.

Nous avons déjà dit du contrôle qu'il visait à déterminer ce que les entreprises réglementées ne pouvaient pas faire et qu'il avait par conséquent un caractère « négatif ». Comme instrument de promotion, la réglementation suppose la protection ou l'amélioration du bien-être économique des entités soumises à ses effets. Si la réglementation de contrôle est généralement associée aux règlements qui visent les monopoles de fait ou les services publics, la réglementation de promotion s'observe le plus souvent dans les situations où l'entrée dans un secteur d'activité — le transport aérien ou le camionnage, par exemple — est soumise à l'attribution d'un permis émis par l'organisme de réglementation. Il convient de souligner que, de même si nous ne postulons pas automatiquement que la réglementation de contrôle est efficace et socialement nécessaire, c'est-à-dire que les organes de réglementation ne sont pas « captifs » des agents réglementés, nous n'affirmons pas que la réglementation de promotion, en améliorant le bien-être des agents réglementés par la « protection des producteurs » est socialement favorable. Ce type de réglementation, comme bon nombre de ses critiques l'affirment avec justesse, constitue peut-être simplement un moyen par lequel les autorités politiques imposent des coûts et accordent des avantages aux diverses parties. En revanche, et particulièrement — mais non nécessairement — quand il y a une entreprise publique en jeu, Air Canada, par exemple, la réglementation peut servir à jouer un rôle reconnu socialement favorable en améliorant la situation. Cela dépend évidemment de ce qui constitue une bonne situation et de l'évaluation coûts/avantages d'autres moyens propres à donner les mêmes résultats.

La planification suppose pour la réglementation économique un rôle positif beaucoup plus ambitieux. Comme instrument de planification, la réglementation comporte une intervention de l'État au chapitre des entrées et des prix ainsi que l'établissement de normes dans la définition des objectifs appliqués, non pas uniquement aux entités réglementées, mais aussi aux branches d'activité et aux secteurs réglementés, dans le choix des objectifs prioritaires, l'attribution d'un poids à chacun, l'attribution de responsabilités aux entités chargées d'atteindre les objectifs définis, la coordination éventuelle de leurs activités et, le cas échéant, le règlement des différends au sein du secteur réglementé.

Il convient de souligner que les trois fonctions différentes que nous venons de distinguer ne s'excluent pas les unes les autres. De plus, bien

que notre approche soit progressive, nous ne voulons pas donner à penser que l'arrivée d'une nouvelle fonction met fin à celle qui l'a précédée. En fait, la réglementation de promotion et la réglementation de planification reposent toutes deux sur la réglementation de contrôle. L'exemple qui suit devrait le démontrer.

La réglementation canadienne sur la radiodiffusion offre un exemple classique d'utilisation de la réglementation comme moyen de planification. Les uns après les autres, les gouvernements ont énoncé un vaste ensemble d'objectifs publics que les radiodiffuseurs du secteur public et du secteur privé, à titre de membres d'un « système unique », doivent s'efforcer d'atteindre. Pour y parvenir, on attribue, par exemple, à chaque station radiophonique une certaine forme de programmation musicale — c'est-à-dire un rôle — et on la protège dans une certaine mesure par l'attribution de permis, ou plus précisément par la non-attribution de permis, à d'éventuels concurrents du même territoire. Le permis accordé, et la protection concomitante, est réputé être lié à la réalisation par la station des objectifs publics et de ses objectifs propres. Le renouvellement périodique des permis offre une occasion d'évaluation des résultats. Si une station ne remplit pas les conditions qui ont présidé à l'émission de son permis, ou si elle enfreint ces conditions, ce qui a été le cas, récemment, d'une station de Québec, l'organisme de réglementation peut utiliser son pouvoir de contrôle pour imposer à l'entité réglementée la peine qu'il juge appropriée.

Outre cet aspect « positif-négatif », deux autres caractéristiques générales par lesquelles les différentes fonctions de la réglementation économique peuvent se reconnaître méritent d'être signalées. La première concerne les « processus décisionnels » généralement associés à chaque fonction<sup>17</sup>. La seconde fait intervenir la portée de chacune des fonctions de la réglementation.

Le processus décisionnel associé à la réglementation de contrôle présente deux caractéristiques essentielles. La première est sa nature réactive. Cette caractéristique est bien illustrée par une décision de la Commission des chemins de fer du Canada qui remonte à 1919 : « Chaque fois que la compétence d'un tribunal de réglementation intervient, comme cela a toujours été le cas, après l'établissement d'un tarif, la fonction de ce tribunal consiste à réglementer, mais non à prendre des initiatives<sup>18</sup>. » En 1966 encore, l'organisme qui a remplacé la Commission insistait sur le fait que « . . . la réglementation est et doit être dans une large mesure *ex post facto*<sup>19</sup> ». La seconde caractéristique associée au processus décisionnel de la réglementation de contrôle est son caractère correctif. La réglementation de contrôle vise en effet à empêcher les conduites inacceptables par des moyens comme l'établissement de taux ou l'interdiction de certaines actions et à corriger les écarts de conduite des entités réglementées.

La réglementation de promotion et la réglementation de planification ont moins tendance à offrir un caractère réactif et correctif. La réglementation de promotion, d'une part, est associée à une fonction de surveillance plus active qui amène par conséquent l'organisme de réglementation à prendre plus d'initiatives, notamment à l'égard des parties susceptibles de compromettre l'« équilibre » des entreprises qui sont déjà réglementées. Par concomitance, le processus décisionnel associé à la réglementation de promotion concerne moins le règlement de griefs que la solution de problèmes généraux. La réglementation de planification, enfin, s'écarte encore davantage de ce caractère réactif et correctif. Elle est bien plus susceptible de comporter des activités et des réponses à caractère réglementaire que ne le sont les autres normes de réglementation. Parallèlement, le processus décisionnel qui lui est associé comporte des activités à caractère plus général et davantage tournées vers la solution de problèmes et la formulation de politiques.

La deuxième caractéristique générale qui peut servir à distinguer les différentes fonctions de la réglementation économique a trait à leur portée respective. La portée de la réglementation de contrôle est beaucoup plus restreinte que celle de la réglementation de promotion et, à plus forte raison, que celle de la réglementation de planification. Pour conceptualiser et organiser une comparaison de la portée de chacune des trois fonctions de la réglementation, il est intéressant d'utiliser les concepts économiques de la structure des marchés, de leur conduite et de leur performance<sup>20</sup>. La structure des marchés désigne pour nous les aspects suivants de l'activité économique qui peuvent être réglementés :

- entrée dans un secteur et sortie d'un secteur;
- nombre d'entreprises d'un secteur;
- taille des entreprises;
- différenciation des produits;
- intégration verticale; et
- diversité des produits (« regroupement par conglomérat<sup>21</sup> »).

Pour les fins qui nous occupent, la conduite des marchés comprend :

- l'établissement des prix;
- le calcul des coûts;
- les investissements productifs;
- la publicité;
- les relations avec le personnel;
- les opérations relatives aux actions;
- les relations avec les clients;
- la qualité du service;
- la protection de l'environnement et la sécurité du travail;
- l'amortissement;
- la structure de l'entreprise et les relations internes; et
- les pratiques comptables.

Bien qu'il y ait quelques différences significatives entre l'utilisation que nous faisons des concepts de structure et de conduite des marchés et celle qu'en font habituellement les économistes, c'est à l'égard du « rendement » que nous nous écartons le plus de l'usage habituel. Pour les économistes, le concept du « rendement » comporte habituellement une « évaluation normative de la qualité sociale de l'affectation des ressources. . . ». Les économistes cherchent à évaluer la performance en fonction d'un ensemble de normes ou de critères constituant un « bon rendement<sup>22</sup> ». Pour les fins de cette étude, les aspects normatifs de la performance ne présentent ni intérêt ni utilité. Nous nous intéressons davantage aux variations de la portée des objectifs ou des buts des trois fonctions de la réglementation : contrôle, promotion et planification. Quelques exemples devraient suffire à clarifier cette distinction.

**Transports** Avant 1967, le principal objectif attribué par la *Loi sur les chemins de fer* à la réglementation des tarifs ferroviaires visait à faire en sorte que ceux-ci soient « justes et raisonnables » et que les chemins de fer n'exercent ni « discrimination », ni « préférence<sup>23</sup> ».

En 1967, l'objectif déclaré de la réglementation des transports, chemins de fer compris, était d'offrir « un système économique, efficace et adéquat de transport. . . ». Bien que la réglementation des tarifs ferroviaires ait été en majeure partie abrogée, le législateur avait prévu des dispositions en vertu desquelles les tarifs ne devaient pas nuire « à l'intérêt public<sup>24</sup> ».

Bien que ces modifications n'aient jamais été promulguées, il est intéressant de souligner dans notre étude que, en 1977, le gouvernement fédéral a proposé que les objectifs de la politique en vigueur soient remplacés par l'énoncé suivant :

Il est, par les présentes, déclaré que la politique canadienne des transports a pour objet la mise en place d'un système de transport qui

- a) soit efficace,
- b) contribue efficacement à la réalisation des objectifs sociaux et économiques tant au niveau national que régional, et
- c) offre des conditions uniformes, des services facilement accessibles aux usagers. . .<sup>25</sup>.

**Énergie** Avant 1959, l'attribution de permis aux pipe-lines ne faisait l'objet d'aucun énoncé statutaire en matière de normes, de critères ou d'objectifs. L'organisme de réglementation, la Commission des transports du Canada, avait le mandat de « rendre compte de toutes les considérations qui lui semblent être pertinentes et . . . d'un intérêt public<sup>26</sup> ». Après 1959, l'Office national de l'énergie a été tenu, avant d'émettre un permis à l'égard d'un pipe-line, d'être « convaincu que le besoin et la nécessité publiques requièrent présentement et requerront à

l'avenir » le pipe-line en question. Ce faisant, l'Office devait tenir compte des facteurs suivants :

- l'accessibilité du pétrole ou du gaz au pipe-line;
- l'existence de marchés, effectifs ou possibles;
- la praticabilité économique du pipe-line;
- la responsabilité et la structure financières de l'auteur de la demande, les méthodes de financement de la canalisation, ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront l'occasion de participer au financement, à l'organisation et à la construction du pipe-line; et
- tout intérêt public qui, de l'avis de l'Office, peut être atteint par l'octroi ou le rejet de la demande<sup>27</sup>.

**Radiodiffusion** Avant 1967, les objectifs de la réglementation de la radiodiffusion au Canada ne faisaient l'objet d'aucun énoncé statutaire. Le texte qui s'en rapprochait le plus était une disposition de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion* de 1936 qui autorisait la Société Radio-Canada, qui réglementait à cette époque les stations privées, à édicter des règlements « pour contrôler la nature de la totalité ou de l'un des programmes radiodiffusés par la Société ou par des stations privées » et « pour encourager et assurer un emploi plus considérable d'artistes ou exécutants canadiens par les stations de la Société et les stations privées<sup>28</sup>. . . ».

Depuis 1967, la *Loi sur la radiodiffusion* comporte l'énoncé de politique suivant :

Il est, par les présentes, déclaré

- a) que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique, ci-après appelé le système de la radiodiffusion canadienne, comprenant des secteurs public et privé;
- b) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;
- c) que toutes les personnes autorisées à exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, mais que le droit à la liberté d'expression et le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables, est incontesté;
- d) que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait être variée et compréhensive et qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et équitable d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public et que la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de

- haute qualité et utiliser principalement des ressources créatrices canadiennes et autres;
- e) que tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles;
  - f) qu'il y aurait lieu d'assurer, par l'intermédiaire d'une corporation établie par le Parlement à cet effet, un service national de radiodiffusion dont le contenu et la nature soient principalement canadiens;
  - g) que le service national de radiodiffusion devrait
    - i) être un service équilibré qui renseigne, éclaire et divertisse des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers, et qui offre une répartition équitable de toute la gamme de la programmation,
    - ii) être étendu à toutes les régions du Canada, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles,
    - iii) être de langue anglaise et de langue française, répondre aux besoins particuliers des diverses régions et contribuer activement à la fourniture et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional, et
    - iv) contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne;
  - h) que, lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt public en accordant une importance primordiale aux objectifs du service national de radiodiffusion;
  - i) que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être doté d'un équipement de radiodiffusion éducative; et
  - j) que la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques ou techniques;  
et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion pour le Canada énoncée au présent article consiste à confier la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne à un seul organisme public autonome<sup>29</sup>.

**Télécommunications** Depuis 1906, les objectifs statutaires de la réglementation du téléphone étaient analogues à ceux des chemins de fer de l'époque; ils visaient spécifiquement à garantir l'application de taux justes et raisonnables et à éviter que les compagnies de téléphone relevant de la compétence du fédéral ne pratiquent ni discrimination, ni préférence.

En 1978, le gouvernement fédéral a fixé de nouveaux objectifs en matière de télécommunications. Les objectifs suivants s'appliquent aux compagnies de téléphone.

Il est, par les présentes, déclaré

- a) que des systèmes efficaces de télécommunication étant indispensables à la souveraineté et à l'intégrité territoriale du Canada, il y a lieu de développer et d'exploiter les services de télécommunication et les possibilités de production de manière à sauvegarder, enrichir et affermir le patrimoine culturel, politique, social et économique du Canada;
- b) que tous les Canadiens ont droit, sous réserve de restrictions d'ordre technologique économique, à des services de télécommunication dignes de confiance et utilisant au mieux les moyens, ressources et installations disponibles, compte tenu des priorités et besoins régionaux et provinciaux;
- d) qu'il y a lieu de renforcer les liens de télécommunication à l'intérieur des diverses régions du Canada et entre elles, et d'utiliser au maximum les installations canadiennes dans les transmissions de télécommunication entre le Canada et l'étranger;

\* \* \*

- n) qu'il est souhaitable qu'au Canada les systèmes et services de télécommunication, à l'exclusion des entreprises de radiodiffusion visées à l'alinéa e), soient effectivement soumis à un contrôle canadien par l'intermédiaire du droit de propriété ou par voie de réglementation;
- o) qu'il est souhaitable que les télécommunicateurs appliquent des tarifs justes et raisonnables, sans discrimination injustifiée à l'égard d'individus ou de groupes;
- p) qu'il y a lieu de promouvoir la recherche et l'innovation dans tous les domaines qui touchent aux télécommunications en vue d'améliorer les systèmes canadiens de télécommunication et de raffermir l'industrie canadienne dans le secteur de la production de programme de radiodiffusion et dans celui de la fabrication de systèmes et d'équipements de télécommunication;
- q) qu'il est souhaitable au Canada que la réglementation et la surveillance des télécommunications dans tous ses domaines soient souples et facilement adaptables aux changements culturels et sociaux ainsi qu'aux progrès de la science et de la technologie, et qu'elles assurent un bon équilibre entre l'intérêt du grand public et les besoins financiers légitimes des entreprises de télécommunication<sup>30</sup>.

Comme ces exemples le montrent, la réglementation, comme instrument de gouvernement, n'a pas été confinée à un éventail restreint

d'objectifs. Au contraire, on l'a appliquée à la poursuite de presque tous les objectifs de politique générale imaginables.

Du point de vue de l'analyse, cette diversité ne facilite pas la classification des objectifs poursuivis par la réglementation. L'une des approches qui semble offrir une certaine utilité, même si elle ne fournit pas la réponse à tous les problèmes, consiste à établir une distinction entre les objectifs ou les buts endogènes et exogènes. Les objectifs endogènes désignent les questions ou les aspects relatifs aux agents d'un secteur d'activité — relations entre acheteurs et vendeurs comprises —, alors que les objectifs exogènes désignent l'emploi ou l'utilisation du secteur d'activité lui-même à la réalisation d'autres objectifs. Dans le domaine des transports, par exemple, Studnicki-Gizbert explique que l'amélioration du fonctionnement du système des transports constitue en soi un objectif endogène, alors que la poursuite, par le biais d'une politique des transports, du développement régional ou industriel, ou l'amélioration de la répartition des revenus entre régions ou groupes constituent des objectifs exogènes aux transports<sup>31</sup>.

L'objectif que nous poursuivons en présentant cette distinction « endogène/exogène » qui, il convient de le souligner, tient davantage du rapport continu que de la relation dichotomique, repose sur l'hypothèse selon laquelle on observe des constantes dans les rapports entre les différentes fonctions de la réglementation. Ainsi, la réglementation de contrôle est normalement associée à des objectifs endogènes assez étroits et circonscrits, alors que la réglementation de promotion, et plus particulièrement la réglementation de planification, suppose que ces objectifs sont élargis au point d'englober des objectifs exogènes. Dans le secteur des transports et celui des télécommunications, par exemple, on pourrait supposer que la réglementation de contrôle se substituerait à la concurrence, de manière à éviter que les agents en situation de monopole ne tirent de leur activité des bénéfices excessifs ou monopolistiques. Dans ces secteurs, une réglementation plus ambitieuse, mais qui demeurerait une réglementation de contrôle, pourrait viser des objectifs endogènes plus larges comme la qualité de prestation des services. Par contraste, la réglementation de planification de ces secteurs vise un plus large ensemble d'objectifs. Bien que cette réglementation continuerait d'être un instrument de poursuite d'objectifs endogènes, ceux-ci seraient complétés, et parfois rendus moins prioritaires, par des objectifs exogènes en vertu desquels la branche d'activité en question serait réglementée au profit de la réalisation d'autres objectifs comme le développement régional, l'unité nationale ou la souveraineté technologique.

Nous avons résumé, pour fins de comparaison, cette analyse de l'application de la mesure de la portée de la réglementation économique à l'évaluation de son caractère polyvalent dans la matrice qui suit.

**FIGURE 1-1**

		Portée de la réglementation		
		Structure	Conduite	Objectif
Fonction de la réglementation	Contrôle			
	Promotion			
	Planification			

À notre avis, cette matrice permet de comparer, aussi bien dans le temps qu'entre les organismes, l'utilisation par l'État de la réglementation économique comme outil ou instrument susceptible de régir et d'influencer tel ou tel secteur de l'économie. En somme, nous croyons que les trois fonctions auxquelles on a appliqué la réglementation peuvent se distinguer du point de vue de la constance des relations entre les trois mesures de la portée de chaque type de réglementation. La réglementation de contrôle, qu'on a généralement associée au monopole de fait et aux services publics, concerne peu la structure du secteur visé (structure qui est généralement admise au départ), mais porte principalement sur un éventail restreint de conduites d'entreprise et comporte des objectifs politiques minimes, presque exclusivement endogènes. À l'autre extrême, la réglementation de planification porte explicitement sur des questions de structure, soumet aux effets de la réglementation un éventail considérablement élargi de conduites et poursuit un ensemble beaucoup plus complexe d'objectifs endogènes et exogènes.

### **Les dimensions politiques de la réglementation économique : argumentation**

Jusqu'ici, nous avons donné notre définition de la réglementation économique et nous avons présenté trois distinctions analytiques qui témoignent de la polyvalence de la réglementation adoptée jusqu'à ce jour. Il nous reste à établir la signification de ce qui précède pour la Commission royale et, en particulier, pour les aspects de son mandat qui concerne les dimensions politiques de la prise de décisions à caractère économique. Nous croyons y arriver facilement, et ce, en deux étapes. D'une part,

nous énoncerons ce que nous croyons être les conséquences saillantes de l'évolution du caractère polyvalent de la réglementation économique à l'égard des dimensions politiques de la réglementation. Deuxièmement, nous énoncerons les conséquences des politiques intergouvernementales, exercice qui constitue le propos même de cette étude.

Avant d'entreprendre cette tâche, nous tenons à signaler que cette étude ne se veut pas une analyse fouillée des dimensions politiques de la réglementation. Nous ne nous proposons pas de répertorier les sources de demande et les pressions de changement en matière de réglementation économique, ni d'analyser le processus politique qui mène aux changements. C'est pourquoi nous ne nous demanderons pas par exemple, si la réglementation de planification de l'Administration fédérale est née en réponse aux demandes d'une province ou d'un secteur d'activité donné, ou si elle a été instituée par le gouvernement fédéral et imposée aux autres agents du système. Même si nous croyons que cette analyse mériterait d'être faite, cette activité politique préalable est ici considérée comme admise<sup>32</sup>. Notre propos consiste en effet à étudier les conséquences politiques, notamment au chapitre des relations intergouvernementales, de l'évolution de la fonction de la réglementation.

### *L'administration établit la politique*

La prémisse de base de cette analyse est de plus en plus répandue dans l'analyse des principes d'administration publique. Son tenant le plus connu est Theodore Lowi, pour qui « l'administration établit la politique<sup>33</sup> ». Nous soutenons que, si l'on assimile chacune des fonctions de la réglementation à un programme unique ou, à tout le moins, à un programme discernable, les changements de la fonction de la réglementation entraîneront de profonds changements des aspects politiques de la réglementation.

À nos yeux, et compte tenu de la définition de la réglementation économique proposée ici, la question essentielle est l'utilisation que fait le gouvernement de la réglementation économique pour influencer ou orienter les décisions économiques de l'entreprise. Il s'ensuit que le principal critère de distinction des trois fonctions de la réglementation est le degré d'autonomie de l'entreprise ou, à l'inverse, le degré d'emprise de l'État sur les décisions de l'entreprise qui est associé à chaque fonction. De plus, nous sommes fort intéressés par le degré d'autonomie dont disposent les dirigeants d'entreprise pour fixer les buts des entreprises et prendre les décisions stratégiques nécessaires à la réalisation de ces buts. Pour analyser ce degré d'autonomie, on peut notamment établir une distinction entre les règles et les buts ou les résultats de la prise de décisions à caractère économique. À nos yeux, la réglementation de contrôle s'intéresse principalement aux règles et concerne beaucoup moins les résultats, alors que la réglementation de

promotion et, particulièrement, la réglementation de planification touchent de beaucoup plus près les résultats en ce sens qu'elles orientent les activités économiques vers des résultats ou des objectifs fixés par l'État.

Cette distinction entre les règles et les résultats étant établie, la réglementation de contrôle suppose que les organismes de réglementation jouent un rôle dans la supervision des relations entre les acheteurs et les vendeurs de biens ou services d'une entreprise réglementée. Le législateur cherche alors principalement à établir des règles et à faire en sorte que l'entreprise s'y conforme. La réglementation de promotion, de son côté, suppose non seulement une supervision des relations, mais, à certains égards, une administration des relations, non pas uniquement entre l'entreprise et ses clients, mais également entre les entreprises d'un même secteur. La portée de la réglementation augmente alors de façon à englober non seulement des règles de comportement, mais également des résultats fixés par l'État. La réglementation de planification, enfin, comprend non seulement les fonctions précédentes, mais suppose, en outre, que le législateur s'intéresse en priorité à fixer des buts, l'établissement de règles étant relégué au second plan.

Pour en revenir à l'établissement d'un lien entre chacune des fonctions de la réglementation et le degré d'autonomie du processus décisionnel de l'entreprise, nous dirons que, dans la réglementation de contrôle, les entreprises réglementées jouent le rôle le plus important dans l'établissement de leurs buts et des stratégies propres à assurer leur développement. De toute évidence, les organismes de réglementation peuvent influencer les décisions de l'entreprise, mais ils ne le font pas directement, si ce n'est pour interdire certains buts ou diverses formes de conduite. Dans les limites de conduite acceptées, les prérogatives de l'entreprise sont souveraines. Dans la réglementation de promotion, les entreprises et l'État participent plus intimement à la définition des buts et à l'orientation de certaines entreprises et de certaines branches d'activité — le camionnage, les transports aériens ou la radiodiffusion, par exemple. Il convient peut-être d'établir une distinction entre deux types de réglementation de promotion qui, en dépit de leur caractère général, ne demeurent pas moins discernables. Le premier, qu'on pourrait baptiser *Réglementation de promotion des intérêts privés*, est caractérisé par la primauté des intérêts du secteur privé sur ceux du secteur public. Dans cette forme de réglementation, qui est étroitement associée aux diverses théories des marchés « captifs » ou de la « protection des producteurs », l'État utilise la réglementation pour promouvoir les intérêts des entreprises réglementées en les protégeant contre la concurrence. La réglementation du camionnage et, aux États-Unis, la réglementation des transports aériens fournissent d'excellents exemples de ce type de réglementation. Le second type est la *Réglementation de promotion des intérêts publics*, dans laquelle les objectifs publics jouent un plus grand rôle et où une certaine variante de l'intérêt public peut primer, en ce que

l'État utilisera la réglementation pour promouvoir le bien-être économique d'une entreprise choisie comme instrument. Généralement, mais pas toujours, l'instrument qui sera choisi et dont on cherchera à promouvoir les intérêts sera une société d'État. La réglementation des transports aériens au Canada de 1938 à 1964 fournit un exemple de cette forme de réglementation de promotion.

Dans un régime de réglementation de planification, les prérogatives de l'entreprise sont sensiblement réduites, dans la mesure où l'État en vient à jouer le plus important rôle en matière d'établissement de buts. Quand la réglementation sert d'instrument de planification, le pouvoir de faire des choix ou de prendre des décisions stratégiques passe dans une large mesure des centres de décision de l'entreprise aux organismes de réglementation. Évidemment, ce changement est relatif et non absolu. Pour les fins qui nous occupent, il tire son importance de ce que les entreprises réglementées, en plus de perdre une part de leur autonomie décisionnelle, doivent, en conséquence, chercher davantage à exercer une influence ou des pressions sur les buts et les stratégies du secteur public.

Bien que cette distinction soit quelque peu amplifiée, la réglementation de contrôle et la réglementation de planification constituent, de ce point de vue, des extrêmes quant au degré d'autonomie de l'entreprise et d'intervention de l'État dans le processus décisionnel de l'entreprise (la réglementation de promotion tombant quelque part entre les deux, compte tenu de la variante choisie). La réglementation de contrôle est caractéristique des décisions économiques *prises* ou *orientées* par l'*entreprise*, alors que la réglementation de planification est caractéristique des décisions économiques *prises* ou *orientées* par l'*État*<sup>34</sup>. Dans notre propos, une distinction de cette nature tire son intérêt du fait qu'elle entraîne, à l'égard de l'intervention politique dans l'économie, un glissement de la réglementation de contrôle à la réglementation de planification. Ce glissement détermine lui-même une plus grande utilisation de la réglementation comme instrument d'intervention politique dans l'économie, pour façonner et orienter les objectifs de l'activité économique. À l'évidence, nous pourrions conclure qu'une intervention accrue de la politique dans l'affectation des ressources et le contrôle de la production et de la distribution des biens et des services suppose, par définition, une intervention politique accrue dans le choix des gagnants et des perdants de l'activité économique. Cette constatation, et le fait que les secteurs les plus souvent soumis à une réglementation économique sont ceux qui, comme les transports, l'énergie et les communications, supportent l'infrastructure de l'économie et ont de ce fait d'importantes ramifications économiques et sociales, expliquent dans une très large mesure pourquoi les mécanismes et les instances politiques associés à la prise de décisions réglementaires s'imposent à ce point à notre attention.

Notre proposition de base est la suivante : les changements de la fonction de la réglementation suscitent des changements des dimensions politiques de la réglementation. Nous ne voulons évidemment pas dire que les transformations des fonctions de la réglementation expliquent tout des dimensions politiques de la réglementation, mais simplement qu'elles rendent compte de certains de leurs aspects importants. Selon nous, il y a des constantes indéniables entre la politique et les relations associées à chacune des fonctions de la réglementation. Nous croyons en particulier qu'il est intéressant de se pencher sur deux dimensions spécifiques de ces constantes politiques pour comprendre comment les changements des fonctions de la réglementation ont exercé à leur tour un effet sur les aspects politiques de la réglementation. La première de ces dimensions est la distribution des acteurs en présence. La seconde est formée des relations entre les mécanismes de réglementation d'une part et l'arène de la réglementation ainsi que les autres mécanismes et tribunes politiques d'autre part. Examinons-les tour à tour.

Il y a une relation entre les diverses fonctions de la réglementation et l'éventail et la diversité des acteurs ou des intérêts représentés dans le processus de la réglementation. Pour caractériser cette relation, on peut notamment faire appel à un continuum de participation *restreinte* ou *élargie*. La participation à la réglementation de contrôle est assez restreinte en ce sens que les participants se limitent généralement à ceux qui sont directement touchés par les décisions d'ordre réglementaire : les entreprises réglementées et leurs clients. Il convient cependant d'observer que les derniers peuvent être représentés par un groupe ou un organisme collectif — les groupements d'expéditeurs et les chambres de commerce dans le cas du transport par rail, et les municipalités, dans le cas des abonnés du téléphone, par exemple<sup>35</sup>.

Dans la réglementation de planification, par contre, le modèle de représentation des intérêts est considérablement plus élargi et beaucoup plus diversifié. Évidemment, cela tient directement au fait que, ainsi que nous le prétendons, le passage de la réglementation de contrôle à la réglementation de planification contribue à mettre en vedette le caractère politique des questions réglementaires, le développement des ramifications des décisions réglementaires suscitant par voie de conséquence un élargissement des intérêts représentés. Un nombre croissant d'acteurs ou d'intérêts souhaitent être représentés parce que d'importantes décisions ayant une incidence sur leur bien-être sont prises ou modifiées par les organismes de réglementation.

L'évolution des fonctions de la réglementation contribue à diversifier les intérêts représentés pour plusieurs raisons. Premièrement, dans un régime de réglementation de contrôle, la représentation des intérêts est principalement assurée par des groupes ou des organismes « parapluies », alors que dans la réglementation de planification, les intérêts deviennent plus différenciés et moins fondus en un seul tout. Cela tient

au fait que les groupes « parapluies » ne se sentent plus en mesure de représenter efficacement la diversité des intérêts touchés d'une manière ou d'une autre par les décisions réglementaires. Dans le cas de la réglementation du téléphone, par exemple, on a vu naître un large éventail de groupes d'abonnés du service résidentiel représentant la classe moyenne, les personnes vivant sous le seuil de la pauvreté et les autochtones, pour n'en mentionner que trois, ainsi que des groupes représentant les abonnés du service commercial — petites et grandes entreprises, hôpitaux, hôtels et universités. Le point de vue des entreprises réglementées elles-mêmes offre un aspect voisin, mais distinct, du morcellement des intérêts. Dans un régime de réglementation de contrôle, et, en particulier, de réglementation de promotion, il peut y avoir coïncidence entre les intérêts des employeurs et des travailleurs; le phénomène tiendrait, dans le cas des premiers, à faire automatiquement supporter leur coût de main-d'oeuvre par leurs clients et, dans le cas des seconds, à atteindre la sécurité d'emploi grâce à des restrictions d'entrée anticoncurrentielles. Cette coïncidence d'intérêts peut être ébranlée dans un régime de réglementation de planification. Dans cette situation, les travailleurs n'auraient peut-être plus le sentiment que leurs intérêts sont bien représentés par les porte-parole des employeurs, et ils pourraient choisir de participer directement au processus.

La deuxième cause essentielle d'élargissement de la représentation des intérêts est évidente. Des intérêts qui n'étaient pas auparavant touchés par les décisions réglementaires, ou qui n'avaient pas le sentiment de l'être, peuvent en venir à trouver que, la réglementation étant de plus en plus axée sur la planification, leur bien-être est directement touché par ce qui se produit dans l'arène de la réglementation. Il s'ensuit que des parties intéressées, mais non antérieurement représentées, agissant pour protéger ou promouvoir leur bien-être, insistent pour être représentées lors des audiences des organismes de réglementation et pour y jouer un rôle actif. De même, les intérêts jusqu'ici inorganisés, voire diffus, peuvent former des groupes pour être représentés lors de ces audiences. Le groupe Transport 2000, créé pour représenter les usagers des chemins de fer, offre un exemple d'un tel groupe d'intérêt.

Le changement des fonctions de la réglementation est à l'origine d'une troisième source d'élargissement de la participation à la prise de décisions à caractère réglementaire. Cette source est le secteur public lui-même. Au fur et à mesure que la fonction de la réglementation change et que, par voie de conséquence, les organismes de réglementation prennent un pouvoir décisionnel accru, d'autres éléments de l'Administration peuvent chercher à se faire représenter directement pour protéger leurs objectifs ou défendre leurs intérêts et ceux de leur clientèle qu'ils jugent menacés par les décisions des organismes de réglementation. L'arène de la réglementation peut également s'imposer à l'attention si le gouvernement choisit d'avoir davantage recours à la réglementation dans la réalisation de ses objectifs.

L'argument énoncé précédemment, à savoir que les changements des fonctions de la réglementation expliquent les changements des modèles de représentation des intérêts, ne signifie pas que ces changements sont les seuls en jeu. Il est, en effet, de plus en plus évident qu'un nombre croissant d'intérêts cherchent à se faire représenter dans le processus de la réglementation, même lorsque la fonction de la réglementation ne change pas. Nous affirmons simplement qu'il y a un lien causal direct entre les changements de la fonction de la réglementation et l'élargissement des intérêts représentés, mais que d'autres forces contribuent à expliquer cette évolution quand la fonction de la réglementation ne change pas.

L'importance des changements des régimes de représentation des intérêts ne tient pas tant à l'accroissement du nombre de ceux qui participent au processus d'élaboration des règlements qu'à l'incidence de cet élargissement de la représentation sur les dimensions politiques de la réglementation. La conséquence la plus directe à cet égard est l'effet cumulatif potentiel de la représentation. Plus le nombre des groupes qui participent à l'élaboration de la réglementation augmente et plus les pressions que ceux-ci exercent sur le législateur sont grandes, plus les autres parties touchées deviennent sensibles à l'importance de la réglementation et des enjeux réels ou éventuels du processus. Bref, l'élargissement de la représentation contribue à mettre en évidence l'importance politique de la réglementation comme instrument de gouvernement.

L'un des aspects importants de cette évolution est qu'elle pourrait mener à des demandes du type « nulle réglementation sans représentation » fondées sur le principe selon lequel la légitimité de la réglementation est liée à la représentation de toutes les parties impliquées<sup>36</sup>. Ces demandes pourraient notamment susciter, compte tenu de l'arène de réglementation en jeu, des différends à l'égard des intérêts habilités à faire voir leur point de vue, c'est-à-dire à être représentés et entendus. Mais il y a plus; en effet, compte tenu des inquiétudes qu'a toujours soulevées l'inégalité de la répartition des ressources dans bien des processus de réglementation (inégalité qui peut amoindrir la valeur de la représentation), les mécanismes et les procédures de représentation peuvent être à l'origine de différends, particulièrement dans le cas d'intérêts plus diffus et moins organisés. Les débats qui ont entouré la création, au sein des administrations publiques, de bureaux de défense des droits des consommateurs et les décisions visant à « taxer » les entreprises réglementées pour soutenir la représentation des intérêts fournissent des exemples de ces différends. En 1979, par exemple, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), dans l'une de ses premières décisions comme organisme de réglementation des télécommunications, a annoncé qu'il annulait une décision de l'organisme qui l'avait précédé, la Commission canadienne des transports (CCT), et qu'il adjugeait les « frais », dans certaines

circonstances, à l'« intervenant . . . qui a participé à la procédure de façon sérieuse » et « qui a aidé à faire mieux comprendre le litige au Conseil<sup>37</sup> ». Parallèlement, les administrations publiques ou certaines de leurs composantes peuvent, pour plusieurs raisons (par souci d'équilibre ou pour trouver des alliés, par exemple), encourager, financièrement ou autrement, la formation de groupements d'intérêts qui chercheront ultérieurement à être représentés lors des audiences des organismes de réglementation.

L'effet le plus marqué de l'élargissement de la représentation concerne le mode de règlement des différends relatifs aux questions de réglementation. Les parties intéressées à la prise de décisions d'ordre réglementaire ne veulent pas simplement être présentes aux audiences; elles veulent être entendues. Elles veulent plus précisément que les organismes de réglementation tiennent compte de leurs vues et de leurs intérêts, particulièrement dans les affaires où les centres de décision semblent faire preuve de favoritisme à l'égard de certains intérêts, habituellement des entreprises réglementées. À nos yeux, l'élargissement de la représentation qui résulte des changements des fonctions de la réglementation rend plus difficiles les compromis et le processus de règlement des différends.

Cette affirmation va à l'encontre de l'un des points de vue dominants sur les aspects politiques de la réglementation et appelle donc quelques commentaires. Le point de vue en question est celui de Theodore Lowi et il est fondé sur la définition que donne ce dernier de la « mesure réglementaire ». Selon Lowi, la mesure réglementaire s'écarte de la mesure distributive ou redistributive en ce sens qu'elle suppose « un choix direct entre le favorisé et le non-favorisé<sup>38</sup> ». Essentiellement, Lowi soutient que les mesures réglementaires comportent un élément « somme nulle » important. Ses exemples — un canal de télévision unique et une liaison aérienne outre-mer — sont caractéristiques des décisions de type « somme nulle » en ce sens qu'il ne peut y avoir qu'un gagnant; les autres postulants doivent tous perdre. À nos yeux, le concept de la réglementation de Lowi est trompeur, car il est bien trop étroit et unidimensionnel. Lowi néglige de faire une distinction entre la réglementation que nous avons dite de promotion et les deux autres formes de réglementation, à savoir la réglementation de contrôle et la réglementation de planification. Pour nous, la réglementation de contrôle a été et demeure intrinsèquement étrangère à une « somme nulle ». Dès l'origine, et bien que la réglementation de contrôle ait dans une large mesure été fondée sur des différends bipolaires, la fonction de contrôle des organismes de réglementation consistait à équilibrer les intérêts de chacun des participants : l'entreprise réglementée et ses clients. L'exigence, par exemple, selon laquelle les taux ou les prix devaient être « justes et raisonnables » devait s'appliquer aux deux parties. Cela ne voulait pas dire qu'il n'y avait pas dans les différends d'ordre régle-

mentaire survenus en régime de réglementation de contrôle ni gagnant ni perdant; la situation ne pouvait pas être aussi facilement tranchée. Dans le régime de réglementation de promotion, en raison de l'extension du champ de la réglementation à la structure industrielle et compte tenu du rôle de gardien confié aux organismes de réglementation (qui deviennent chargés d'attribuer des permis aux canaux de télévision et aux lignes aériennes), la réglementation a résolument pris un caractère « somme nulle ». De plus, ce trait peut devenir de plus en plus évident au fur et à mesure que se dessine le mouvement vers la réglementation de planification, si les centres de décision publics possèdent, comme les organismes de réglementation indépendants, des pouvoirs de décision limités.

Le caractère « somme nulle » de la réglementation peut augmenter en raison d'un élargissement de la représentation et d'une augmentation parallèle des demandes divergentes ainsi que d'un développement des instruments de réglementation utilisés pour répondre à ces demandes. On se souviendra que, dans notre définition, nous avons limité la réglementation économique à trois domaines spécifiques de comportement économique : l'entrée, les prix et les normes de service qui y sont associées. Les trois instruments correspondants sont donc l'attribution de permis, l'établissement de taux et l'établissement de normes. Ces instruments posent cependant un problème : ils sont relativement peu raffinés. Ils peuvent convenir à la solution des principaux différends bipolaires en régime de réglementation de contrôle, mais il est douteux qu'ils aient la souplesse voulue pour contribuer à la solution des différends polycentriques associés à la réglementation de planification et à l'élargissement de la représentation qu'elle suppose. Pourtant, cette souplesse est essentielle à la réalisation des négociations et des échanges de concessions requis pour satisfaire une coalition d'intérêts suffisante.

Un accroissement du caractère « somme nulle » des différends d'ordre réglementaire peut avoir de profondes répercussions sur les dimensions politiques de la réglementation. On admet généralement que le véritable problème politique ne consiste pas tant à distribuer les bienfaits et récompenser les gagnants qu'à répartir les pertes et apaiser les perdants<sup>39</sup>. Les différends politiques à « somme nulle », du fait même de leur nature, mettent donc les centres de décision en présence du problème de la répartition des pertes. De plus, s'il est généralement vrai, ainsi que l'affirme Thurow, que « le processus politique est le moins susceptible » de concourir à la solution des problèmes de répartition des pertes, cette affirmation s'applique probablement particulièrement bien à la réglementation. Dans la mesure où les centres de réglementation ne sont pas exclusivement confinés à leur rôle d'agents de réglementation, mais qu'ils peuvent intervertir les rôles et, de ce fait, tirer profit d'autres ressources et d'autres instruments de décision, le développement d'un élément « somme nulle » ne constitue pas nécessairement un problème insoluble. Les organismes publics qui, en plus d'agir comme agents de

réglementation, sont les principaux participants à d'autres mécanismes politiques comportant le prélèvement d'impôts ou la distribution de subventions, peuvent arriver à résoudre des différends de réglementation en ayant accès à ces autres instruments de décision et en en faisant usage. Dans la mesure, toutefois, où les centres de décision ne disposent pas de toute la latitude voulue pour affronter le problème de la répartition des pertes, les perdants au jeu de la réglementation font face à un double choix. Ils peuvent soit accepter leur sort — le problème se trouvant ainsi résolu —, soit chercher à obtenir réparation auprès d'autres organismes de décision. Cette seconde solution donne lieu à d'importants changements des modèles de rapports entre les organismes de réglementation et les autres centres de décision publics.

Une autre façon d'apprécier l'incidence des changements de la fonction de la réglementation sur les dimensions politiques de la réglementation consiste à s'intéresser au rapport qu'il y a entre chacune des fonctions de la réglementation et aux liens qui unissent les mécanismes et les arènes de réglementation d'une part et les autres mécanismes et arènes politiques d'autre part. Pour caractériser les modifications de ces liens et fonctions, on peut utiliser un autre continuum dont les deux pôles sont l'*isolement* et l'*intégration*. Il convient de souligner que, contrairement aux changements dont il a été question dans la section précédente, le passage d'un processus isolé à un processus intégré dépend, dans le premier cas, de la création d'un organisme de réglementation spécifique. Par ailleurs, la distinction que nous établissons ne vaut pas quand les acteurs jouant un rôle en matière de réglementation jouent simultanément d'autres rôles politiques, dans d'autres institutions, une législature ou un ministère, par exemple.

La réglementation de contrôle type est associée à un processus politique qui est, dans une large mesure, isolé des autres processus politiques. Cet isolement découle en partie, et est tributaire, de la prétention des agents de réglementation à une forme spécifique ou unique de compétence administrative à l'égard d'autres organismes publics. C'est ainsi que l'un des principaux arguments invoqués pour justifier le fait qu'on ait retiré au Cabinet, en 1903, la responsabilité de la réglementation des chemins de fer a été la nécessité de créer un centre impartial de règlement des griefs, ce que le Cabinet, centre décisionnel partisan, ne pouvait pas être. Du même coup, on a justifié la décision de ne pas confier cette fonction à un pouvoir judiciaire impartial en soutenant que les tribunaux n'avaient pas la formation économique voulue pour assumer cette responsabilité<sup>40</sup>. L'ironie du sort a voulu que, pour appuyer l'isolement des autorités de réglementation, le gouvernement fédéral soit au moins allé chercher une assez bonne proportion des personnes chargées de voir à l'application de la réglementation dans le secteur des transports dans des milieux juridiques, et notamment des milieux judiciaires<sup>41</sup>. Une autre tactique génératrice d'isolement a con-

sisté à mettre l'accent sur le rôle quasi judiciaire de l'organisme de réglementation en en faisant une Cour d'archives et en donnant à ses membres un mandat fixe et de longue durée.

L'isolement des instances de réglementation des autres mécanismes politiques peut également s'apprécier à l'analyse du mandat confié par le législateur aux organismes de réglementation. Currie observe, par exemple, que le premier organisme de réglementation créé au Canada, la Commission des chemins de fer du Canada, « oeuvrait à l'intérieur de champs relativement étroits où ses fonctions pouvaient être définies avec précision par le Parlement et où on pouvait déterminer assez clairement ce qui devait être fait à l'aide de données techniques et statistiques<sup>42</sup> ». Les agents de réglementation eux-mêmes peuvent affermir leur isolement en évitant les différends d'ordre politique. Il leur suffit de donner une interprétation étroite de leur mandat et d'insister sur l'importance des précédents dans leurs décisions. Jackman, par exemple, note que la Commission des chemins de fer du Canada :

[. . .] a à maintes reprises insisté sur le fait qu'elle était uniquement habilitée à traiter les affaires de transport. Elle refusait de décréter l'adoption de tarifs expérimentaux ou de mise en valeur. . . La Commission a refusé de modifier des taux pour compenser l'effet d'un tarif ou pour des raisons d'intérêt public parce que, selon elle, c'est au Parlement que ces questions devaient être débattues<sup>43</sup>.

De même, Darling, dans son étude des aspects politiques de l'établissement des tarifs de transport du fret, a insisté sur la stratégie de la Commission des chemins de fer qui consistait à traiter en particulier de questions bien précises et étroitement définies, et il a montré comment la Commission s'était toujours battue pour ne pas être mêlée à des différends politiques plus importants<sup>44</sup>. L'une des mesures de l'« efficacité » de l'isolement des organismes de réglementation du secteur des transports, tout au moins pour la période qui relève, selon nous, de la réglementation de contrôle, a été le recours à une solution qui consistait à soulager l'organisme de réglementation de telle ou telle question. Ainsi, la réglementation relative à l'application de l'accord du Nid-de-Corbeau, qui a immédiatement eu des retombées politiques, a été retirée, en 1925, par décret du conseil, du mandat de la Commission des chemins de fer, et subséquemment enchâssée dans la législation. Une autre mesure consistait à confier périodiquement à des commissions royales l'étude de la « question des chemins de fer » lorsque les différends politiques s'accroissaient trop et semblaient menacer les recours juridiques ou la légitimité de l'organisme de réglementation.

Comme nous l'avons déjà souligné, l'isolement de la réglementation de contrôle était loin d'être parfait. Le lien le plus manifeste entre les instances de réglementation et les autres centres de décision politiques était le mécanisme d'« appel politique » inscrit dans la législation qui

créait le premier organisme de réglementation. Ce mécanisme prévoyait qu'un appel pouvait être porté devant le Cabinet fédéral à l'égard de toute question, de fait ou de droit. Par son caractère ouvert, cette disposition pourrait sembler menacer l'argument que nous venons d'énoncer. Nous ne le croyons pas. En effet, alors que la disposition relative à l'appel politique contribue, apparemment, à saper la barrière dressée entre les instances de réglementation et les autres centres de décision politiques, l'expérience semble confirmer notre hypothèse. D'une part, il semble que la disposition relative à l'appel n'a pas tant été adoptée pour donner au Cabinet un pouvoir de décision ultime, que pour protéger les instances de réglementation des ingérences de l'appareil judiciaire. Le législateur fédéral, au tournant du siècle, pouvait s'inspirer de l'expérience américaine. L'un des principaux aspects de cette expérience avait été le recours par les Chemins de fer aux tribunaux pour miner l'efficacité de l'organisme fédéral qui les réglementait, l'Interstate Commerce Commission. En conséquence, le législateur canadien a voulu donner aux agents de réglementation, et non aux tribunaux, le pouvoir d'établir les faits, et a restreint les appels devant les tribunaux aux questions de droit et de juridiction<sup>45</sup>. Pour compenser cette limitation des recours devant les tribunaux, le législateur a prévu, dans la version finale de la loi, le mécanisme d'appel politique.

Deuxièmement, et qui plus est, les Cabinets qui se sont succédés pendant l'ère de la réglementation de contrôle ont manifestement été attentifs à la nécessité de s'en remettre aux agents de réglementation. Comme le note Currie, les Cabinets avaient une « forte propension à appuyer les jugements de la Commission<sup>46</sup> ». Le Cabinet lui-même a observé, dans l'une de ses décisions d'appel :

Il est devenu pratique courante de ne pas s'opposer à un ordre de la Commission à moins que la Commission ne se soit manifestement appuyée sur quelque principe erroné ou qu'elle n'ait été autrement induite en erreur. Quand les affaires en litige sont des questions de fait dont la solution est liée à une masse de témoignages divergents, ou des questions que la Commission est particulièrement bien placée pour trancher, l'habitude veut que, sauf dans les cas énoncés précédemment, on n'intervienne pas dans les décisions de la Commission<sup>47</sup>.

Il n'est sans doute pas nécessaire que nous nous étendions plus longtemps sur le fait que le Cabinet avait tout intérêt à appuyer les décisions de l'organisme de réglementation. L'isolement servait aussi bien à protéger la Commission que le Cabinet. Dans la mesure où le Cabinet pouvait rejeter la responsabilité de décisions politiques impopulaires sur un centre de décision « apolitique » et neutre, il n'avait plus à en supporter la responsabilité politique. La force de la norme de la non-ingérence est mise en évidence par le fait que, de 1904 à 1961, seulement six appels, soit 8 % du total, ont été acceptés par le Cabinet<sup>48</sup>.

La réglementation de contrôle comportait néanmoins une fonction politique et, de ce fait, elle ne pouvait pas être totalement isolée des autres mécanismes politiques. Les parties mécontentes n'ont jamais renoncé au droit à casser les décisions prises par d'autres autorités politiques. L'histoire de la réglementation fournit de nombreux exemples d'efforts d'utilisation d'autres mécanismes politiques pour renverser les décisions des centres de réglementation jugées inacceptables. La même histoire montre néanmoins que, si la chose n'était pas impossible, elle n'était pas facilement réalisable. La chose tient en partie à l'isolement relatif des instances de réglementation. Cet isolement était lui-même le produit d'une large gamme de forces : les motifs institutionnels invoqués à l'appui de l'isolement des organismes de réglementation, l'éthique administrative qui s'est développée, le mandat confié par le législateur aux instances de réglementation et, enfin, un système de stimulants qui encourageait d'autres organes de décision à respecter ces limites institutionnelles.

Le passage de la réglementation de contrôle à la réglementation de promotion et, en particulier, à la réglementation de planification a exercé un effet marqué sur les rapports entre les organismes de réglementation et les autres centres de décision. Au lieu d'être relativement isolés des instances décisionnelles, les organismes de réglementation se sont trouvés mieux intégrés au processus politique général. Au lieu d'être relativement autonomes, les organismes de réglementation se sont trouvés mêlés à des relations d'interdépendance beaucoup plus complexes. Même si ces liens d'interdépendance ont contribué, à certains égards, à élargir le champ de leurs pouvoirs décisionnels, ils ont permis, par concomitance, d'affaiblir leur autonomie.

Cette progression de l'intégration des réglementations de promotion et de planification témoignait d'une évolution sensible des rapports et des rôles des institutions. Dans l'un et l'autre cas, par exemple, les autres centres de décision politiques — le Cabinet ou les ministres pris individuellement, par exemple — se réservaient habituellement des pouvoirs qui, dans la réglementation de contrôle, étaient normalement confiés aux instances de réglementation. Dans la réglementation des transports aériens adoptée après 1944, par exemple, l'attribution des permis était confiée au ministre des Transports et non à l'organisme de réglementation. Il en a été de même du secteur de la radiodiffusion de 1936 à 1968. Deuxièmement, on a pu observer un déclin de l'importance de la profession juridique et notamment de la magistrature comme principale source de nomination de cadres. Un nombre croissant de membres nommés venaient des milieux politiques ou de l'Administration<sup>49</sup>. Troisièmement, le mandat législatif des organismes de réglementation a connu d'importants changements. Au lieu d'être confinés à des « champs relativement étroits » et à des responsabilités définies de

façon assez précise par la loi, les organismes de l'ère de la réglementation de promotion et de planification ont généralement disposé de mandats ouverts qui, en plus de leur donner une orientation assez vague, leur conféraient en fait des pouvoirs discrétionnaires élargis<sup>50</sup>. Enfin, témoignant de la régression ou, à tout le moins, de l'affaiblissement de la spécialisation des institutions, les instances de réglementation de type planification ont constaté que d'autres instances publiques avaient reçu des tâches identiques aux leurs ou un mandat qui empiétait passablement sur le leur. Dans le secteur de l'énergie et celui des communications, par exemple, non seulement a-t-on créé les ministères fédéraux après les organismes de réglementation, mais leur a-t-on confié des responsabilités identiques, à certains égards, à celles qui avaient déjà été attribuées aux organismes<sup>51</sup>.

Les aspects politiques de la réglementation changent sensiblement quand les mécanismes de réglementation sont davantage intégrés au processus politique général. D'une part, compte tenu de l'affaiblissement de la spécialisation des institutions, nul argument ne peut intrinsèquement justifier une déférence de la part d'autres instances. Même si un organisme de réglementation a recours à des procédures qui peuvent être distinctives, les autres acteurs de l'arène politique, et notamment ceux des instances publiques dont le mandat empiète sur celui de l'organisme de réglementation, peuvent prétendre avoir une compétence égale, voire supérieure, en la matière pour la raison qu'ils disposent de plus grandes ressources humaines. L'organisme de réglementation peut lui-même contribuer à affaiblir cette déférence en sacrifiant ses intérêts au profit d'un rôle plus ambitieux en matière de prise de décisions. Cette attitude peut fort bien ne pas correspondre à de l'ambition, mais simplement, pour reprendre l'expression de Downs, à une « sensibilité territoriale » aux menaces, réelles ou imaginaires, à la compétence de l'organisme<sup>52</sup>. Quelle qu'en soit la raison, le résultat a été l'arrivée d'une variante particulière de l'intégration des institutions, la concurrence bureaucratique. Cette concurrence a eu des répercussions profondes, non pas uniquement au chapitre des relations intragouvernementales, mais également pour d'autres participants. Dans un régime de réglementation de contrôle, et malgré le recours à l'appel politique, la règle voulait que les instances de réglementation soient l'ultime centre de décision dans leur domaine de compétence. Dans la réglementation de planification, la prise de décisions peut davantage avoir un caractère parcellaire ou séquentiel. Le principe suivant lequel l'organisme de réglementation n'est que le premier d'une série de centres de décision et non plus le dernier à trancher devenant la règle. La multiplication du recours aux appels, que ce soit par des intérêts privés ou par d'autres organismes publics agissant de leur propre chef, en témoigne bien. Il en va de même de la multiplication des cas d'examen « en double » dans lesquels deux groupes de centres de décision publics sont simultanément

ment saisis des mêmes questions. Dans l'un et l'autre cas, il en résulte que les parties, en situation d'intégration, constatent qu'elles ne sont plus limitées à un petit nombre d'arènes dans la poursuite de leurs objectifs.

## **Les aspects politiques intergouvernementaux de la réglementation économique : hypothèse**

Dans la section qui précède, notre objectif consistait à donner un aperçu de notre argument de base, à savoir que les changements de la fonction de la réglementation économique entraînent des changements de dimensions politiques de la réglementation économique. Plus précisément, notre argument veut que chacune des trois fonctions de la réglementation soit associée à des variations du degré de liberté laissé aux décisionnaires de l'entreprise pour fixer les buts de leurs entreprises et prendre des décisions d'ordre stratégique. Les changements de ce degré de liberté entraînent des changements de constantes des mécanismes et des relations politiques. En particulier, nous avons dit qu'il y a des relations causales entre les fonctions de la réglementation et l'éventail des intérêts représentés dans les mécanismes de réglementation ainsi qu'entre ces fonctions et les rapports qui unissent les mécanismes de réglementation et les autres mécanismes politiques.

Ici, toutefois, nous ne nous intéressons pas tant aux conséquences politiques générales des changements de la fonction de la réglementation économique qu'à un sous-groupe donné de ces conséquences. Nous nous intéressons en effet aux répercussions de ces changements sur les relations intergouvernementales. En particulier, nous nous proposons de cerner, compte tenu du cadre de cette étude, les résonances des aspects politiques intergouvernementaux de la réglementation économique sur les dimensions politiques de la prise de décisions à caractère économique. Tablant sur ce qui a été dit précédemment, nous avançons, dans cette section, l'hypothèse d'un lien causal entre les différents intergouvernementaux et la fonction de la réglementation. Ainsi, ces différents se précisent si la réglementation économique a moins une fonction de contrôle qu'une fonction de planification. Nous ne prétendons pas qu'il s'agit là de la seule cause de ces différents; d'autres facteurs comme la partisanerie, les préoccupations relatives au statut et les personnalités en jeu, pour n'en donner que trois, interviennent. Notre objet consiste donc à nous pencher sur l'effet causal de l'évolution des fonctions de la réglementation sur les relations intergouvernementales.

L'un des points de départ de l'analyse de cet effet consiste à voir en quoi les transformations des fonctions de la réglementation fédérale agissent sur les administrations provinciales. Pour y parvenir, on peut notamment répertorier les principaux rôles des administrations provinciales sur lesquels la réglementation fédérale peut exercer une influence.

Plus précisément, nous devons recenser les effets susceptibles de susciter ou d'accroître des tensions ou des différends intergouvernementaux, puis nous devons voir pourquoi il en est ainsi. Pour ce faire, nous allons analyser les rapports entre les trois rôles des provinces ainsi que les modèles de représentation des intérêts et les liens entre les institutions politiques associées à chacune des fonctions de la réglementation.

Pour les fins de notre étude, les administrations provinciales jouent trois rôles distincts : elles représentent les intérêts de la province, elles agissent comme propriétaires d'entreprises réglementées et elles agissent comme centres de décision. Le premier de ces rôles s'exerce devant les instances de réglementation, quand les administrations provinciales cherchent à représenter, à la manière d'un groupe de pression, des intérêts de leur province. Les gouvernements des Prairies, par exemple, ont longtemps joué ce rôle dans l'arène de la réglementation des chemins de fer. Plus récemment, l'Ontario et le Québec ont régulièrement pris part aux audiences des organismes fédéraux de réglementation des télécommunications. Le deuxième rôle des administrations provinciales découle du fait que les sociétés d'État des provinces sont souvent soumises à la réglementation fédérale. Les services provinciaux d'électricité, par exemple, sont soumis à l'application des règlements fédéraux dans leurs activités interprovinciales et internationales. De même, la télévision éducative, les transporteurs aériens et les services voyageurs ferroviaires des provinces sont tous soumis à la réglementation fédérale. Enfin, les administrations provinciales jouent aujourd'hui un rôle décisionnel important. Ce rôle est important, dans le premier cas, parce que les pouvoirs accordés aux provinces par la Constitution ont pris, au fil des ans, une importance accrue. C'est de plus un rôle qui a été mis en valeur par la suppression d'un soi-disant « cloisonnement étanche » et l'apparition progressive d'un réseau de liens d'interdépendance complexes — d'une « trame sans coutures » — avec lequel les deux ordres de gouvernement doivent compter aujourd'hui.

Selon nous, les transformations de la fonction de la réglementation fédérale peuvent exercer sur chacun de ces rôles un effet suffisamment marqué pour susciter des différends intergouvernementaux. Ces différends peuvent être associés au rôle de représentation des intérêts des provinces, par suite des conséquences de l'élargissement de la participation que nous avons dit être une caractéristique de la réglementation de planification. À l'ère de la réglementation de contrôle, les provinces intervenaient principalement au nom de grands groupes dont les préoccupations coïncidaient souvent avec les intérêts provinciaux; dans le secteur des chemins de fer, par exemple, les administrations provinciales intervenaient au nom de l'ensemble des expéditeurs de leur territoire. De même, l'Ontario et le Québec affirment participer aux audiences relatives aux télécommunications, non pas au nom d'un petit groupe, mais bien de l'ensemble des citoyens qu'ils représentent. Dans

un régime de réglementation de planification, cette approche globale de la représentation des intérêts n'est pas facile à réaliser. La chose tient en partie à la différenciation des groupes dont il a été question plus tôt; les groupes « parapluies » cessent de partager des intérêts communs et se fragmentent. Dans une certaine mesure, le problème tient au fait que de nouveaux intérêts et, par conséquent, de nouveaux groupes entrent dans l'arène de la réglementation. Il s'ensuit que des différends et des incompatibilités entre groupes surgissent.

La signification de ce nouveau phénomène est que ce qui était autrefois raisonnablement bon marché pour les administrations provinciales peut devenir aujourd'hui une charge pesante et politiquement désavantageuse. Autrefois, les administrations provinciales qui intervenaient gagnaient, quelle que soit l'issue du processus. Elles pouvaient prendre à leur crédit d'avoir défendu les intérêts de la province tout en blâmant les « fédéraux » pour les décisions défavorables qu'ils auraient pu prendre. Comme le premier ministre de l'Ontario l'a carrément admis, « quand les tarifs de la Bell augmentent, il est agréable de dire que c'est la faute du gouvernement du Canada<sup>53</sup> ». Avec la désintégration des groupes « parapluies », les administrations provinciales peuvent se voir obligées, si elles décident d'intervenir, de choisir les groupes qu'elles appuieront ou non. Pour donner un exemple de ce difficile choix, nous signalerons le cas du gouvernement de l'Ontario qui, en 1984, à l'occasion des audiences sur les télécommunications, a fait face au difficile dilemme de décider s'il devait appuyer l'arrivée de la concurrence dans la prestation des services téléphoniques interurbains offerts au public (les principaux bénéficiaires de cette décision étant, à court terme, les abonnés du secteur commercial) ou s'opposer à cette mesure afin de protéger les intérêts des abonnés du service résidentiel. Les gouvernements des Prairies ont eu à faire un choix analogue dans le débat sur l'abandon des dispositions de l'accord du Pas du Nid-de-Corbeau. Ce qui importe, pour nous, ce sont les conséquences de la décision que prend un gouvernement de représenter certains groupes, au détriment éventuel d'autres groupes. La conséquence la plus importante d'une telle décision est que, leur choix fait, les gouvernements provinciaux deviennent directement intéressés et sont amenés non seulement à représenter les groupes en question, mais également à s'assurer que l'issue du processus réglementaire leur soit favorable. Cela nous ramène à la seconde dimension conflictuelle dont il a été question précédemment, à savoir le morcellement des groupements d'intérêts et leur intégration accrue à un processus politique plus large. Nous analyserons cette question plus loin, après avoir examiné les répercussions des changements de la fonction de la réglementation sur les deux autres rôles des provinces.

Le second rôle des provinces à ressentir des modifications dans les fonctions de la réglementation fédérale est celui que les provinces jouent

à titre de propriétaires d'entreprises visées par la réglementation fédérale. Comme nous l'avons déjà souligné, il y a dans la plupart des domaines touchés par la réglementation fédérale des sociétés d'État provinciales qui relèvent de la compétence d'instances de réglementation fédérales. L'importance de cette relation tient à l'objet pour lequel les entreprises publiques provinciales ont été créées. Même si tous ne s'entendent pas sur les raisons qui expliquent de façon satisfaisante la création d'entreprises publiques, fédérales ou provinciales, il n'en demeure pas moins que, quels que soient l'objet ou le raisonnement poursuivis, les provinces créent des entreprises d'État pour réaliser des objectifs qu'elles se sont fixés et remplir des fonctions qu'elles jugent importantes. En d'autres termes, les entreprises publiques sont assimilées à d'importants instruments de réalisation du programme de la province. Dans un régime de réglementation de contrôle, où le rôle premier des agents de réglementation consiste à établir des règles régissant la conduite des entreprises réglementées, les administrations provinciales doivent accepter, fût-ce à contrecœur, la légitimité de la réglementation fédérale, dans ce qui est le champ de compétence du fédéral. Elles peuvent y arriver sans trop de problèmes, parce que ce sont elles qui continuent de fixer les objectifs de leurs entreprises publiques. En régime de réglementation de promotion, et plus particulièrement en régime de réglementation de planification, le développement caractéristique du rôle des autorités publiques — les autorités publiques fédérales, dans le cas qui nous occupe — menace l'aptitude des provinces à fixer des objectifs. À cet égard, bien peu de chose contribuent, en principe, à distinguer l'opposition d'une administration provinciale à l'opposition du secteur privé à l'égard de l'emploi de la réglementation de planification par l'Administration fédérale. Tous deux s'opposent à la diminution de leur autonomie et de leur capacité décisionnelles ainsi qu'au développement du rôle — voire à la primauté — de l'Administration fédérale dans l'établissement des objectifs des entreprises. Une telle situation peut signifier, pour une administration provinciale, que les « instruments choisis » deviennent « captifs » de l'Administration fédérale et peuvent être tenus d'accorder la priorité à des buts susceptibles d'être incompatibles avec le mandat qui leur a été confié par la province. Même si les buts ne sont pas incompatibles, la réglementation fédérale, en tant qu'instrument de planification, peut menacer ou gêner les moyens des sociétés d'État provinciales en leur imposant deux lignes de contrôle et de responsabilité, l'une provinciale et l'autre fédérale. Si l'on peut s'attendre à ce qu'une administration provinciale réagisse négativement à une situation dans laquelle, au mieux, elle partage le pouvoir de décider des objectifs d'une entreprise et, au pire, elle est reléguée au statut de partenaire de second plan dans une entreprise publique qui lui appartient en propre, on peut prévoir sans grand risque de se tromper qu'il s'ensuivra un différend intergouvernemental.

Les risques de différends sont encore plus grands lorsqu'il s'agit du rôle d'organismes de décision centraux que jouent les administrations provinciales. À titre d'organismes de décision, et quels que soient les instruments utilisés, les administrations provinciales ont toujours cherché à fixer leurs propres priorités et à orienter le développement économique et social de leur province. À cet égard, il convient d'observer que, contrairement à ce qu'affirment Evenson et Simeon, l'« édification des provinces », même si elle est peut-être plus marquée et plus universelle aujourd'hui, n'est pas un phénomène neuf, mais a toujours été vigoureuse, tout au moins dans certaines provinces<sup>54</sup>. En Ontario, par exemple, l'édification de la province constitue, au même titre que celle du pays lui-même, un impératif décisionnel depuis la création de la Confédération<sup>55</sup>. Pour ce qui est de la réglementation proprement dite, les administrations provinciales, à titre d'organismes de décision, ont toujours manifesté une inquiétude particulière à l'égard de la réglementation économique fédérale. Dans une large mesure, cela se comprend. En effet, la réglementation économique, ainsi que nous l'avons déjà dit, concerne le plus souvent les secteurs qui forment l'infrastructure de l'économie — les transports, l'énergie et, de plus en plus, les télécommunications, par exemple. Bien qu'on ait parfois exagéré l'influence de ces secteurs, ils n'en sont pas moins jugés importants dans la mesure où l'on croit que leur bon développement et la qualité de leur performance déterminent le développement d'autres branches et d'autres secteurs. Les administrations provinciales, à titre d'organismes de décision, s'inquiètent des retombées que peut avoir la réglementation fédérale visant un segment d'une branche d'activité ou d'un secteur de l'économie sur d'autres segments ou secteurs de l'économie. La réglementation provinciale visant le camionnage, par exemple, a toujours été sensible aux modifications de la réglementation fédérale des chemins de fer. De même, les développements récents de la réglementation fédérale des télécommunications ont immédiatement eu des retombées sur la réglementation provinciale du même secteur.

Comme instrument de planification, la réglementation, avons-nous expliqué, confère aux instances décisionnelles un rôle plus important, voire prépondérant, dans la répartition des ressources ainsi que l'orientation de la production et de la distribution des biens et services. Même si les gouvernements provinciaux sont ou ne sont peut-être pas préparés à compter sur les forces du marché ou sur un processus décisionnel dirigé par l'entreprise privée, il est raisonnable de s'attendre à ce qu'ils s'opposent à l'idée de laisser le fédéral prendre les décisions à caractère économique par le biais de la réglementation. Ils veulent être capables de diriger le plus possible la mobilisation et l'orientation des ressources dans leur territoire. Ils veulent avoir prise sur leurs priorités et formuler eux-mêmes les décisions et les stratégies propres à leur donner forme. Même si les provinces ne voient généralement pas d'un bon oeil les plans

de développement économique imposés par le fédéral, leur inquiétude est encore plus grande dans le secteur des infrastructures où, en raison des liens d'interdépendance complexes créés par le recours à la réglementation, les provinces craignent que l'imposition par le fédéral d'objectifs exogènes ait sur les priorités et les politiques provinciales des répercussions bien au-delà des entreprises ou du secteur économique immédiatement visés par la réglementation.

Outre cette opposition bien prévisible au principe d'une prise de décision à caractère économique dirigée par le fédéral, trois raisons bien précises expliquent les préoccupations des provinces. La première est la critique aujourd'hui courante et généralisée des provinces selon laquelle la politique économique du fédéral joue injustement en faveur de certaines régions et de certaines branches d'activité, au détriment d'autres. Cet argument a été couramment invoqué, non sans quelque raison, dans les conflits relatifs aux politiques des transports et de l'énergie, par exemple.

Deuxièmement, et plus particulièrement au cours des trois dernières décennies, l'opposition des provinces à la prépondérance économique du fédéral a été fondée sur des doutes quant à la capacité du gouvernement fédéral de prendre de bonnes décisions en matière d'économie. Les provinces ne sont tout simplement pas prêtes à admettre que le gouvernement fédéral est plus compétent qu'elles et, à ce titre, doit avoir plus de pouvoirs ou exercer une plus grande influence sur la prise de décisions à caractère économique. Par suite de ce rejet de la prééminence du fédéral, les provinces ont joué un rôle accru dans le domaine de la prise de décisions d'ordre économique, tant en élaborant des plans et des stratégies économiques qu'en insistant sur le fait que, si le rôle de l'un ou l'autre des ordres de gouvernement avait à être développé, ce devait être celui des administrations provinciales par rapport au fédéral<sup>56</sup>.

Nous tenons ici à faire une mise en garde, afin d'éviter tout malentendu. Bien que nous ayons formulé notre argument en termes de relations fédérales-provinciales, il ne faut pas en conclure que nous voulons situer les « fronts » uniquement, ni même principalement, entre les deux ordres de gouvernement. La réalité est bien plus complexe que cela — notamment quand il s'agit d'analyser les forces et les motivations qui ont amené le gouvernement fédéral à un régime de réglementation de planification. Bien que nous n'essaierons pas, comme nous l'avons déjà dit, de faire une telle analyse ici, il importe de signaler que les différends entre le fédéral et les provinces peuvent venir de ce que le gouvernement fédéral a eu recours à d'autres solutions que la réglementation de contrôle en réponse aux demandes de certaines administrations provinciales et de groupements d'intérêts régionaux. Darling, par exemple, a bien montré comment les gouvernements des Prairies ont insisté pour que la réglementation ferroviaire du fédéral, de neutre

qu'elle était, devienne nettement discriminatoire en leur faveur<sup>57</sup>. Un phénomène analogue s'est produit dans les années 1970, alors que les gouvernements de l'Ouest ont réclamé du gouvernement fédéral qu'il revienne sur sa décision de 1967 de déréglementer le transport ferroviaire et qu'il rétablisse un régime que nous avons dit de réglementation de planification — même si le terme n'a pas été utilisé à l'époque. Les différends suscités par la réglementation peuvent également prendre un caractère interprovincial. Le processus politique que nous avons décrit ne se limite pas au contexte fédéral-provincial. Un différend interprovincial peut surgir lorsque le gouvernement d'une province utilise la réglementation comme instrument de gouvernement concret et, ce faisant, menace les intérêts et les politiques d'autres administrations provinciales. L'une des études de cas présentées dans cette étude offre un bon exemple de cette situation.

La troisième raison pour laquelle on peut s'attendre à ce que les administrations provinciales réagissent négativement à la réglementation de planification concerne les institutions et les mécanismes décisionnels qui y ont été associés. Même si nous avons déjà insisté sur le fait qu'il n'y a pas de lien obligé entre notre définition de la réglementation et une forme donnée de gouvernement, il n'en demeure pas moins que les différends intergouvernementaux en matière de réglementation ont été exacerbés par le rôle central d'organismes de réglementation comme la Commission canadienne des transports (CCT), le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et l'Office national de l'énergie (ONE).

La principale caractéristique de ces organismes est leur indépendance exceptionnelle à l'égard du système parlementaire fédéral. La permanence des membres de ces organismes fournit une bonne indication de leur indépendance; elle se compare en essence, sinon en durée, à celle qui est conférée aux membres de la magistrature. Mais plus important encore est sans doute l'éventail des pouvoirs décisionnels et législatifs qui sont délégués à ces organismes, surtout si l'on songe au fait que leurs statuts ne leur fixent généralement pas de buts sans équivoque et de directions précises à suivre pour les atteindre<sup>58</sup>. Du fait de cette indépendance, les organismes de réglementation fédéraux en sont venus à jouer un rôle clé, non seulement en déterminant les gagnants et les perdants du processus de réglementation, mais, qui plus est, en énonçant les politiques fondamentales de leur secteur de compétence<sup>59</sup>. À cet égard, les organismes de réglementation contemporains se distinguent de ceux qui les ont précédés dans la mesure où le législateur avait donné à ces derniers, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, une orientation législative assez précise qui servait à structurer et à limiter l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires. De plus, leurs prédécesseurs témoignaient d'une abnégation que certains des organismes de réglementation actuels semblent peu soucieux ou incapables d'atteindre. Pour toutes ces rai-

sons, les organismes de réglementation indépendants en sont venus à jouer un double rôle : à énoncer des objectifs et à voir à leur application.

Il importe de reconnaître que l'indépendance de ces organismes est nettement relative et non absolue. Un éventail de mesures de contrôle direct comme les « appels politiques » et les directives, et de mesures de contrôle indirect comme les budgets et les nominations, sert à limiter leur indépendance. En dépit de ces mesures de contrôle, les organismes indépendants constituent manifestement un sujet de préoccupation majeur pour les administrations provinciales, particulièrement dans un régime de réglementation de planification. Les provinces sont confrontées, d'une part, à une évolution sensible de la fonction de la réglementation, évolution qui a d'importantes résonances pour elles du point de vue de leurs rôles premiers. D'autre part, les provinces sont confrontées au fait que l'organisme de réglementation premier, et souvent ultime, est un organisme fédéral indépendant qui, par sa forme et sa fonction, a à l'origine été isolé du processus politique général.

Le fait que le contrôle accru exercé par l'État sur le processus décisionnel des entreprises soit délégué à des centres de décision fédéraux indépendants constitue donc un important sujet de préoccupation pour les administrations provinciales. Et la situation est aggravée par le processus décisionnel des organismes de réglementation. En effet, leur processus décisionnel premier prend la forme d'audiences quasi judiciaires s'apparentant à un « procès » et suscitant la controverse<sup>60</sup>. Ce type de processus décisionnel peut convenir à un régime de réglementation de contrôle dans lequel les règles priment; certains se sont cependant interrogés quant à son utilité dans l'étude des questions beaucoup plus ouvertes qui sont associées à la réglementation de planification. La réglementation de planification, en effet, n'a pas une vocation réactive, corrective et ponctuelle; elle est active et axée sur la solution de problèmes et la prise de décision concrète à caractère général. Le processus décisionnel des organismes de réglementation comporte un aspect politique encore plus précis. Pour être reconnues comme participants, les parties intéressées sont censées intervenir en faveur des parties en présence. Cette nécessité de choisir ajoute au problème dont nous avons déjà fait état, à savoir que chacune des parties adverses s'efforce d'obtenir l'appui du gouvernement. La situation n'est pas rendue plus facile pour les administrations provinciales par le caractère public du processus, qui contraste vivement avec le caractère hautement confidentiel et secret de la majorité des relations intergouvernementales au Canada.

Jusqu'ici, il n'a été question que de l'effet de l'évolution de la fonction de la réglementation sur les gouvernements provinciaux en tant que participants au processus de la réglementation. Plus la réglementation évolue dans le sens de la planification, plus son incidence sur les administrations provinciales devient marquée, et plus il importe que celles-ci participent au processus. Le phénomène explique d'ailleurs pourquoi les différends intergouvernementaux associés à des questions de régle-

mentation se sont multipliés. Les changements de la fonction de la réglementation ont également eu un effet sur un autre aspect essentiel de la question, à savoir la forme des rapports entre les affaires du domaine de la réglementation et les autres affaires politiques. Nous avons soutenu précédemment que le développement des groupements d'intérêts, tant du point de vue numérique que du point de vue de leur visibilité politique, allait vraisemblablement compliquer le processus de règlement des différends. En particulier, nous avons émis l'hypothèse que, alors que la réglementation de contrôle était relativement isolée du processus politique, l'une des conséquences du glissement progressif de la réglementation vers la planification avait été son intégration à un domaine politique plus large. Cette intégration, avons-nous soutenu, susciterait un plus grand nombre de différends à l'égard des questions de réglementation. Dans le reste de cette section, nous approfondirons sur ce point, tout au moins dans la mesure où il s'applique aux administrations provinciales et aux relations intergouvernementales.

Deux aspects de l'intégration accrue de la réglementation au domaine politique présentent un intérêt dans l'étude des conflits intergouvernementaux. Le premier, qui est relativement étroit, a trait à la nature même du processus décisionnel de la réglementation; le second, qui est beaucoup plus large, est l'intégration des organismes de réglementation au domaine politique. Dans la mesure où le premier concerne l'accroissement des enjeux associés à la réglementation de planification, les parties touchées ont intérêt non pas à voir dans l'organisme de réglementation un centre de décision ultime, ni même de premier plan, mais à le considérer simplement comme le premier d'une série. Quand les provinces participent au processus, cet intérêt ne s'applique pas uniquement à leur rôle de propriétaires et de centres de décision, mais également à leur rôle de représentants. À ce titre, et compte tenu du fait qu'elles peuvent avoir été obligées de s'aliéner certains appuis au moment de choisir les groupes qu'elles allaient représenter, les provinces ont une raison de plus d'agir ainsi. S'étant fait d'éventuels ennemis, elles doivent montrer que leur décision était justifiée en obtenant satisfaction pour leurs « amis ». Elles ne peuvent donc pas se permettre d'assimiler la décision de l'organisme de réglementation à une décision finale; elles doivent, et elles veulent, poursuivre toutes les avenues qui s'offrent.

Ce nouveau phénomène peut avoir comme corollaire, notamment (mais pas uniquement) quand les options comme l'appel politique sont fructueuses, de miner les prétentions des organismes de réglementation à une forme spéciale ou unique de compétence institutionnelle qui les distinguerait des institutions politiques. De ce fait, il peut menacer la légitimité des organismes de réglementation comme centres de décision<sup>61</sup>. Évidemment, il faut admettre que cela est probablement inévitable quand on fait des organismes de réglementation non plus des instances spécialisées et impartiales, chargées de régler des griefs, mais

bien des centres « essentiellement mêlés au processus législatif de règlement d'intérêts divergents », publics ou privés, sur lesquels le processus décisionnel des organismes de réglementation exerce une influence<sup>62</sup>.

Le second aspect intergouvernemental de cette dimension « isolement-intégration » des changements de la fonction de la réglementation concerne l'extension du champ d'intérêt des organismes de réglementation eux-mêmes. Ce phénomène peut avoir entraîné une intégration, non seulement des décisions, mais également des affaires intergouvernementales et des mécanismes de réglementation. Dans le premier cas, et dans l'hypothèse où la prise de décision d'ordre réglementaire n'est plus aussi étrangère aux préoccupations des provinces qu'elle ne l'a déjà été, les gouvernements provinciaux ont intérêt à chercher à influencer le choix des centres de décision. Cela peut mener à une foule de demandes, notamment au sujet de la participation des provinces au choix des décisionnaires ou du transfert, par délégation, des responsabilités décisionnelles à d'autres instances fédérales ou provinciales. De même, il peut en résulter des demandes de partage de la prise de décision, soit au niveau de l'organisme de réglementation, par la création de conseils conjoints, soit à des niveaux politiques « plus élevés » comme des conférences intergouvernementales. Cette forme de demande peut elle-même entraîner un « dédoublement » du processus décisionnel si l'organisme de réglementation intéressé et le ministère fédéral compétent entreprennent de s'intéresser en même temps à la même question.

Tout différend suppose évidemment deux parties. La discussion qui précède repose sur la prémisse implicite, mais non moins évidente, que le gouvernement fédéral, face aux demandes des provinces, ne se contentera pas de céder. Si les gouvernements provinciaux réagissent aux conséquences que peut avoir la réglementation fédérale sur leur rôle de représentants, de propriétaires et de décideurs, il faut comprendre que la chose est, peut-être, une conséquence inévitable de la décision du fédéral d'utiliser tel ou tel instrument de décision pour satisfaire ses propres besoins et ses propres impératifs à titre de représentant, de propriétaire et de décideur. Il en résulte un différend intergouvernemental susceptible de prendre des myriades de formes dans la mesure où les intervenants s'efforcent de faire connaître ou d'imposer leurs vues et leurs choix les uns aux autres. À certains égards, le différend intergouvernemental, dans la mesure où il représente un conflit d'intérêts, ne diffère pas des conflits publics-privés relatifs à la nature et à la portée du contrôle par l'État du processus décisionnel des entreprises. À certains points de vue très concrets, toutefois, les deux types de conflits sont fondamentalement différents. La plus importante des différences qu'ils présentent tient probablement à la capacité des parties en jeu à ébranler, en partie sinon complètement, la réalisation des objectifs qu'elles poursuivent l'une et l'autre. Il s'agit là d'une réalité essentielle du processus décisionnel et de la mécanique administrative du régime fédéral canadien qu'on connaît aujourd'hui. La chose ne tient pas tant au fait que les

conflits intergouvernementaux soient devenus, comme la mort et les impôts, inévitables, qu'au fait que la réalisation des buts d'une administration publique dépend dans une large mesure des décisions d'autres administrations publiques, particulièrement, mais non pas uniquement, d'administrations d'un ordre différent. Cette situation tient à la création d'un régime fédéral dont la principale caractéristique est que des ordres différents de gouvernement se partagent le pouvoir. L'autonomie et l'indépendance de chaque ordre de gouvernement ont cédé la place à une interdépendance entre les ordres de gouvernement et entre les administrations publiques elles-mêmes. L'un des objectifs de cette étude est de montrer comment et pourquoi ces liens d'interdépendance se sont développés dans le secteur de la réglementation économique. Parallèlement, l'étude vise à proposer de nouvelles réponses aux conséquences de cette interdépendance qui sont négatives et, de ce fait, menacent, dans un secteur, l'aptitude du Canada à atteindre les buts qu'il s'est fixé.

### **Réglementation économique et différends intergouvernementaux : trois cas**

Dans le reste de cette étude, nous nous efforcerons de vérifier notre hypothèse. À bien des égards, le terme « vérifier » est trop fort. Nous avons déjà constaté que les changements de la fonction de la réglementation n'étaient pas l'unique cause des changements des dimensions politiques de la réglementation en général, ni des aspects politiques des relations intergouvernementales en particulier. Compte tenu, par conséquent, de la difficulté qu'il y a de pondérer notre variable causale par rapport aux autres, il serait plus juste d'assimiler le reste de cette étude à une exploration ou une explication de notre hypothèse par laquelle nous jetons les bases d'une analyse des conséquences des décisions administratives et d'un examen de certaines des principales options administratives qui s'offrent.

L'exploration de notre hypothèse s'appuie sur trois études de cas. La première concerne la réglementation des transports aériens de 1938 à 1984. Il s'agit d'une étude de cas de l'évolution de la réglementation — de sa fonction promotion à sa fonction planification — ainsi que de la naissance et du développement de conflits intergouvernementaux associés à cette évolution. Cette étude de cas montre comment les provinces étaient prêtes à accepter la fonction promotion de la réglementation, mais se sont opposées aux efforts du fédéral, à compter des années 1960, à planifier les transports aériens. L'opposition des provinces a pris de nombreuses formes, la plus importante d'entre elles étant, sans doute, la création de transporteurs aériens ayant pour mission de concurrencer Air Canada. Bien que ce différend intergouvernemental n'ait constitué qu'un aspect du plus large débat qui a entouré la question de la réglementation des transports aériens ces dernières années, cette étude de

cas nous mène à la conclusion que les conflits de cette nature visant à la fois les objectifs de la politique de réglementation d'un gouvernement et les rôles joués par chacun des transporteurs aériens publics ont joué un rôle de premier plan dans l'abandon progressif d'un régime de réglementation de planification, au profit d'une politique assouplie de « quasi »-déréglementation.

La réglementation des télécommunications est le sujet de notre deuxième étude de cas. Avant les années 1970, la réglementation fédérale et provinciale en cette matière avait principalement une fonction de contrôle. Par suite de l'évolution technologique du secteur des télécommunications et de l'informatique, le fondement de la réglementation des télécommunications s'est trouvé menacé. Contrairement à ce qu'on a fait aux États-Unis dans des conditions analogues (la déréglementation ayant constitué l'essentiel de la réaction de l'État), la réponse canadienne, au niveau fédéral à tout le moins, a consisté à donner beaucoup plus de poids au rôle de la réglementation, celle-ci étant axée sur la planification. Les provinces qui possédaient ou réglementaient des compagnies de téléphone ont fait face, dans leur propre champ de compétence, à des pressions concurrentielles, d'une part, et à un projet fédéral, d'autre part, qui menaçaient leur régime de réglementation. Dans l'un et l'autre cas, le pouvoir de décider en serait venu à leur échapper. Il en a résulté un conflit fédéral-provincial à la fois long et acrimonieux, qui s'est déroulé dans de nombreuses arènes. L'une des plus importantes d'entre elles a été l'arène de la réglementation, en raison des actions et des décisions d'un organisme de réglementation fédéral indépendant. Aujourd'hui encore, ce conflit n'a pas été résolu, et il a empêché la formulation d'une politique nationale des télécommunications.

Alors que nos deux premières études de cas portent essentiellement sur des conflits intergouvernementaux dont le fédéral et les provinces sont les principaux acteurs, notre troisième étude de cas concerne les conflits interprovinciaux qui surgissent lorsque les provinces essaient de faire de la réglementation un instrument concret de planification. Cette étude de cas concerne la réglementation du marché des valeurs mobilières par les gouvernements de l'Ontario et du Québec. Dans chacune de ces provinces, la réglementation du marché des valeurs mobilières s'est écartée de sa fonction première de contrôle étroit pour devenir un important instrument de gestion économique. Les objectifs de développement économique du Québec, en particulier, ont visé à restructurer les marchés financiers et le secteur des services financiers de compétence provinciale. La poursuite de ces objectifs économiques et politiques et les pressions du changement technologique ont donné lieu à diverses manoeuvres par lesquelles l'Ontario et le Québec ont cherché à obtenir l'avantage, chacun dans leur milieu. Bien que les principales complications aient pu être évitées jusqu'ici, les complexes interactions des pressions économiques et technologiques que suscite la réglementation des provinces risquent de mener à un climat de vive controverse.

Il n'est pas possible d'isoler la réglementation du marché des valeurs mobilières du système financier national, c'est-à-dire du réseau complexe des institutions, des intermédiaires financiers, des marchés et des agents de réglementation par lesquels nos épargnes sont transformées en investissements. C'est pourquoi nous nous efforçons également, dans cette étude de cas, d'évaluer l'ensemble du système financier du Canada et de donner quelques mesures de l'aptitude du Canada à faire face aux pressions de la concurrence, à l'échelle mondiale. Nous nous inquiétons en effet de ce que, sur le plan des institutions, l'organisation du système financier du Canada n'est pas adaptée au défi des années 1990.

Nous avons en partie choisi ces trois études de cas parce qu'elles représentaient trois principaux types de relations d'ordre juridictionnel au Canada. Le premier cas correspond à un conflit dans un domaine qui est incontestablement de compétence fédérale. Le deuxième cas, en revanche, concerne une activité où, récemment encore, on admettait que chacun des paliers de gouvernement disposait d'un pouvoir exclusif dans les domaines relevant de sa compétence. Le troisième cas porte sur un conflit intergouvernemental opposant une province à une autre, dans un domaine où la compétence des provinces n'a pas été contestée. Bien que les variantes juridictionnelles concernant d'autres domaines comme l'énergie pourraient offrir d'intéressants sujets d'étude, nous croyons que les trois études de cas présentées ici offrent une base suffisante d'exploration et de démonstration de notre hypothèse centrale.



# Réglementation des transports aériens

Depuis son adoption en 1938, la réglementation économique des transports aériens au Canada a subi plusieurs modifications spectaculaires. À l'origine, la fonction première de la réglementation consistait à promouvoir les intérêts de l'instrument choisi pour réaliser les objectifs de la politique nationale des transports aériens, la société d'État fédérale. Les choses sont demeurées ainsi pendant une trentaine d'années, jusqu'à ce que le gouvernement fédéral décide d'adopter une politique de concurrence contrôlée, tant pour les lignes principales que pour les dessertes, au Canada. Pour continuer de protéger les intérêts de sa compagnie d'aviation, le gouvernement fédéral est passé progressivement d'un régime de réglementation de promotion à un régime de réglementation de planification. Pendant la même période, toutefois, alors que le gouvernement fédéral cherchait à réviser sa politique des transports aériens, les administrations provinciales ont commencé à voir dans les lignes aériennes d'éventuels instruments de réalisation de leurs objectifs. Il en a résulté une série de conflits intergouvernementaux associés au fait que les administrations provinciales s'opposaient à l'approche planificatrice du fédéral visant à soumettre les intérêts des transporteurs régionaux à ceux des transporteurs nationaux. Bien que le gouvernement fédéral ait tenté de réaffirmer la supériorité de ses intérêts et de son rôle, le différend a abouti, au bout d'une décennie, à la décision par le gouvernement fédéral d'abandonner non seulement son régime de réglementation de planification, mais également la fonction contrôle de sa réglementation, et d'amorcer une déréglementation sensible des transports aériens. Dans ce chapitre, nous analyserons cette évolution dans le but de montrer l'existence de liens d'interdépendance entre les régimes de réglementation et les conflits intergouvernementaux dans le secteur des transports aériens.

## **Les moments forts de la réglementation de promotion : 1937–1958**

Sur le plan économique, la réglementation des transports aériens au Canada remonte à 1937–1938. Avant cette époque, même s'il y avait depuis 1919 un régime national d'attribution de permis administré par la Commission de l'air et, subséquemment, par le ministre de la Défense nationale, l'objectif poursuivi ne consistait pas à restreindre l'exercice de la libre concurrence ou à contrôler les prix<sup>1</sup>. La politique de réglementation des transports aériens a toutefois changé sensiblement en 1937, suite à la création des Lignes aériennes Trans-Canada (TCA), société d'État fédérale choisie comme instrument de réalisation de la politique nationale des transports aériens. Le point de vue que l'on retient habituellement de cette décision a été exprimé par David Corbett : « Il semble que le Canada ait créé un monopole public en matière de services aériens interurbains à horaire fixe dans un état d'absence d'esprit analogue à celui qu'on prête à la Grande-Bretagne dans la création de son Empire<sup>2</sup>. » Bien que cette affirmation puisse être correcte en ce qui concerne la propriété publique du transporteur aérien, les faits montrent que la décision de mettre largement la compagnie en situation de monopole constituait un geste fort délibéré et conscient.

Compte tenu de ce qui allait survenir au niveau provincial, il convient de rapporter ici les raisons qui ont présidé, selon le ministre responsable, C.D. Howe, à la création des Lignes aériennes Trans-Canada.

Le Canada est probablement l'un des rares pays du monde à ne pas avoir de service aérien régulier. Nos services aériens entre les grands centres de population et les régions non desservies par d'autres moyens de transport sont sans équivalents; par contre, nous sommes tristement en retard par rapport à d'autres pays au chapitre des liaisons aériennes entre nos grands centres de population. . . De nombreux Canadiens voyageant d'un point à un autre du Canada se trouvent dans l'obligation d'utiliser les lignes des États-Unis et ont réclamé l'établissement de liaisons directes par un transporteur canadien. Le Canada vend des timbres-postes-avions et pourtant une bonne partie de notre courrier qui traverse la frontière, est transporté par les services aériens américains et revient au pays au point le plus près de son lieu de destination. Le volume de cette poste aérienne suffit à justifier la création au Canada d'un service direct. Je crois que ce service aurait pour le pays une valeur inestimable. Le Canada est un pays aux grandes distances et à la population clairsemée, et il faut beaucoup de temps, dans les conditions actuelles, pour voyager d'est en ouest. Si un nouveau service aérien pouvait réduire d'un facteur de trois ou quatre ces pertes de temps, les personnes qui vivent aux extrémités de ce pays pourraient voyager plus souvent vers les centres de gouvernement, d'affaires et d'industrie, et les relations à l'intérieur du pays s'en trouveraient améliorées<sup>3</sup>.

Bref, c'est le syndrome de l'« expansionnisme défensif » et l'accent mis sur des objectifs endogènes comme la substitution d'un service aérien

efficace aux services américains et des objectifs exogènes comme la fierté nationale, l'intégration et le développement économique qui ont servi à expliquer la création du transporteur national<sup>4</sup>.

Il ne nous appartient pas de commenter ici la décision qui a été prise de créer un transporteur public, et non une entreprise privée ou mixte. Notre objet consiste en effet à analyser les objectifs fixés aux transporteurs et la réglementation visant à en faciliter la réalisation. Le mandat de la TCA a été énoncé en 1937, dans la loi qui créait les nouvelles lignes.

Établir, exploiter et entretenir des lignes aériennes ou des services réguliers d'aéronefs de toutes sortes en vue de poursuivre le commerce de transport par air des courriers, passagers et marchandises, et à conclure des contrats pour le transport des courriers, passagers et marchandises de toutes manières, soit par des aéronefs ou d'autres moyens de transport appartenant à la Corporation, soit par des aéronefs ou d'autres moyens de transport appartenant à d'autres, et à conclure des contrats avec toute personne ou compagnie pour l'échange du trafic et [. . .] exploiter son commerce dans tout le Canada et hors du Canada<sup>5</sup>.

La loi ne stipulait toutefois pas que la TCA bénéficierait d'un monopole sur les lignes qu'elle allait desservir. La chose est devenue claire aux Communes, quand Howe a déclaré que :

Cette compagnie n'établira un service que le long des principales routes de trafic de l'est à l'ouest du pays et de telles autres routes que le Gouvernement pourra juger d'importance nationale. Il n'est pas question de s'ingérer dans les affaires des compagnies existantes, et la compagnie n'entreprendra que des services interurbains. Elle obtiendra l'entreprise exclusive du contrat des dépêches, des voyageurs et des messageries sur ces routes déterminées<sup>6</sup>.

Parmi les routes qui allaient être désignées figuraient non seulement les lignes interurbaines, et notamment les lignes transcontinentales, mais également les routes internationales.

La méthode proposée par le gouvernement pour accorder des contrats exclusifs à la TCA était le recours à un organisme de réglementation qui serait engagé dans une réglementation de type structural et qui contrôlerait l'entrée de concurrents dans ce secteur. L'approche de la réglementation économique des transporteurs aériens comprenait trois aspects centraux. Le premier consistait à confier la responsabilité de l'attribution des permis à la Commission des transports du Canada, créée en 1938. Aux termes de la *Loi sur l'aéronautique*, cet organisme ne pouvait délivrer de permis que si « la commodité et la nécessité [présentes ou futures] du public » le justifiaient<sup>7</sup>. Le deuxième mécanisme de contrôle était le mandat global confié à l'organisme de réglementation, à savoir qu'il devait « favoriser les fonctions complémentaires plutôt que concurrentes de différentes formes de transport<sup>8</sup> ». Le plus important mécanisme de contrôle était le troisième, qui exemptait la TCA des

exigences relatives à « la commodité et la nécessité du public » imposées aux autres transporteurs aériens. Aux termes de la *Loi sur l'aéronautique*, l'organisme de réglementation était tenu « [. . .] sur demande, [d'] accorder aux Lignes aériennes Trans-Canada un permis pour exploiter un service commercial aérien, aux termes et sous réserve des conditions qui permettront aux Lignes aériennes Trans-Canada d'exécuter tout contrat passé entre le ministre des Transports et les Lignes aériennes Trans-Canada<sup>9</sup> ». Par ces trois mécanismes de contrôle, le statut du transporteur fédéral comme instrument privilégié était réputé être garanti.

Un incident survenu six ans après la création de la TCA a montré dans quelle mesure le gouvernement fédéral s'était engagé à faire de la réglementation un instrument de promotion du transporteur public. L'affaire concernait une demande déposée en 1943 auprès de la Commission des transports du Canada par la TCA, qui voulait compléter son réseau transcontinental en assurant la liaison Vancouver-Victoria. Cette liaison était déjà assurée à l'époque par la Canadian Pacific Airlines (CPA), filiale de la Canadian Pacific Railway créée en 1942. En dépit de la nature de l'accord passé entre la TCA et le ministre des Transports, l'organisme de réglementation (se fondant sur le principe que les détenteurs actuels de permis étaient habilités à garder leur permis) a décidé que la TCA serait autorisée à se rendre jusqu'à Victoria, mais uniquement pour transporter du courrier-avion et des passagers en vol transcontinental. La TCA n'était pas autorisée à embarquer à Vancouver des passagers à destination de Victoria.

La réaction du gouvernement dans la défense des intérêts de la TCA a été immédiate. En dépit du fait qu'il n'ait pas eu légalement le pouvoir d'agir ainsi, Howe a intimé à la Commission des transports du Canada l'ordre de ne pas étudier de nouvelles demandes de permis<sup>10</sup>. Cette décision a été suivie d'une déclaration du premier ministre dans laquelle il réitérait la fonction de promotion de la réglementation des transports aériens. À la Chambre des Communes, le premier ministre King a déclaré :

Dans les limites du Canada, les lignes aériennes Trans-Canada continueront d'exploiter tous les réseaux transcontinentaux, et tels autres services ayant le caractère d'une ligne principale que le Gouvernement pourra désigner de temps à autre. On ne permettra pas la concurrence entre services aériens desservant la même route, qu'il s'agisse de concurrence entre un service étatisé et un service possédé par des particuliers ou entre deux services possédés par des particuliers<sup>11</sup>.

Plus tard, King a rappelé au Parlement la politique du gouvernement sur les services internationaux :

Les Lignes aériennes Trans-Canada continueront d'être l'instrument du gouvernement dans le maintien des services de transport aérien transconti-

nentaux et dans l'exploitation des lignes transfrontalières et outre-frontières du pays. . . Le gouvernement ne voit pas pourquoi il devrait modifier le principe selon lequel les Lignes aériennes Trans-Canada sont le seul transporteur canadien à être autorisé à offrir des services aériens internationaux<sup>12</sup>.

Pour appuyer la politique du gouvernement, la Commission des transports du Canada a été déchargée de ses responsabilités en matière de réglementation du secteur des transports aériens. Le nouvel organisme de réglementation créé, la Commission des transports aériens, présentait la caractéristique de n'avoir, en matière d'attribution de permis, qu'un rôle consultatif. Ainsi, tous les « permis pour exploiter un service aérien » commercial devenaient soumis à « l'approbation du ministre<sup>13</sup> ». Enfin, ces mesures ont été complétées par un « ordre de dépossession » aux termes duquel les compagnies de transport par voie de surface, le CPR, notamment, étaient tenues de vendre leurs intérêts dans des compagnies aériennes dans l'année qui suivrait la fin de la guerre. Cet ordre s'apparentait aux restrictions proposées plus récemment dans le projet de loi S-31, bien que, dans ce dernier cas, l'ordre ait visé les administrations provinciales et que, ironiquement, la demande soit venue du Canadien Pacifique<sup>14</sup>. Parlant au nom du gouvernement, Howe a défendu l'ordre de dépossession en invoquant les motifs suivants :

Il devient évident que la remise des routes aériennes à nos deux réseaux ferrés rivaux transportera leur rivalité jusque dans le domaine du transport aérien, nonobstant tout désir de la part du gouvernement d'éviter la compétition entre les services de l'air<sup>15</sup>.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a reporté, puis abandonné complètement, le projet de dépossession. En outre, dans une série de décisions prises de 1948 à 1957, le gouvernement a autorisé la CPA à assurer un certain nombre de liaisons internationales dans le Pacifique, en Amérique du Sud et, enfin, en Europe, mais, il importe de le noter, jamais de liaisons déjà assurées par la TCA<sup>16</sup>. En dépit de ces mesures, le gouvernement fédéral ne s'est jamais éloigné, de 1937 à 1957, de la politique qui consistait à utiliser la réglementation comme instrument de promotion des intérêts du transporteur aérien public. Il importe d'insister sur le fait que, même si le gouvernement s'est donné beaucoup de mal pour réaliser cet objectif, il n'a jamais cru que son rôle consistait à planifier le secteur des transports aériens. Dans la mesure où les autres transporteurs ne menaçaient pas la position de la TCA, le gouvernement les laissait libres d'agir à leur guise, pourvu qu'ils respectent les mesures de contrôle réglementaire relatives à leur entrée dans le secteur. Ce n'est qu'après que les autres transporteurs aériens aient été autorisés à concurrencer directement, quoique de façon limitée, la TCA que le gouvernement fédéral a cherché à faire de la régle-

mentation un instrument de planification. C'est cette phase que nous allons maintenant examiner.

## **L'apparition de la réglementation de planification : 1958–1969**

La période 1958–1969 a été marquée par une évolution sensible de la fonction de la réglementation. Avant 1958, la réglementation des transports aériens avait essentiellement une vocation de promotion. Après cette année-là, le gouvernement fédéral en est progressivement venu à utiliser la réglementation économique comme instrument de planification. L'objectif poursuivi consistait à utiliser les mécanismes de contrôle de l'entrée dans le secteur et d'attribution de permis pour attribuer des responsabilités et des rôles précis aux différentes catégories de services aériens. Cette planification était jugée nécessaire à la protection du transporteur aérien public, qui demeurait l'instrument choisi de réalisation de la politique de l'État. La question qui préoccupait était que, ne pouvant compter que sur ses propres ressources face à la concurrence, le transporteur aérien public ne pourrait pas maintenir le réseau qui s'était formé après que des « routes. . . [aient été jugées] d'importance nationale ». Bon nombre de ces routes avaient été créées plus pour des motifs politiques que des raisons d'ordre économique, n'étaient pas rentables et ne pouvaient être maintenues que par interfinancement, c'est-à-dire à l'aide des bénéfices réalisés sur d'autres routes<sup>17</sup>. Bien qu'elle n'ait pas été appréciée à l'époque, la réglementation de planification a (ironiquement) été rendue nécessaire par la décision d'autoriser la concurrence et la libre action des forces du marché, encore que de façon très limitée.

C'est en 1958, après l'élection d'un gouvernement progressiste-conservateur, que s'est amorcée la régression de la réglementation de promotion. Le nouveau ministre des Transports a déclaré qu'il croyait « le temps venu d'introduire une certaine forme de concurrence dans nos routes transcontinentales<sup>18</sup> ». Suite à la publication du rapport d'un expert-conseil indépendant (selon lequel les possibilités de concurrence étaient très minces) et aux audiences de la Commission des transports aériens relatives aux demandes de desserte des routes transcontinentales, le ministre a autorisé la CPA à faire un vol quotidien entre Vancouver et Montréal, pourvu qu'elle fasse escale à Winnipeg et Toronto.

Cette première brèche ouverte dans le monopole de la TCA était importante. Mais la principale percée (à nos yeux, c'est-à-dire par ses conséquences sur la fonction de la réglementation) a été la deuxième décision du gouvernement favorable à la concurrence. Cette décision visait les transporteurs aériens régionaux qui, tout comme la CPA, n'avaient pas été autorisés à concurrencer la TCA sur l'une ou l'autre des

liaisons interurbaines qui faisaient partie du réseau transcontinental de la TCA. À peu près à l'époque où la CPA demandait de concurrencer la TCA, deux transporteurs régionaux ont présenté des demandes pour assurer la liaison Montréal-Toronto. Ces demandes allaient carrément à l'encontre de la politique du gouvernement énoncée en 1943 (cf. ci-dessus) et qui avait guidé la réglementation des transports aériens depuis. En 1961, le ministre des Transports a annoncé l'abandon de cette politique en acceptant la recommandation de la Commission des transports aériens à l'effet que l'une des demandes soit approuvée. Cette décision a été immédiatement suivie d'une seconde qui mettait fin au monopole de la TCA sur une route du Québec<sup>19</sup>. Le signe de changement le plus important a probablement été l'annonce simultanée par le ministre des Transports que, dorénavant, les demandes de permis de la TCA seraient étudiées par l'organisme de réglementation, comme celles des autres transporteurs aériens<sup>20</sup>. Si ce projet s'était matérialisé, il aurait mis fin au « statut privilégié » qu'on avait concédé à la TCA en 1938 en la soumettant au test de « la nécessité et la commodité du public ».

La nouvelle politique n'a cependant pas duré longtemps. En 1963, le gouvernement libéral qui avait repris le pouvoir a choisi de protéger le transporteur aérien public en redonnant à la TCA son « statut privilégié » et en abrogeant les décisions favorables à la concurrence. La première de ces décisions a été facilement mise en oeuvre; le gouvernement n'a eu qu'à rétablir les dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* et les conditions du contrat des Lignes aériennes Trans-Canada. Les choses n'étaient pas si simples dans le second cas. Plusieurs choix s'offraient. Le gouvernement pouvait d'une part annuler les décisions par lesquelles on autorisait la CPA et les transporteurs régionaux à concurrencer la TCA sur des routes interurbaines. Il pouvait d'autre part geler la concurrence au niveau autorisé en 1963, c'est-à-dire à quelques routes et à un degré très restreint. Pour des raisons qui demeurent inconnues, et qui d'ailleurs ne nous concernent pas, le gouvernement a rejeté l'une et l'autre de ces solutions et choisi de transformer la réglementation de promotion favorable à la TCA en un régime de réglementation de planification beaucoup plus ambitieux.

Comme instrument de planification, la réglementation des transports aériens supposait un effort cohérent et intégral de structuration des rapports entre les deux transporteurs transcontinentaux du Canada, la TCA et la CPA, d'une part, et entre ces deux compagnies et les cinq transporteurs aériens régionaux, d'autre part : Pacific Western Air Lines, Transair Limited, Nordair, Québecair et Eastern Provincial Airways<sup>21</sup>. Pour reprendre le cadre énoncé dans le chapitre 1, on peut dire que, comme instrument de planification, la réglementation des transports aériens contribuait à raffiner sensiblement la réglementation des structures et à étendre la réglementation des conduites de façon qu'elle englobe deux aspects qui n'avaient pas jusqu'alors été soumis aux dispositions de la réglementation.

De plus, le gouvernement attendait de l'organisme de réglementation qu'il joue un rôle beaucoup plus actif que dans le passé et qu'il participe à la formulation de politiques.

Pour ce qui est des relations entre Air Canada — nouveau nom donné à la TCA en 1965 — et la CPA, le gouvernement, même s'il rejetait le concept d'un traitement égal, a choisi de les considérer comme un tout. Cela était particulièrement vrai sur le plan international, à l'égard duquel le ministre des Transports a établi le principe suivant :

Dans le domaine international, les services aériens des lignes aériennes canadiennes devraient servir les intérêts de l'ensemble du Canada. Ces services ne devraient pas entrer en concurrence ni en conflit, mais devraient s'intégrer à un programme unique qu'on pourrait obtenir par la fusion, l'association ou la division nette des divers champs d'activité<sup>22</sup>.

Plus tard, pour établir un « programme unique [intégré] », le ministre a demandé aux deux transporteurs aériens de parvenir ensemble à une entente. Bien que nous ne sachions pas si le gouvernement a joué un rôle actif dans ces négociations, le ministre pouvait en annoncer l'issue un peu plus de un an plus tard. Les transporteurs avaient convenu « que le moyen le plus efficace d'exécuter ce programme était de répartir distinctement leur champ d'opérations respectives de façon à ce qu'il n'y ait aucun chevauchement de service à l'extérieur du Canada<sup>23</sup> ». De plus, ils avaient convenu de collaborer en matière de ventes, de manière que « chaque transporteur [représente] l'autre de son mieux ». Quel qu'ait été le rôle joué par le gouvernement dans la division du globe et la négociation de l'accord d'aide mutuelle, le gouvernement voyait les résultats obtenus d'un assez bon oeil pour annoncer que, à l'avenir, les deux transporteurs seraient considérés « comme ses propres agents dans les régions d'opérations aériennes internationales qui leur ont été assignées ».

Au niveau national, l'entente a été plus difficile à obtenir. Dans sa déclaration de 1964, le ministre des Transports a énoncé le principe suivant :

En ce qui concerne les lignes principales sur le plan national, on ne rejette pas le principe de la concurrence mais tout nouvel élément de concurrence ne devrait pas compromettre ni mettre dangereusement en danger la rentabilité des lignes principales d'Air Canada sur le plan national, lesquelles constituent la partie essentielle de son réseau de services domestiques. Autrement dit, aucun élément de concurrence ne doit causer un déficit à Air Canada et, si l'on maintient la concurrence, la Commission des transports aériens devrait voir à ce que les deux sociétés puissent faire progresser leur entreprise au-delà de ce minimum fondamental<sup>24</sup>.

En 1965, compte tenu de la difficulté d'application de ce principe, le ministre a demandé à un expert-conseil indépendant de lui faire des recommandations. Après avoir reçu le rapport de l'expert, le gouverne-

ment a annoncé qu'il «était arrivé à la conclusion qu'il allait dans l'intérêt du public de permettre un accroissement du rôle de la CPA sur les lignes transcontinentales, mais que, du même coup, ce rôle devait être clairement défini de manière à protéger la situation économique future d'Air Canada [. . .] ». Dans sa politique, le gouvernement mettait en particulier l'accent sur les liaisons non rentables qu'Air Canada était tenu d'assurer et sur les besoins prochains en capital du transporteur. Ces facteurs «obligeaient Air Canada à occuper une large part du marché transcontinental [. . .], de manière à pouvoir maintenir, dans l'intérêt du public, des liaisons intérieures moins rentables et à obtenir les fonds nécessaires à une expansion d'importance, tant sur le plan intérieur qu'à l'échelle internationale<sup>25</sup> ». Le gouvernement a donc annoncé que la CPA serait autorisée à doubler sa capacité transcontinentale en 1967 et à accroître ses services jusqu'à ce qu'elle assure 25 % du volume transcontinental total en 1970. De plus, la CPA serait autorisée à desservir Edmonton et Calgary et à assurer des liaisons entre ces villes et Toronto ou Montréal, mais non par des vols sans escale. En d'autres termes, le gouvernement optait pour un système de partage réglementé du marché dans le but de protéger le transporteur aérien public de la concurrence des transporteurs privés sur le réseau transcontinental. Pour que cet objectif soit atteint, il restait au gouvernement à protéger non seulement un transporteur, mais les deux transporteurs contre la concurrence. C'est à cette fin que la politique des transports aériens régionaux a été établie.

Le gouvernement fédéral n'était pas le seul à apprécier le caractère interdépendant des politiques nationale et régionale des transports aériens; leurs conséquences ont été très concrètement portées à l'attention d'Air Canada et de la CPA. Dès le début du processus de révision de la politique des transports, le ministre des Transports a reconnu que, pour que sa politique de concurrence sur les lignes principales ait une chance de réussir, il fallait «assurer un rôle convenable aux transporteurs aériens régionaux<sup>26</sup> ». Le ministre a clairement fait comprendre aux deux grands transporteurs aériens qu'il ne tenait pas à assumer l'entière responsabilité de la nouvelle politique quand, dans sa déclaration de 1965 sur la répartition des lignes internationales, il a insisté sur le fait qu'il comptait bien que ceux-ci allaient «l'aider à donner forme» à la politique régionale<sup>27</sup>. La politique finalement adoptée montre bien comment le point de vue du gouvernement et des transporteurs aériens avait évolué en matière de planification depuis l'annonce des initiatives de 1964.

Dans sa déclaration de 1966, le ministre a annoncé que le gouvernement avait opté pour une concurrence fort restreinte entre les deux transporteurs des lignes principales et les transporteurs régionaux. Chacun recevrait un rôle spécifique, la mission des transporteurs régionaux consistant à «compléter les activités d'Air Canada et de la CPA sur

les lignes intérieures principales [. . .] sans leur livrer directement de concurrence importante [. . .]<sup>28</sup> ». Pour insister sur l'importance de cette répartition des rôles, le ministre ajoutait que « les transporteurs régionaux n'exerceront leur activité que sur une base régionale et ne seront pas autorisés à se développer au point de devenir des transporteurs transcontinentaux ». Cette décision n'interdisait cependant pas la concurrence entre les transporteurs régionaux et les deux grands transporteurs sur certaines routes. Bien qu'annoncée trois ans plus tard, la répartition des routes a été raffinée encore davantage par un autre ministre des Transports, Don Jamieson, qui délimitait des régions spécifiques à l'intérieur desquelles chacun des cinq transporteurs régionaux pouvait exercer son activité. C'étaient :

1. *Pour la Pacific Western Airlines* :  
la Colombie-Britannique et l'ouest de l'Alberta.
2. *Pour Transair Limited* :  
les provinces des Prairies et le nord-ouest de l'Ontario.
3. *Pour Nordair* :  
le reste de l'Ontario et le nord-ouest du Québec.
4. *Pour Québecair* :  
le reste du Québec à l'est de Montréal.
5. *Pour Eastern Provincial Airways* :  
les provinces de l'Atlantique<sup>29</sup>.

Bien qu'elle constitue un indicateur important, la répartition des routes, prise isolément, ne nous permet pas de dire que la réglementation était devenue un instrument de planification. Les modifications apportées au rôle de l'organisme de réglementation, par contre, fournissent un argument convaincant. Par contraste avec le rôle traditionnellement réactif de l'organisme qui, pour nous, est caractéristique de la réglementation de contrôle, la Commission des transports aériens prenait, dans la nouvelle politique, un rôle actif et était même appelée à participer à la formulation de programmes. Les deux principaux transporteurs ont été invités, par exemple, à déterminer les routes qu'ils pourraient laisser aux transporteurs régionaux. Le ministre a insisté sur le fait que l'organisme de réglementation aurait un rôle actif à jouer en cette matière, dans la mesure où on s'attendait « qu'il porte à l'attention des autorités les cas qui, de son avis, pourraient faire l'objet d'un réexamen et, éventuellement, d'un transfert<sup>30</sup> ». De plus, pour encourager la coopération entre les deux types de transporteurs à l'établissement de tarifs et de rapports communs, la Commission était autorisée à « superviser les progrès accomplis et, au besoin, à intervenir pour s'assurer que des progrès satisfaisants soient faits<sup>31</sup> ».

Le troisième domaine de changement visait le rôle de la Commission dans le nouveau système de subvention. Non seulement l'organisme de réglementation devenait-il responsable de distribuer les subventions,

mais il devait également jouer un rôle de premier plan dans l'établissement des critères d'attribution des subventions. À cet égard, trois des cinq conditions que les transporteurs devaient remplir pour bénéficier d'une subvention méritent d'être signalées, car elles appuient l'hypothèse que nous avons formulée à l'égard des relations entre la réglementation de planification et les objectifs exogènes. Par leur caractère ouvert et général, ces conditions témoignent bien du champ discrétionnaire qui, à nos yeux, est typique de la réglementation de planification; elles s'énoncent ainsi :

- lorsque la desserte d'une région éloignée nécessite l'établissement de liaisons aériennes à horaire fixe et lorsque les autres moyens de transport sont inexistantes ou insuffisants;
- lorsque le service aérien est essentiel au maintien d'une activité de mise en valeur; et
- lorsque la création d'une liaison régulière semble avoir de bonnes chances de succès, mais requiert une aide pendant sa période initiale de développement<sup>32</sup>.

L'indicateur de loin le plus important de l'utilisation de la réglementation comme instrument de planification (et, de ce fait, de l'évolution du rôle de l'organisme de réglementation) a été la question des responsabilités en matière d'achat des aéronefs des transporteurs aériens. Désormais, ces achats allaient être étudiés dans le cadre du processus d'attribution des permis. Le ministre a observé que « les institutions financières qui ont été directement approchées par les transporteurs n'ont pas su où s'adresser pour obtenir des renseignements fiables sur les perspectives des transporteurs, et, à certaines occasions, des transporteurs ont acquis des aéronefs sans en avoir pleinement étudié les qualités pour les routes proposées<sup>33</sup> ». Pour protéger à la fois les institutions financières et les transporteurs, le ministre a annoncé que, à l'avenir :

La Commission des transports aériens et le ministère des Transports établiront un plan en vertu duquel les transporteurs à services réguliers seront tenus de faire connaître aux autorités leurs projets d'achat d'aéronefs à plusieurs moteurs avant de placer leurs commandes. . . La Commission des transports aériens améliorera ses moyens de conseil relativement aux aspects financiers des plans de rééquipement<sup>34</sup>.

Enfin, le ministre a observé que, dans le cadre du processus d'attribution des permis, l'organisme de réglementation serait autorisé à exercer un contrôle plus serré que dans le passé sur la structure financière des transporteurs aériens régionaux.

Bref, nous soutenons que la politique de l'aviation civile énoncée de 1964 à 1969 a transformé le rôle traditionnel de promotion de la réglementation économique en un rôle de planification. Les rapports entre les

transporteurs ont été définis avec rigueur et appliqués par le biais d'une réglementation structurale. Le champ des activités réglementées a été sensiblement élargi, de manière à englober certaines des fonctions essentielles de la gestion des entreprises — les structures financières et l'acquisition d'aéronefs, par exemple. Jusqu'à cette époque, les décisions relatives à ces questions avaient été la prérogative des dirigeants des entreprises; dorénavant, les instances de réglementation allaient jouer un rôle plus dynamique. Dans ce processus, la fonction décisionnelle de l'organisme de réglementation allait changer radicalement. Par la nouvelle politique des transports aériens, le gouvernement fédéral, par le truchement de la réglementation, devenait le principal centre de décision dans le domaine de l'aviation civile. À nos yeux, la nouvelle politique représentait la quintessence d'un processus de décision économique dirigée, dans un secteur, par l'État. Selon nous, le gouvernement avait ainsi énoncé clairement son intention de faire de la réglementation économique un instrument de planification.

## **La planification et ses opposants : 1970–1984**

Il n'est pas facile de savoir si, même dans les circonstances les plus favorables, la nouvelle politique de l'aviation aurait pu être appliquée avec succès. Un fait demeure : les circonstances n'ont manifestement pas été favorables et, en dix ans, la politique était en pièces. En quinze ans, après deux tentatives avortées d'adoption d'un semblant de politique, le gouvernement a abandonné le secteur et opté pour une déréglementation sensible des transports aériens, même s'il a choisi d'utiliser un terme plus neutre, la « libéralisation ». Quelle que soit l'étiquette qu'on lui ait accolée, c'était l'antithèse d'une réglementation de planification. Divers facteurs expliquent l'échec de l'effort de planification du gouvernement. D'après nous, l'une des principales causes — sinon la cause la plus importante — de cet échec a été que les administrations provinciales sont devenues des acteurs de plus en plus influents dans le secteur des transports aériens.

Avant 1970, les administrations provinciales étaient quasiment absentes du secteur des transports aériens. À une époque, la Saskatchewan exploitait un service public de transport aérien dans le nord de la province. Cette exception mise à part, les provinces étaient à toutes fins utiles absentes du secteur. Il ne semble pas, par exemple, que, au moment de formuler la nouvelle politique des transports aériens dans les années 1960, le gouvernement ait sollicité l'avis des provinces, ni même tenu compte de leurs vues. Tout cela a changé après l'annonce de la nouvelle politique. Les gouvernements provinciaux, suivant l'exemple du fédéral, ont voulu faire des services aériens des instruments de réalisation de leurs objectifs. Ils ont ainsi été amenés à passer des ententes contractuelles avec des transporteurs aériens et, qui plus est, à faire

l'acquisition de transporteurs aériens régionaux. Il en a résulté une série d'escarmouches et de différends intergouvernementaux dont le débat s'est fait à l'occasion des conférences fédérales-provinciales, lors des audiences des instances de réglementation et devant les tribunaux. Les provinces n'ont pas seulement refusé d'être traitées comme quantité négligeable; elles ont réclamé un statut décisionnel qui s'apparentait à celui du fédéral. Dans les efforts qu'il déployait pour utiliser le secteur de l'aviation dans la réalisation de ses propres objectifs, le gouvernement fédéral s'est heurté, dans sa confrontation avec les provinces, à une opposition bien plus redoutable que celle des dirigeants des transporteurs aériens du secteur privé. Le gouvernement fédéral avait cherché à imposer au secteur des transports aériens ses mécanismes de contrôle et sa définition des buts et des objectifs à poursuivre. Les conflits intergouvernementaux, et leurs conséquences, l'ont obligé à reconnaître qu'il avait perdu le contrôle de la situation, tout au moins au chapitre de l'utilisation de la réglementation comme instrument de planification.

Le premier signe important du nouveau rôle qu'allaient jouer les provinces s'est manifesté au début des années 1970, quand le gouvernement de l'Ontario a décidé de créer un service aérien, « norOntair ». Il ne s'agissait pas d'un transporteur, mais bien d'une entente contractuelle passée avec des transporteurs aériens de troisième niveau par laquelle l'Ontario allait assurer la mise sur pied d'un service de transport aérien « faisant appel à du matériel moderne et idoine pour offrir des vols fréquents et réguliers adaptés aux besoins du public voyageur et comportant le moins grand nombre possible de correspondances intercompagnies<sup>35</sup> ». La province assimilait ce type de service à une méthode de promotion du développement économique et social des régions. Les documents déposés par la province le montrent bien. On y utilise des arguments qui présentent une remarquable similitude avec ceux qui avaient été invoqués pour justifier la création des Lignes aériennes Trans-Canada :

Le service norOntair mis sur pied par le gouvernement de l'Ontario constitue un élément du mandat de la province en matière de développement régional. Le gouvernement a estimé que le futur réseau de transport aérien établi dans les régions septentrionales jouera un rôle particulièrement important dans la réalisation de ses plans de développement. Étant donné les grandes distances à parcourir et la faible densité de population, le transport aérien devrait avoir d'importantes répercussions sur les possibilités économiques et sociales du Nord de l'Ontario<sup>36</sup>.

Pendant les premières années qui ont suivi la création du service norOntair, l'Ontario n'a rencontré aucune difficulté, que ce soit avec la Commission canadienne des transports (CCT) ou avec le Comité des transports aériens (CTA) de la Commission, devenu l'organisme de réglementation en 1967. Le premier problème est survenu en 1973, quand la norOntair a demandé au Comité d'ajouter des liaisons North Bay-

Sudbury et Sudbury-Timmins à son réseau. Dans le premier cas, le CTA a rejeté la demande et autorisé du même coup un transporteur privé à offrir le service. De l'avis des membres du Comité, « le volume du trafic local et du trafic de correspondance entre ces [2] points [. . .] n'est pas suffisant pour justifier l'établissement d'un service à taxe unitaire par deux transporteurs [. . .]<sup>37</sup> ». Le Comité a décidé de reporter sa décision quant à la seconde liaison jusqu'à l'intervention d'un autre transporteur privé<sup>38</sup>.

L'Ontario a immédiatement interjeté appel auprès du ministre des Transports, en faisant notamment valoir que le CTA « s'était appuyé sur de faux principes et avait négligé de tenir compte de la politique établie par le gouvernement fédéral<sup>39</sup> ». Les provinces, en réponse à une demande du ministre des Transports, avaient déjà entamé des consultations avec Air Canada relativement à ces demandes et étaient parvenues à un accord « relativement aux formes proposées de service visant à compléter le réseau des lignes principales [. . .]<sup>40</sup> ». C'est pourquoi l'Ontario croyait bien que ces demandes allaient être approuvées sans difficulté<sup>41</sup>. De plus, les routes proposées avaient une certaine importance pour le service norOntair, et notamment pour la province, qui en assurait le financement, dans la mesure où, à l'intérieur du complexe réseau de la norOntair, elles allaient vraisemblablement être rentables. En ce sens, ces routes s'apparentaient à celles qui sont les plus convoitées par Air Canada : les lignes sur lesquelles repose l'interfinancement des routes qui ne sont pas rentables, mais qui sont socialement et politiquement nécessaires. Ces sources de rentrées contribueraient à alléger la contribution du gouvernement de l'Ontario.

L'appel de l'Ontario a été favorablement reçu. Trois mois après que le Comité ait pris sa décision, le ministre ordonnait à la CCT d'accorder les permis en question « sans retard et sans étudier de nouvelles demandes ». Bien que l'objet du litige ait semblé peu important et en dépit du fait que l'appel ait été favorablement accueilli, l'épisode de la norOntair était loin d'être insignifiant. Il a servi à semer le doute dans l'esprit des autorités provinciales, non seulement au chapitre de la nouvelle politique des transports aériens, mais également quant à la façon dont les provinces seraient traitées par le nouvel organisme de réglementation des transports dans leurs efforts de promotion de leurs objectifs et de leurs intérêts propres. Il importe de signaler ici que, avec l'adoption de la *Loi nationale sur les transports* de 1967, l'organisme de réglementation retrouvait les pouvoirs décisionnels sur les transports aériens qu'il avait perdus en 1944. Il n'agissait plus simplement comme conseiller du ministre des Transports, mais jouissait, en propre, d'importants pouvoirs de décision, même si la Loi prévoyait que des appels pouvaient être introduits auprès du ministre ou du Cabinet. Même si le pouvoir d'appel constituait une grande servitude, les observateurs ont noté le fait que rien ne prouvait que les décisions rendues à l'égard des

appels seraient assimilées à un précédent par l'organisme de réglementation. Les gouvernements provinciaux ont donc craint que le CTA se révèle peu sympathique à leur point de vue et qu'il devienne un obstacle à leur action. On se rappellera que la décision relative à la norOntair a été prise à une époque où les provinces s'opposaient aux politiques fédérales en matière de transports, et notamment à un organisme qu'elles estimaient beaucoup trop indépendant et opposé à leurs intérêts<sup>42</sup>.

Les inquiétudes des provinces sont devenues évidentes à l'occasion d'un incident beaucoup plus important concernant le rôle des provinces dans la réglementation des transports aériens, l'achat par l'Alberta de la Pacific Western Airlines (PWA)<sup>43</sup>. En août 1974, le gouvernement de l'Alberta a surpris le secteur des transports aériens, la CCT, le gouvernement fédéral et même son propre électorat en annonçant qu'il avait fait l'acquisition de la PWA. L'achat témoignait bien de l'importance croissante qu'accordaient les administrations provinciales aux services aériens, particulièrement dans la poursuite de leurs grands objectifs de développement. La PWA avait déjà fait l'objet d'une offre publique d'achat en 1974, mais l'Alberta s'y était opposée. Selon Tupper, le gouvernement de Peter Lougheed s'inquiétait de la possibilité que le contrôle de la PWA « tombe entre les mains d'intérêts indifférents ou même hostiles aux aspirations économiques de l'Alberta ». Le problème semblait particulièrement grave, parce que « le contrôle de la PWA par l'Alberta était essentiel au maintien de l'hégémonie de la province dans les affaires relatives au développement du Nord<sup>44</sup> ». Ces arguments présentent tous une similitude remarquable avec ceux qu'avait invoqués le gouvernement King pour justifier la création de la TCA.

L'achat de la PWA s'est rapidement transformé en un conflit intergouvernemental (fédéral-provincial et interprovincial) d'importance. Pour le fédéral, le problème venait de ce que l'achat risquait de miner l'aptitude du gouvernement à satisfaire les besoins du pays en matière de transports nationaux, interprovinciaux et interrégionaux tout en assurant un équilibre régional dans la qualité des services de transport. Fondamentalement, le gouvernement fédéral a vu dans l'achat de la PWA une menace directe à la compétence du fédéral et au contrôle qu'il exerçait sur les transports au Canada. Le gouvernement craignait de perdre le contrôle de la situation particulièrement si l'achat de la PWA devenait un précédent et, selon les mots du sénateur Ray Perrault, contribuait « à fragmenter les services aériens au Canada<sup>45</sup> ». Le gouvernement fédéral s'inquiétait également de ce que les objectifs des provinces prennent le dessus sur ceux du fédéral, et notamment sur ceux qui venaient d'être énoncés dans la politique de l'aviation, particulièrement au chapitre des besoins en capital et de la disponibilité des fonds. En 1976, la CCT a terminé une étude dans laquelle on évoquait la possibilité que les marchés des capitaux allaient se resserrer et que l'obtention de

capitaux à long terme et de capitaux de risque allait faire l'objet d'une vive concurrence. Ce phénomène allait toucher directement l'une des bases de la politique fédérale de l'aviation : le contrôle exercé par les instances de réglementation sur l'achat d'aéronefs<sup>46</sup>. Bien qu'on ne sache pas avec certitude dans quelle mesure cette opinion était répandue, certaines autorités fédérales craignaient que l'achat par les provinces de transporteurs relevant de la compétence du fédéral affaiblisse le système de réglementation du fédéral. On soutenait notamment que les gouvernements provinciaux pourraient mettre en doute le principe de la subordination aux organismes de réglementation fédéraux ou demanderaient de disposer dans le système de réglementation d'un « statut particulier » comparable à celui d'Air Canada. De façon plus générale, les autorités fédérales craignaient que l'achat d'un transporteur aérien par une province ne fasse de la politique des transports aériens, qui n'avait jusque-là suscité aucun différend, un nouveau sujet de conflit intergouvernemental passionné, à la manière des autres modes de transport.

La manière même par laquelle l'Alberta a pris le contrôle de la PWA donne probablement une indication du bien-fondé de ces inquiétudes du fédéral. Peu après que l'achat ait été annoncé publiquement, la CCT a informé le gouvernement de l'Alberta que celui-ci avait enfreint les dispositions du *Règlement sur les transporteurs aériens* et de la *Loi nationale sur les transports* en négligeant d'aviser la CCT de son projet d'achat. Ces dispositions statutaires donnaient à la CCT le pouvoir d'interdire un tel achat s'il était jugé « préjudiciable à l'intérêt public ». On ne sait pas exactement si le gouvernement de l'Alberta avait à l'esprit l'incident récent de la norOntair, mais toujours est-il qu'il a prétendu que le règlement ne liait pas la province et que celle-ci n'avait donc pas à faire approuver sa décision. Il est intéressant de signaler que, bien que l'Alberta ait invoqué cet argument, elle a déclaré qu'elle reconnaissait la compétence du gouvernement fédéral et son pouvoir de réglementer les transports aériens. L'affaire a été portée devant les tribunaux. La Cour fédérale d'appel a statué en faveur de la CCT. La Cour suprême du Canada a néanmoins rescindé cette décision et statué que l'Alberta, en fait, n'était pas liée par les règlements de la CCT. Suite à la décision de la Cour suprême, le gouvernement a modifié la *Loi sur l'aéronautique* de manière à interdire cette échappatoire et à soumettre l'acquisition d'un transporteur aérien par une administration provinciale à l'approbation préalable du Cabinet<sup>47</sup>. Il est intéressant de signaler, toutefois, que, à l'égard des inquiétudes manifestées par le fédéral quant à l'applicabilité de ces pouvoirs de réglementation, le juge en chef a mis en garde le gouvernement fédéral contre la menace que posait la propriété provinciale. Parlant au nom de la majorité, le juge en chef Laskin a noté que « le régime en place était déjà suffisamment complet » et qu'il n'y avait donc pas lieu de faire une loi spéciale<sup>48</sup>.

Comme nous l'avons déjà signalé, l'achat de la PWA a soulevé des problèmes de politique interprovinciale. En effet, l'une des parties qui réclamaient de la CCT que celle-ci interdise l'achat était le gouvernement de la Colombie-Britannique. L'inquiétude de la province a grandi quand la PWA a annoncé, en 1976, qu'elle déménageait son siège social de Vancouver à Calgary et certains de ses services d'entretien à Edmonton — décision que le premier ministre Bennett a qualifiée de « piraterie politique et économique<sup>49</sup> ». La Colombie-Britannique a donc demandé à la CCT d'interdire les déménagements en question. L'Alberta a répliqué en affirmant que la CCT n'avait pas compétence en la matière. Bien que le CTA ait rejeté la position de l'Alberta, il a également rejeté la demande de la Colombie-Britannique pour la raison que la province n'avait pas « [. . .] établi que le déménagement allait causer des torts irréparables<sup>50</sup> ». La Colombie-Britannique a décidé d'en appeler de la décision de la Commission, mais avant que la CCT ne puisse agir, le Cabinet fédéral, de sa propre « initiative », a émis une injonction interlocutoire qui devait demeurer en vigueur jusqu'à ce que la Cour suprême tranche la question. L'Alberta a déclaré que cette mesure constituait pour sa planification économique un dangereux revers susceptible « d'avoir de profondes conséquences pour toute province intéressée à investir dans une affaire<sup>51</sup> ».

Les questions soulevées par l'achat de la PWA ont été résolues, ainsi que nous l'avons dit, quand la Cour suprême a statué que l'Alberta n'avait pas à soumettre son projet d'achat à l'approbation de la CCT. Le Cabinet fédéral a autorisé le déménagement du siège social, et le Parlement a adopté une loi par laquelle il interdisait, à l'avenir, toute acquisition analogue sans l'approbation du Cabinet. Le Cabinet avait déjà rejeté une proposition du ministre des Transports à l'effet que ces acquisitions soient interdites par la loi. Les conséquences à long terme de l'affaire, toutefois, n'étaient pas résolues au chapitre des éventuels conflits intergouvernementaux que pouvait susciter la politique et la réglementation des transports aériens; certains cercles fédéraux, notamment, s'inquiétaient de ce que l'influence et le pouvoir du gouvernement fédéral dans le contrôle du développement des transports aériens n'aient été sensiblement amoindris. Quoi qu'il en soit, l'affaire s'est singulièrement compliquée, et les craintes du fédéral se sont précisées quand la PWA a demandé à la CCT l'autorisation d'acheter la Transair, transporteur aérien auquel on avait attribué, dans le cadre de la politique régionale des transports aériens, les provinces des Prairies et le nord-ouest de l'Ontario.

La Transair faisait face à de graves problèmes financiers et, selon Tupper, était au bord de la faillite à la fin de 1976<sup>52</sup>. Les demandes d'aide adressées par le transporteur à Air Canada, CPA et au gouvernement du Manitoba ayant été rejetées, la PWA a envisagé de faire l'acquisition de 70 % de la Transair, mais non de fusionner les deux transporteurs.

L'offre de la PWA, toutefois, était conditionnelle à l'obtention de routes en Saskatchewan qui avaient été refusées à la Transair en 1975<sup>53</sup>. L'accès à ces routes dépendait d'Air Canada, qui s'était opposée à une offre antérieure de la Transair. Quand la PWA et la Transair ont convenu que cette dernière abandonnerait son réseau à l'est de Winnipeg, Air Canada a retiré son opposition à l'acquisition du transporteur et au plan de fusion des routes de la PWA et de celles de la Transair.

Bien que l'acquisition de la PWA, réalisée quelques mois seulement avant l'affaire PWA-Transair, ait suscité un conflit fort acrimonieux entre Ottawa et l'Alberta, et en dépit du fait que l'acquisition en question allait mener à une réduction de la concurrence et était incompatible avec la politique fédérale en matière de transport aérien régional, la CCT et le Cabinet fédéral ont autorisé la transaction. D'ailleurs, ils n'ont pas pu empêcher ultérieurement la fusion complète des deux transporteurs par laquelle la PWA obtenait un territoire qui englobait tout le Canada à l'ouest de Winnipeg. Il est compréhensible que le gouvernement fédéral ne soit pas intervenu. Il n'avait pas d'autre choix. Si les conditions posées par la PWA n'avaient pas été satisfaites, celle-ci aurait retiré son offre. Cela aurait mené à la faillite de la Transair ou forcé Air Canada à venir à son secours. D'une façon ou d'une autre, le gouvernement fédéral aurait eu à assumer un énorme fardeau politique et économique. S'étant posé en organisme de planification du secteur des transports aériens, le gouvernement fédéral a constaté qu'il en était devenu l'otage et, ce qui était particulièrement irritant, qu'il avait dû céder face à un transporteur aérien appartenant à une province.

En dépit de son impuissance dans l'affaire PWA, le gouvernement fédéral était résolu à montrer qu'il n'avait pas totalement perdu le contrôle de la politique des transports aériens et qu'il n'allait pas tolérer qu'un tel imbroglio se répète. L'affaire de la Skywest allait lui en offrir l'occasion.

Dans ce conflit, deux autres gouvernements provinciaux, le Manitoba et la Saskatchewan, ont essayé, ensemble, de faire d'un service de transport aérien un instrument de promotion de leurs objectifs économiques et sociaux. Cette fois, l'instrument choisi devait être un transporteur appartenant aux deux provinces, la Skywest. La Skywest devait, en particulier, assurer des liaisons aériennes entre Winnipeg, Brandon, Dauphin, Yorkton et Saskatoon. Ces liaisons n'étaient plus assurées depuis qu'une filiale de la Transair avait été autorisée par la CCT à suspendre ses services<sup>54</sup>. Le Manitoba et la Saskatchewan avaient manifesté auprès de la CCT et du Cabinet fédéral leur opposition à cette suspension, mais leur appel avait été rejeté. Le premier ministre du Manitoba a donc proposé la mise sur pied d'un projet pilote subventionné par l'Administration fédérale et dans le cadre duquel on achèterait un aéronef et des pièces de rechange d'un fabricant établi au

Manitoba<sup>55</sup>. Le projet a été rendu public par le premier ministre pendant la campagne électorale de 1974, quand il a promis, à Winnipeg, que le gouvernement fédéral achèterait l'aéronef, promesse à laquelle le gouvernement fédéral était lié, comme l'a indiqué le ministre des Transports de l'époque, Jean Marchand, en septembre 1975. Les gouvernements des deux provinces ont donc annoncé que le service serait lancé en mars 1976. Leur hypothèse était que le CTA, compte tenu des accords passés entre les gouvernements, accorderait les permis nécessaires sans problème.

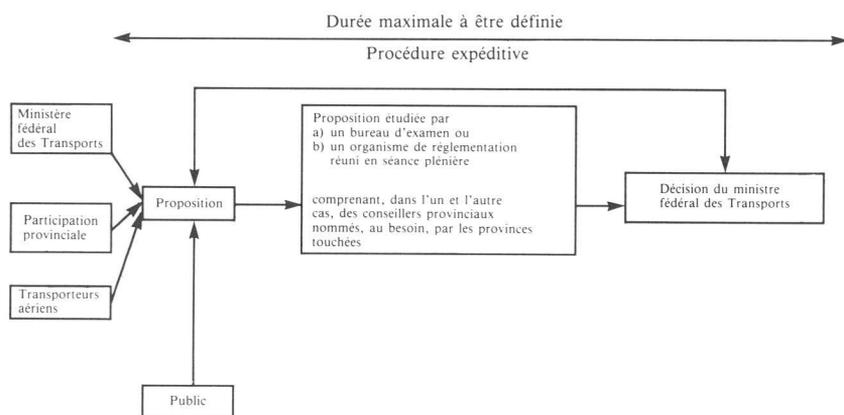
Mais il n'en a pas été ainsi. Le 1<sup>er</sup> décembre 1975, le CTA s'est réuni à Winnipeg pour entendre les postulants. Le même jour, les membres du Comité ont décidé d'ajourner l'audience parce que les renseignements fournis leur paraissaient insuffisants pour apprécier les mérites de la demande. Le Comité voulait notamment avoir des copies des ententes passées entre les gouvernements. Les ententes, toutefois, n'avaient pas encore été ratifiées par le gouvernement fédéral, et le nouveau ministre des Transports affirmait qu'il les signerait uniquement après que le transporteur aurait reçu un permis. Bref, la Skywest et les gouvernements provinciaux se trouvaient devant un dilemme difficile à résoudre<sup>56</sup>. Après que le Comité de révision de la CCT eut refusé de rescinder la décision du CTA, les gouvernements du Manitoba et de la Saskatchewan ont déclaré qu'ils retiraient leur demande et abandonnaient le projet.

La question centrale consiste évidemment à savoir pourquoi les choses ont tourné ainsi. Pourquoi le gouvernement fédéral est-il revenu sur son engagement et a-t-il rejeté la demande de permis? La réponse est liée à l'agitation qu'avait créée l'achat de la PWA par l'Alberta. Les négociations relatives à la Skywest, de 1973 à 1975, ont coïncidé avec l'achat de l'Alberta annoncé en août 1974 et la contestation par l'Alberta du pouvoir de la CCT d'étudier cette question. La demande de la Skywest arrivait donc au moment où le fédéral craignait le plus de perdre le contrôle de la politique de l'aviation. Un deuxième transporteur aérien appartenant à des intérêts provinciaux, fût-il peu important, ne pouvait que compliquer les problèmes du gouvernement fédéral. En particulier, il aurait été difficile pour le gouvernement de soutenir une interdiction — d'autant plus qu'elle était rétroactive — alors que, d'un autre côté, il négociait l'attribution d'un permis à deux autres provinces. À l'appui de cet argument, le ministre fédéral des Transports a proposé, en janvier 1976, que le projet soit relancé, mais par un transporteur privé. Cette proposition a été rejetée. Ironiquement, le conflit de la Skywest a fait que les routes en question ont fait partie de l'accord d'achat PWA-Transair de 1978. Si la Skywest avait vu le jour, la Transair n'aurait eu aucune valeur pour la PWA. Le refus opposé à la création de la Skywest, par conséquent, a mené directement à la formation d'un transporteur

aérien public et beaucoup plus important, et, de ce fait, à l'ouverture d'une sérieuse brèche dans la politique nationale. En voulant affirmer son contrôle, le gouvernement fédéral a contribué à sa perte.

L'une des conséquences importantes de ce conflit confirme notre hypothèse que la réglementation de planification contribue à affaiblir l'isolement des mécanismes de réglementation et à l'intégrer à un processus politique plus large. La politique et la réglementation des transports aériens sont ainsi entrées, à la manière d'autres modes de transport, dans le champ des préoccupations des provinces. Les provinces ont commencé à parler de la nécessité d'une « Commission canadienne des transports de l'Ouest » dans laquelle les gouvernements provinciaux auraient vraisemblablement un certain rôle à jouer en matière de nominations et de prise de décisions<sup>57</sup>. La Colombie-Britannique, en particulier, a insisté sur l'utilité de propositions « susceptibles d'intégrer la participation et la compétence des gouvernements provinciaux à la structure décisionnelle nationale<sup>58</sup> ». Enfin, le ministère de l'Industrie et du Commerce du Manitoba, qui avait été responsable de la participation du Manitoba dans la Skywest, a rédigé un exposé de vues dans lequel il proposait la création d'un nouveau mécanisme intergouvernemental d'étude des demandes des transporteurs aériens. Le projet est illustré à la figure 2-1. Il était accompagné de la note explicative suivante :

**FIGURE 2-1 Mécanisme d'étude des demandes des services aériens**



Source : ministère de l'Industrie et du Commerce du Manitoba, 1976.

Il est recommandé que les demandes relatives aux transports aériens présentées par les transporteurs de tout niveau soient portées à l'attention, par les instances fédérales de réglementation, au MDT et aux provinces, pour fins de commentaires. Les avis de demande seraient publiés, et on inviterait les parties intéressées à faire connaître leurs vues. Les demandes seraient entendues par un examinateur ou par les instances de réglementation

réunies en séance plénière; dans l'un et l'autre cas, les instances pourraient comprendre des conseillers provinciaux nommés par les provinces touchées. Dans les cas où l'on aurait intérêt à prendre une décision plus rapidement qu'à l'habitude, le ministre des Transports pourrait autoriser le recours à une procédure expéditive. Dans tous les cas, si aucune décision n'était prise par les instances de réglementation dans les 30 jours qui suivent le dépôt du rapport de l'examineur sur la conclusion des audiences publiques, le transporteur pourra mettre sur pied un service temporaire, et le permis devra être confirmé dans les 60 jours, à moins que l'organisme de réglementation n'ait de bonnes raisons de refuser, dans l'intérêt du public, la demande. Dans tous les cas, toutes les parties intéressées pourraient en appeler des décisions, suivant les procédures normales.

Bref, le Manitoba proposait un processus analogue à celui qu'avait adopté la Commission des transports aériens après 1944, à cette différence près que les gouvernements provinciaux y participaient comme centres de décision. Cette structure était bien différente de celle qu'avait envisagée le gouvernement fédéral quand il avait opté pour un rôle de planification.

Le gouvernement fédéral n'était pas au bout de ses peines. Aussi étonnant que cela paraisse, Air Canada a été à l'origine du conflit suivant. En 1978, le transporteur national a stupéfié le secteur de l'aviation en offrant d'acheter Nordair, le transporteur régional qui desservait le Québec et l'Ontario. Cet achat n'a pas uniquement porté un dur coup à la politique des transports aériens régionaux, mais, à bien des égards, en raison des troubles intergouvernementaux qu'il a suscités, il peut également avoir contribué plus que tout autre facteur à l'abandon, par le fédéral, de sa politique des transports aériens et de ses efforts de planification du secteur de l'aviation. Les conflits intergouvernementaux ont opposé l'Ontario et le Québec, qui estimaient tous deux avoir besoin d'un transporteur aérien établi dans la province, voire appartenant à la province. En fait, l'affaire a notamment mené à l'achat, par le gouvernement du Québec, de Québecair, transporteur régional établi au Québec.

Cet épisode a commencé, ainsi que nous l'avons indiqué, quand Air Canada, en 1978, a demandé au CTA la permission d'acheter 86 % des actions en circulation de la Nordair. L'autorisation demandée a été accordée, même si le Comité était sérieusement divisé<sup>59</sup>. La décision suivante revenait au gouvernement fédéral. Celui-ci avait en effet la possibilité d'annuler la décision du Comité, mais il ne l'a pas fait. Le ministre des Transports a plutôt informé la CCT que le gouvernement s'était proposé « d'acheter la totalité des actions émises et en circulation de la Nordair Ltée qui avaient été acquises par Air Canada et de les revendre à l'entreprise privée<sup>60</sup> ». Trois mois plus tard, le ministre informait la Commission qu'il n'allait pas acheter les actions en question, mais qu'il continuerait plutôt de chercher un acheteur dans le secteur privé<sup>61</sup>. Il prévoyait y parvenir en moins de un an.

Cette prévision, qui était optimiste, ne tenait pas compte de ce que les gouvernements de l'Ontario et du Québec allaient être mêlés à la guerre des offres qui allait suivre. L'Ontario, par exemple, a proposé qu'on crée un transporteur régional établi dans la province qui prendrait à sa charge le réseau ontarien de la Nordair ainsi que les activités d'Air Canada dans la province, serait lié à la Nordair et appartiendrait conjointement à Air Canada, à des intérêts privés et à la province, les intérêts de cette dernière demeurant cependant minoritaires<sup>62</sup>. Plus tard, l'Ontario a modifié sa position et appuyé une offre d'achat de la Nordair présentée conjointement par la Québecair de Montréal et la Great Lakes Airlines de London. En vertu de ce plan, les trois transporteurs disparaîtraient et seraient remplacés par deux nouveaux transporteurs régionaux : Air Québec et Air Ontario<sup>63</sup>. La position de l'Ontario s'appuyait principalement sur l'importance qu'elle attachait à l'existence d'un transporteur établi en Ontario. Le ministre ontarien des Transports s'opposait à la fois à l'idée (qui jouissait apparemment de la faveur de son homologue fédéral) qu'il n'y ait plus qu'un seul transporteur pour tout l'Est du Canada et à la possibilité que les transports aériens en Ontario soient contrôlés par des intérêts québécois. Le gouvernement fédéral a rejeté l'offre Québec Air-Great Lakes car il ne voyait pas d'un bon oeil le démantèlement de la Nordair, ni la possibilité que les provinces n'accroissent leur contrôle des transports aériens. Selon les rapports de presse, le ministre fédéral des Transports n'aurait accepté une prise de contrôle de la Nordair que si les intérêts ontariens et québécois, de préférence privés, s'étaient respectivement établis à 40 %, la participation d'Air Canada demeurant de 20 %<sup>64</sup>.

Le gouvernement du Québec a exercé des pressions encore plus énergiques que l'Ontario. Le Québec ne voulait rien de moins que l'Ontario et, en fait, il préférerait que le contrôle de la Nordair demeure au Québec. Les mesures prises par le gouvernement québécois à l'égard de Québecair témoignent bien de sa détermination. Après que le gouvernement fédéral eut rejeté l'offre d'achat conjointe de la Nordair, cette dernière, avec l'appui d'Air Canada, a offert d'acheter la totalité des actions de la Québecair, qui appartenait à des intérêts privés. La Québecair a immédiatement rejeté l'offre, et, qui plus est, le gouvernement du Québec a acheté pour 15 millions de dollars d'actions convertibles sans droit de vote de la Québecair. Pour justifier cette décision, le ministre du Développement économique du Québec a affirmé que la province voulait « que le transporteur aérien soit contrôlé par des intérêts québécois<sup>65</sup> ». Plus tard, le ministre québécois des Transports a déclaré que l'offre de la Nordair avait été rejetée « parce que le Québec n'avait pas de garantie que le service aérien vers les régions éloignées de la province serait maintenu. Via Rail, par exemple, a coupé de moitié ses services ferroviaires dans certaines régions. Le service aérien est essentiel. Nous devons avoir des garanties qu'il ne sera pas abandonné<sup>66</sup> ».

Bien que le ministre fédéral et la CCT aient indiqué que ce geste pouvait être contraire à la modification apportée à la *Loi sur l'aéronautique* après l'achat de la PWA et par conséquent illégal, la Québécois et le gouvernement du Québec ne se sont pas inquiétés de la chose et n'ont pas soumis l'achat à l'approbation des instances de réglementation. Les autorités fédérales n'ont pas suivi l'affaire avec rigueur. Ce n'est que plus tard qu'on a appris que le Québec avait effectivement pris contrôle de Québécois à ce moment, même si, techniquement, l'actionnaire majoritaire original continuait de contrôler l'entreprise. Le Québec avait opposé son veto à l'offre de la Nordair, mais le prix de ce veto s'était élevé à 15 millions \$ et à l'engagement d'acheter les titres de deux des autres actionnaires au bout de deux ans. Cela a été fait en juin 1983<sup>67</sup>. Ainsi, l'achat de la Nordair par Air Canada a directement été à l'origine de l'apparition d'un autre transporteur aérien régional propriété d'une province. En 1984, enfin, Air Canada a vendu ses titres de la Nordair à des intérêts privés du Québec.

Des facteurs intergouvernementaux ont également joué un rôle, mais de moindre importance, dans le dernier coup porté à la politique des transports aériens régionaux. Dans ce cas, le transporteur aérien en jeu était la Eastern Provincial Airways (EPA), qui desservait les provinces de l'Atlantique. En 1980, la CPA et l'EPA ont toutes deux demandé à la CCT l'autorisation d'assurer une liaison Halifax-Toronto. Pour la CPA, cette route compléterait le réseau intercontinental du transporteur, en conformité de la politique énoncée en 1966 et de l'annonce, en 1977, que le gouvernement espérait éliminer les restrictions imposées à la CPA dans ses rapports avec Air Canada. En revanche, ainsi que le CTA l'a noté dans sa décision, « un obstacle de principe s'oppose à l'addition de Toronto au permis de l'EPA<sup>68</sup> ». L'obstacle en question était l'énoncé de 1969 de la politique des transports aériens régionaux. Ayant donc « été guidé par la politique actuelle des services aériens commerciaux », le CTA a approuvé la demande de la CPA et refusé celle de l'EPA<sup>69</sup>.

Il y avait cependant un obstacle plus important à la décision de la CCT : les facteurs intergouvernementaux et d'autres forces politiques. Les audiences sur la liaison Toronto-Halifax ont suscité l'une des plus fortes participations qu'il ait été donné au Comité de voir. Plus de 80 parties sont intervenues, dont environ les deux tiers en faveur de l'EPA. Qui plus est, l'EPA était appuyée par des députés locaux, libéraux et conservateurs, le Conseil économique des provinces de l'Atlantique et le premier ministre John Buchanan, qui représentait le Conseil des premiers ministres des Maritimes. L'un des arguments le plus souvent invoqués par l'EPA et ceux qui l'appuyaient était que l'EPA avait besoin de cette route pour financer certains de ses services<sup>70</sup>. Mécontents de la décision du Comité, les partisans de l'EPA ont interjeté appel auprès du Cabinet fédéral. Contrairement à la CCT, le Cabinet a reconnu qu'il n'y avait aucun « obstacle de principe » et a annulé la décision. La route

Halifax-Toronto a été accordée à l'EPA, et, en guise de prix de consolation, la CPA a reçu la route Montréal-Halifax. L'ultime ironie, toutefois, restait à venir. En 1984, la CPA a acheté l'EPA. Ainsi, alors que dix ans auparavant il y avait cinq transporteurs aériens régionaux dont aucun n'appartenait à une province, on en compte maintenant plus de trois, dont deux appartiennent à des administrations provinciales.

## **L'abandon de la politique fédérale de planification : 1977-1984**

Il n'est pas devenu immédiatement évident que le gouvernement fédéral était prêt à abandonner son rôle en matière de planification. En réalité, les faits, bien que contradictoires, donnent à penser que le fédéral a essayé à nouveau d'affirmer son contrôle. Parmi les signes qui témoignaient d'un abandon progressif de la politique de planification, il convient de noter les importants changements de politique à l'égard d'Air Canada et de CPA. Les changements relatifs à Air Canada faisaient partie du mandat attribué au transporteur par une nouvelle loi. Trois d'entre eux ressortent particulièrement. Le premier tenait au fait qu'Air Canada perdait son « statut particulier » aux yeux des instances de réglementation; ainsi, les demandes de permis du transporteur devenaient soumises au critère de la « commodité et la nécessité du public » du Comité des transports aériens<sup>71</sup>. Cette mesure avait été ordonnée en 1961 par le gouvernement conservateur de l'époque, mais annulée par les Libéraux à leur retour au pouvoir en 1963. D'égale importance était le fait que, même s'il n'était nulle part affirmé que le transporteur perdait son statut d'instrument de la politique nationale, on lui demandait de « respecter les règles de saine gestion commerciale, notamment la recherche du profit<sup>72</sup> ». Ainsi que l'observe Langford, bien que les indications à cet égard n'aient pas été claires, le législateur voulait apparemment que « Air Canada devienne un transporteur efficace et rentable livrant une concurrence plus ou moins égale aux autres transporteurs<sup>73</sup> ».

Le bien-fondé de cette opinion semble prouvé par le troisième principal changement, qui figure dans les dispositions de la nouvelle loi relative aux directives. Avant l'adoption de la nouvelle loi, le gouvernement pouvait imposer au transporteur des routes et des services jugés « d'importance nationale », sans autre forme de compensation si ces routes ou ces services n'étaient pas rentables. En guise de dédommagement, l'État protégeait le transporteur contre la concurrence sur les routes rentables. Aux termes de la *Loi d'Air Canada*, même si le gouvernement était autorisé à énoncer des directives pour des raisons d'ordre économique, social ou autre, il était tenu d'indemniser Air Canada si la société subissait des pertes par suite de l'application des directives<sup>74</sup>. D'égale importance ont été les changements qui ont touché la CPA. En

1979, en effet, le gouvernement a annoncé que les restrictions de volume imposées à la concurrence livrée par la CPA à Air Canada étaient annulées. Air Canada et la CPA pouvaient donc entrer librement en concurrence, même si la CCT devait continuer de suivre leurs activités afin d'éviter que toute concurrence indue ne puisse porter préjudice à l'intérêt public.

Même si ces changements contribuaient à alléger le contrôle des instances de réglementation sur Air Canada et CPA, d'autres indications montraient de façon encore plus éloquente que la planification n'avait pas complètement perdu la faveur d'Ottawa. En 1977, les responsables fédéraux ont ébauché une nouvelle politique des transports aériens, qui a été étudiée avec des représentants de l'industrie et des provinces. La consultation des provinces constituait une nette évolution par rapport à la décennie précédente où l'on ne s'était pas inquiété des gouvernements provinciaux. En 1977, le gouvernement fédéral a admis que les provinces avaient des intérêts dans la politique des transports aériens, « et c'est ce qui explique que nous les consultations<sup>75</sup> ». Les deux groupes, cependant, ont rejeté la politique proposée — la disant « trop restrictive » —, et le gouvernement a décidé de laisser temporairement la question de côté. En 1981, le ministère des Transports a repris l'idée et publié un document dans lequel il proposait une « nouvelle politique canadienne sur le transport aérien ». Bien qu'un haut responsable du ministère ait dit de la proposition qu'elle constituait simplement « une tentative de le [le statu quo] mettre au point », peu d'observateurs ont corroboré ce point de vue<sup>76</sup>. La plupart ont estimé que la politique proposée constituait une tentative du fédéral de reprendre le contrôle du secteur des transports aériens en imposant à chacun des transporteurs un classement des rôles passablement rigide. Ainsi, l'Administration fédérale se proposait de contrôler la longueur des vols des transporteurs régionaux et d'imposer des restrictions quant aux types d'aéronef que certains transporteurs pourraient utiliser.

Ce tout nouvel état de choses s'est fait sentir dans le traitement accordé au document. Les énoncés antérieurs, après avoir été approuvés par le Cabinet, étaient simplement annoncés, et les parties touchées — l'organisme de réglementation et les transporteurs aériens, notamment — n'avaient qu'à se plier aux nouvelles exigences. En 1981, la politique des transports aériens était devenue à ce point controversée que le Cabinet n'est pas parvenu à s'entendre sur une politique dont on avait dit qu'elle constituait simplement « une tentative de le [le statu quo] mettre au point ». Le Cabinet a donc choisi de faire étudier la politique par le Comité permanent des transports de la Chambre des communes, dans le cadre d'audiences publiques. Non seulement la plupart des provinces y ont-elles participé, mais deux autres organismes de l'Administration fédérale ont témoigné contre le projet<sup>77</sup>. En fait, la majorité des représentants de l'industrie et des autres intervenants ont

trouvé à y redire<sup>78</sup>. Face à ce consensus, les membres du Comité parlementaire se sont dits persuadés, en conclusion, « que la perspective de la concurrence constitue la meilleure façon d'amener le secteur des transports aériens à l'efficience ». En conséquence, le Comité préconisait « un régime qui devrait accroître la concurrence dans un contexte réglementé<sup>79</sup> ». Bien qu'on ait encore été loin d'une déréglementation substantielle, on s'écartait sensiblement du modèle de planification souhaité par le ministère des Transports. Le ministre des Transports a d'ailleurs reconnu le fait un an plus tard en déclarant qu'il ne pouvait pas accepter une telle proposition<sup>80</sup>.

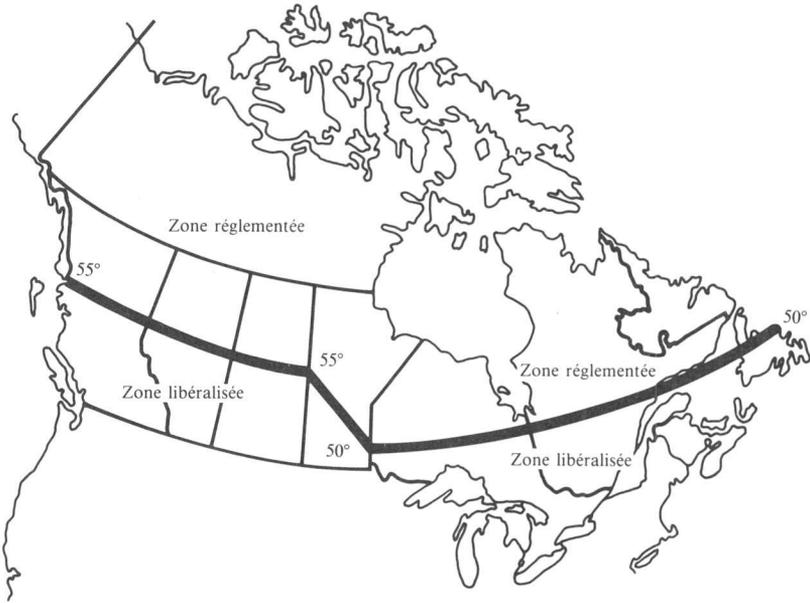
Son successeur, toutefois, s'est montré plus réceptif. En mai 1984, le ministre fédéral des Transports a dévoilé une « nouvelle politique canadienne sur le transport aérien » qui mettait fin aux tentatives infructueuses du gouvernement de planifier le secteur des transports aériens<sup>81</sup>. Le ministre affirmait que « le régime de réglementation en vigueur est devenu inutile [ . . . ] » et il le rejetait du fait qu'il avait :

- retardé l'innovation en matière de services et de prix;
- fait perdre à la direction des transporteurs aériens la souplesse voulue pour exploiter de nouveaux marchés et adapter leurs activités de manière à abaisser leurs coûts;
- empêché les transporteurs aériens de réagir rapidement au changement, en raison des retards induits des décisions des organismes de réglementation;
- obligé la direction des transporteurs aériens à consacrer trop de temps et d'énergie à des considérations d'ordre réglementaire essentiellement improductives; et
- compliqué la planification des transports aériens du fait que les décisions des organismes de réglementation ont souvent été difficiles à prévoir [ . . . ]<sup>82</sup>.

Les politiques qui avaient mené à de telles conditions, a-t-il conclu, étaient devenues « désuètes », et, de ce fait, toutes « les politiques qui définissaient les rôles des transporteurs aériens » étaient abrogées<sup>83</sup>. De plus, il déclarait que les restrictions imposées à l'attribution de permis aux transporteurs aériens par les organismes de réglementation dans le but « d'agencer le rapport entre la demande . . . » et la concurrence seraient éliminées dans le cas des routes du sud du Canada<sup>84</sup>. La démarcation géographique des routes est présentée à la figure 2-2.

Concrètement, ces modifications et d'autres changements apportés aux mécanismes de contrôle des prix et de l'entrée dans le secteur entraînaient une déréglementation sensible des transports aériens. Le ministre a cependant préféré parler de « libéralisation substantielle » que de déréglementation. De plus, cette mesure ne devait pas être la seule : elle représentait « la première phase d'un plan à long terme de libéralisation de la réglementation économique du secteur des trans-

**FIGURE 2-2** Domaine géographique de libéralisation



ports aériens ». Quelle que soit la façon dont on la décrit, la nouvelle politique équivalait à l'abandon de la planification des transports aériens au Canada. De fait, si l'on excepte la protection accordée aux transporteurs dans le nord du Canada, la nouvelle politique mettait également fin à la réglementation de promotion.

### **Conclusion**

Il serait inexact de prétendre que les conflits intergouvernementaux associés à la politique des transports aériens au cours de la dernière décennie ont été l'unique raison pour laquelle le gouvernement a décidé, en 1984, de déréglementer sensiblement le secteur des transports aériens au Canada. D'autres facteurs sont manifestement intervenus, et notamment la déréglementation américaine amorcée en 1978 et l'« hémorragie » du trafic canadien qu'elle a entraînée vers des points de la frontière américaine comme Burlington (Vermont), Buffalo (New York) et Bellingham (Washington). De plus, les mobiles partisans et personnels du ministre des Transports de l'époque, Lloyd Axworthy, ont manifestement été pour quelque chose dans sa décision. Nous n'en croyons pas moins que les conflits intergouvernementaux demeurent le facteur qui a joué le rôle le plus important. Dans la mesure où la déréglementation des transports aériens était devenue « une idée mûre », la décennie de conflits qui venait de s'écouler, les nombreux revers du gouvernement

fédéral et l'impasse qu'on avait atteinte ont joué un rôle important dans la décision du fédéral d'accepter de bon gré d'agir en cette matière.

Même s'il est vrai que l'utilisation de la réglementation économique dans la promotion du développement harmonieux d'Air Canada a eu une incidence sur les administrations provinciales, ce n'est qu'au moment où le gouvernement fédéral a cherché à faire de la réglementation un instrument de planification des transports aériens que les provinces ont réagi à cette incidence et cherché à l'orienter. Les provinces ont fait valoir leur rôle de représentation en prenant la défense des intérêts de certains groupes qui désiraient ou qui voulaient maintenir tel ou tel niveau de services aériens, de transporteurs aériens qui souhaitaient desservir certaines routes, et même, dans un cas, d'un fabricant d'aéronefs dont les gouvernements provinciaux s'efforçaient de promouvoir les affaires. Mais il y a plus. Au cours de la décennie, en effet, les provinces étaient devenues d'importants propriétaires de transporteurs aériens assujettis à la réglementation fédérale. Suivant l'approche traditionnelle du fédéral, ces provinces voulaient acquérir ou protéger des routes jugées rentables pour être en mesure de financer des routes non rentables, mais politiquement nécessaires. Comme c'était le cas pour le transporteur fédéral, ce système interne d'interfinancement était jugé préférable à l'obtention de subventions directement prélevées à même les fonds publics. Enfin, les provinces ont rempli leur rôle de décisionnaires en faisant des transports aériens un outil de développement social et économique. Cela était particulièrement vrai dans le cas de l'achat par l'Alberta de la PWA, mais cette préoccupation était également au cœur de la décision de l'Ontario dans le cas de la norOntair. Les demandes du Québec et de l'Ontario relatives à l'établissement dans leur territoire d'un transporteur aérien régional étaient fondées, en partie à tout le moins, sur l'hypothèse que la chose pourrait servir leurs visées politiques.

L'adoption par le fédéral d'un régime de réglementation de planification a exercé une influence considérable sur les aspects politiques de la réglementation des transports aériens. Ainsi que nous l'avons avancé dans le chapitre 1, cette décision a eu d'importantes conséquences sur la forme de représentation et de participation des intérêts en jeu. Avant l'apparition de la réglementation de planification, les principaux acteurs étaient le gouvernement fédéral et la direction des transporteurs aériens. Après que le gouvernement fédéral se fut donné, en 1964, un rôle beaucoup plus actif, de nombreux autres groupes ont cherché à exercer une influence sur les politiques et les décisions relatives à l'aviation. Pour les fins qui nous occupent, les plus importants de ces nouveaux participants ont été les gouvernements provinciaux. Ils sont intervenus non seulement pour promouvoir leurs programmes et leurs objectifs

politiques, mais également parce que d'autres participants ont cherché à obtenir leur appui dans les demandes qu'ils adressaient au gouvernement fédéral. Ce phénomène a été particulièrement évident dans le processus de sélection des routes ainsi que dans l'acquisition ou l'établissement de transporteurs.

La deuxième grande conséquence politique de la décision du fédéral concernait les rapports entre la réglementation des transports aériens et divers autres mécanismes politiques. Bien qu'il importe de noter que la réglementation des transports aériens, avant la période de planification, n'ait jamais été caractérisée par un isolement total du processus politique en raison de la prééminence du rôle du gouvernement fédéral, son intégration s'est accentuée après 1964. L'organisme de réglementation, même s'il avait recommencé à jouer un rôle important dans le processus décisionnel en 1967, s'est vu assimilé simplement à un premier niveau dans le processus décisionnel. Les gouvernements provinciaux ont commencé à porter systématiquement en appel les décisions de l'organisme qui les touchaient directement. À deux occasions au moins, les gouvernements provinciaux ont court-circuité l'organisme de réglementation. Qui plus est, dans la mesure où les gouvernements provinciaux ont vu dans l'organisme de réglementation un obstacle important à la réalisation de leurs objectifs, ils ont cherché à l'associer à des questions et des affaires intergouvernementales plus générales. Des provinces ont cherché à se faire représenter directement au sein de l'organisme; d'autres ont proposé que l'organisme de réglementation soit remplacé par un centre de décision intergouvernemental.

L'élargissement de la représentation des intérêts et l'intégration accrue de la fonction réglementation aux autres processus politiques ont exercé une influence significative sur la politique de l'aviation du fédéral et sur l'utilisation de la réglementation dans la réalisation des objectifs de cette politique. Avant 1964, le gouvernement fédéral contrôlait manifestement la situation et pouvait dicter et imposer ses objectifs au secteur des transports aériens. Mais pour bien comprendre cette période, il importe de voir que les objectifs du gouvernement fédéral étaient limités et faciles à réaliser. Ils consistaient à garantir la prospérité d'un transporteur aérien national qui n'exercerait pas de pressions importantes sur le Trésor fédéral. Après 1964, le gouvernement fédéral a poursuivi le même objectif, mais, pour y parvenir, il a été obligé d'adopter un rôle de planification parmi un éventail élargi de participants et d'intervenir beaucoup plus directement dans leur processus décisionnel. Avant 1964, le gouvernement fédéral n'avait à assurer la prospérité que d'un seul transporteur aérien; après cette année-là, il est devenu responsable de tout le secteur des transports aériens. En prenant un rôle de planificateur, le gouvernement fédéral, qui avait élargi le champ de ses

mesures de contrôle, constatait, dix ans plus tard, que sa mainmise sur le secteur n'était plus ce qu'elle était. Paradoxalement, le phénomène tenait au fait qu'on avait voulu radicalement transformer les aspects politiques de la réglementation de manière à faire des gouvernements provinciaux des participants de premier plan.



# Réglementation des télécommunications

Ce chapitre présente une analyse de la tentative infructueuse du gouvernement fédéral de donner un rôle de planification à la réglementation économique du secteur des télécommunications et des conflits intergouvernementaux qui en ont résulté. Pour la majeure partie du siècle, la réglementation des télécommunications a surtout eu une vocation de contrôle, et ce, à tous les ordres de gouvernement. Avec les années 1960, le secteur des télécommunications est entré dans une période de profondes transformations technologiques et économiques, transformations qui ont appelé une remise en question des prémisses et des principes fondamentaux des systèmes de réglementation. Ces transformations ont notamment mis à l'épreuve les rapports traditionnels entre les services de télécommunications — les compagnies de téléphone, en particulier — , les abonnés et les administrations publiques.

À peu près à l'époque où s'amorçaient ces changements technologiques, le gouvernement fédéral a commencé à réévaluer ses politiques et ses instruments traditionnels. Cette réévaluation a mené le gouvernement à s'engager dans une nouvelle voie politique par laquelle le fédéral se proposait non seulement d'être beaucoup plus présent dans le secteur des télécommunications, mais allait également chercher à utiliser la réglementation du secteur non pas tant à des fins de contrôle que comme instrument de planification. Les gouvernements provinciaux qui, de tout temps, avaient eu la responsabilité quasi exclusive des télécommunications se sont trouvés en lutte sur deux fronts, le front technologique et le front intergouvernemental, pour protéger leur pouvoir de décision. Même si nous ne négligerons pas, dans ce chapitre, le premier front, nous allons surtout nous intéresser au second pour appuyer notre hypothèse de base, à savoir que les changements de la fonction de la régle-

mentation entraînent des conflits intergouvernementaux. Ce chapitre comprend trois sections. La première présente essentiellement des renseignements généraux sur les aspects du secteur des télécommunications qui touchent de plus près notre sujet. Dans la deuxième et la troisième sections, nous présentons une analyse de la nature des relations intergouvernementales au cours de deux périodes : la période de réglementation de contrôle d'avant 1968 et la période de tentative de planification du fédéral d'après 1968.

## **Les télécommunications au Canada et la structure de la réglementation**

Avant d'analyser les conflits intergouvernementaux, leur origine et leur développement, il convient de présenter quelques renseignements généraux sur certains des principaux aspects des télécommunications au Canada. Il importe particulièrement que nous nous attardions aux aspects du secteur qui touchent de près les questions de principe fondamentales des dimensions politiques des télécommunications. Cette section présente en conséquence des renseignements sur quatre aspects importants des services de télécommunications : leur taille, leur propriété, les instances de réglementation qui les concernent et certains aspects financiers de leur activité. Parallèlement, il est normal que nous examinions deux autres questions, à savoir la répartition par domaine de juridiction des responsabilités en matière de réglementation des services de télécommunications et la forme d'organisation unique par laquelle de nombreux services de communications de longue distance sont offerts au Canada — Telecom Canada, par exemple.

Bien qu'il y ait plus de 300 compagnies de téléphone et sociétés de télécommunications au Canada, 19 entreprises dominent le secteur, dans la mesure où elles offrent environ 99 % des services. On trouvera au tableau 3-1 des renseignements sur ces entreprises, et notamment leur nom et la part du marché qu'elles occupaient en 1982, dernière année pour laquelle nous disposons de données.

Comme on peut le voir à la lecture de ce tableau, la taille de ces entreprises varie considérablement. Bell Canada, par exemple, occupe environ 52 % du marché à en juger par ses recettes d'exploitation totales, et elle est suivie par la B.C.Tel, qui occupe 12 % du marché. Il est également intéressant de noter que les membres de Telecom Canada occupent près de 88 % du marché des télécommunications au Canada, à en juger par leurs recettes d'exploitation totales.

Le deuxième aspect intéressant de ce secteur est la nature de la propriété des sociétés. Ici, l'éventail des possibilités est plus grand; certaines sociétés appartiennent à des intérêts privés, d'autres sont des entreprises publiques, et d'autres appartiennent à des intérêts étrangers ou des intérêts publics et privés. De plus, les entreprises offrent une

**TABLEAU 3-1 Marché des services de télécommunications,  
par entreprise, 1982**

	Recettes d'exploitation	Part
	totales (millions \$)	(%)
Bell Canada <sup>a,b</sup>	4 359,3	51,9
B.C.Tel <sup>b</sup>	1 009,4	12,0
AGT <sup>b</sup>	825,3	9,8
Télécommunications CNCP	302,2	3,6
SASK TEL <sup>b</sup>	295,7	3,5
MTS <sup>b</sup>	244,6	2,9
Maritime Tel & Tel <sup>b</sup>	235,9	2,8
NBTel <sup>b</sup>	191,5	2,3
Télé globe Canada	170,2	2,0
« edmonton telephones »	151,1	1,8
Québec Téléphone	136,6	1,7
Newfoundland Telephone <sup>b</sup>	109,6	1,3
Télébec Ltée	80,9	1,0
TéléSAT Canada <sup>b</sup>	59,0	0,7
NorthwesTel	58,9	0,6
Terra Nova Tel	33,2	0,4
Island Tel <sup>b</sup>	26,5	0,3
Northern Tel	21,1	0,3
Thunder Bay Telephone	16,0	0,2
Total	8 320,0	99,1

Source : Tiré (en partie) de Canada, Ministère des Communications, *Les télécommunications au Canada : survol de l'industrie canadienne de la distribution des télécommunications*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. A2.

Notes : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total.

<sup>a</sup> Télécommunications seulement.

<sup>b</sup> Membres de Telecom Canada.

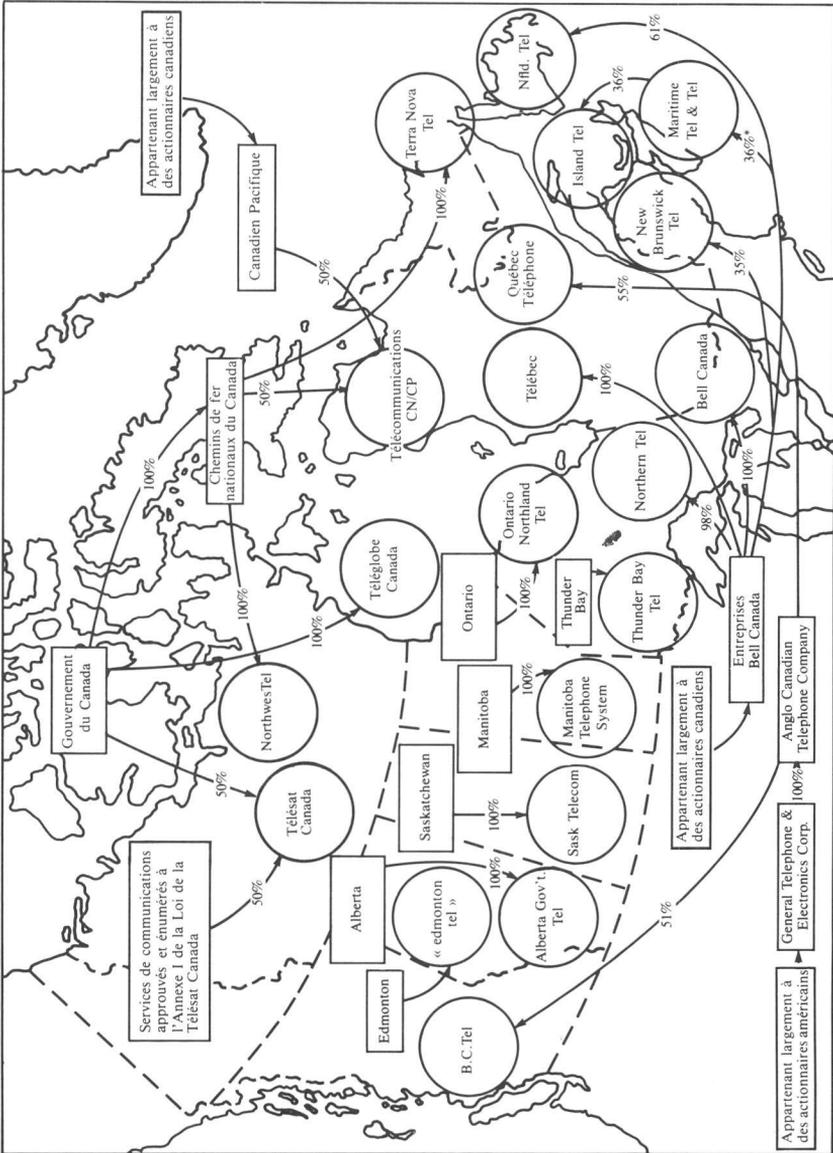
intéressante diversité de rapports de propriété réciproque. Le tableau 3-2 présente des renseignements détaillés à ce sujet. À la lumière des renseignements donnés dans les tableaux 3-1 et 3-2, on peut voir que l'entreprise privée occupe près de 75 % du marché, alors que les entreprises publiques et les entreprises en participation occupent respectivement environ 21 % et 4 % du marché. Janisch a peut-être bien raison de dire que, en soi, la propriété est « relativement peu importante du fait de la nature même des objectifs communs des services de télécommunications », tout au moins en ce qui a trait à leur gestion globale<sup>1</sup>. Reste à savoir, toutefois, si la propriété, publique ou privée, joue ou non un rôle aussi important dans les relations intergouvernementales au chapitre des télécommunications que dans le secteur des transports aériens. Il semble que la propriété ait joué un rôle important, dans un cas tout au moins, si l'on en juge par les mesures prises par la Nouvelle-Écosse en 1966 quand Bell Canada a acquis des intérêts majoritaires dans la Maritime Telegraph and Telephone (Maritime Tel & Tel).

La province, qui refusait d'accepter que la Maritime Tel & Tel soit contrôlée « de l'extérieur de la province » a modifié les statuts de la Maritime Tel & Tel de manière à limiter le pouvoir de voter de la Bell à 1 000 actions<sup>2</sup>. La figure 3-1 présente les mêmes renseignements que le tableau 3-2, mais de manière à faire ressortir les aspects géographiques de la propriété des sociétés de télécommunications du Canada.

Le troisième ensemble de renseignements qu'il importe de connaître au sujet des sociétés de télécommunications du Canada est l'identité de leurs instances de réglementation. Ces renseignements sont présentés au tableau 3-3. On remarquera que Téléglobe Canada n'est pas soumis à une réglementation, mais rend compte de ses activités au ministre fédéral des Communications. De même, les activités de la SASK TEL n'ont été réglementées par un organisme distinct qu'à partir de 1982, quand la Saskatchewan a créé un organisme de réglementation, la Public Utilities Review Commission. Ainsi que nous le verrons plus loin en détail, Telecom Canada n'est pas, en soi, réglementé. Si on associe les renseignements des tableaux 3-1 et 3-3, on peut voir que le gouvernement fédéral réglemente environ 68 % du secteur des télécommunications, à en juger par les recettes d'exploitation totales des services de télécommunications, et que les provinces réglementent la quasi-totalité des 32 % restants du secteur. Sur le plan du nombre total d'appareils téléphoniques, le CRTC réglemente près de 70 % du secteur<sup>3</sup>. Il y a par ailleurs, au niveau provincial, de très importantes variations. Ainsi, les trois provinces des Prairies et les quatre provinces de l'Atlantique réglementent la quasi-totalité des télécommunications dans leur champ de compétence, alors que le Québec et l'Ontario réglementent respectivement moins de 3 % et 1 % du secteur. Ces chiffres relativement peu élevés masquent cependant le fait que l'une et l'autre de ces provinces réglementent environ 50 % des compagnies de téléphone indépendantes<sup>4</sup>. La Colombie-Britannique est la seule province à ne pas exercer de pouvoirs de réglementation importants sur les sociétés de télécommunications en exploitation dans son territoire, tant sur le plan de leur taille qu'au chapitre de leur nombre. La figure 3-2 offre un aperçu des aspects géographiques de la réglementation des sociétés de télécommunications du Canada.

En elles-mêmes, les données présentées précédemment ne suffisent pas à expliquer l'existence de conflits intergouvernementaux, si ce n'est du fait que trois provinces n'ont pas de juridiction comparable à celle qu'exercent sept autres sur les principales sociétés de télécommunications en activité dans leur territoire. Pour fournir une base d'explication des conflits, il convient de présenter des renseignements sur certains aspects des coûts et des recettes des sociétés de télécommunications. Il n'entre pas dans notre propos de faire ici une analyse détaillée des dimensions politiques de ces chiffres. Pour le moment, qu'il nous suffise de dire que l'une des plus importantes questions d'ordre politique sou-

**FIGURE 3-1 Propriété des services canadiens de télécommunications**



Source : H.N. Janisch, *Telecommunications Ownership and Regulation in Canada: Compatibility or Confusion*, document préparé pour la 12<sup>e</sup> conférence annuelle de recherche politique sur les télécommunications, Airlie, Virginie, 23 avril 1984.

levées par le secteur des télécommunications au cours de la dernière décennie a été la mesure dans laquelle on devait permettre à la concurrence de s'exercer entre les services de télécommunications, pour

**TABLEAU 3-2 Propriété des entreprises canadiennes  
de télécommunications**

<b>Entreprise</b>	<b>Type de propriété (principal actionnaire)</b>
AGT	Province de l'Alberta (100 %)
Bell Canada	Intérêts privés (Entreprises Bell Canada — 100 %)
B.C.Tel	Intérêts privés étrangers (par l'intermédiaire d'une filiale de la GTE des États-Unis — 51 %)
Télécommunications CNCP	Coentreprise (gouvernement du Canada [CN] et Canadien Pacifique — 50 % chacun)
« edmonton telephones »	Ville d'Edmonton (100 %)
Island Tel	Intérêts privés (Maritime Tel & Tel — 36 %)
MTS	Province du Manitoba (100 %)
Maritime Tel & Tel	Intérêts privés (Entreprises Bell Canada — 36 %)
NBTel	Intérêts privés (Entreprises Bell Canada — 35 %)
Newfoundland Telephone	Intérêts privés (Entreprises Bell Canada — 61 %)
Northern Tel	Intérêts privés (Entreprises Bell Canada — 98 %)
Northwestel	Gouvernement du Canada (par l'intermédiaire des Chemins de fer nationaux du Canada — 100 %)
Québec Téléphone	Intérêts privés étrangers (par l'intermédiaire d'une filiale de la GTE — 55 %)
SASK TEL	Province de la Saskatchewan (100 %)
Télébec Ltée	Intérêts privés (Entreprises Bell Canada — 100 %)
Télélobe Canada	Gouvernement du Canada (100 %)
TéléSAT Canada	Coentreprise (gouvernement du Canada — 50 %; entreprises de télécommunications autorisées de l'annexe 1 de la <i>Loi de TéléSAT Canada</i> — 50 %)
Terra Nova Tel	Gouvernement du Canada (par l'intermédiaire des Chemins de fer nationaux du Canada — 100 %)
Thunder Bay Telephone	Ville de Thunder Bay (100 %)

peu qu'elle existe. Jusqu'ici, et exception faite, dans une certaine mesure, des Télécommunications CNCP, chacune des compagnies de téléphone avait un monopole dans son territoire de compétence. Le

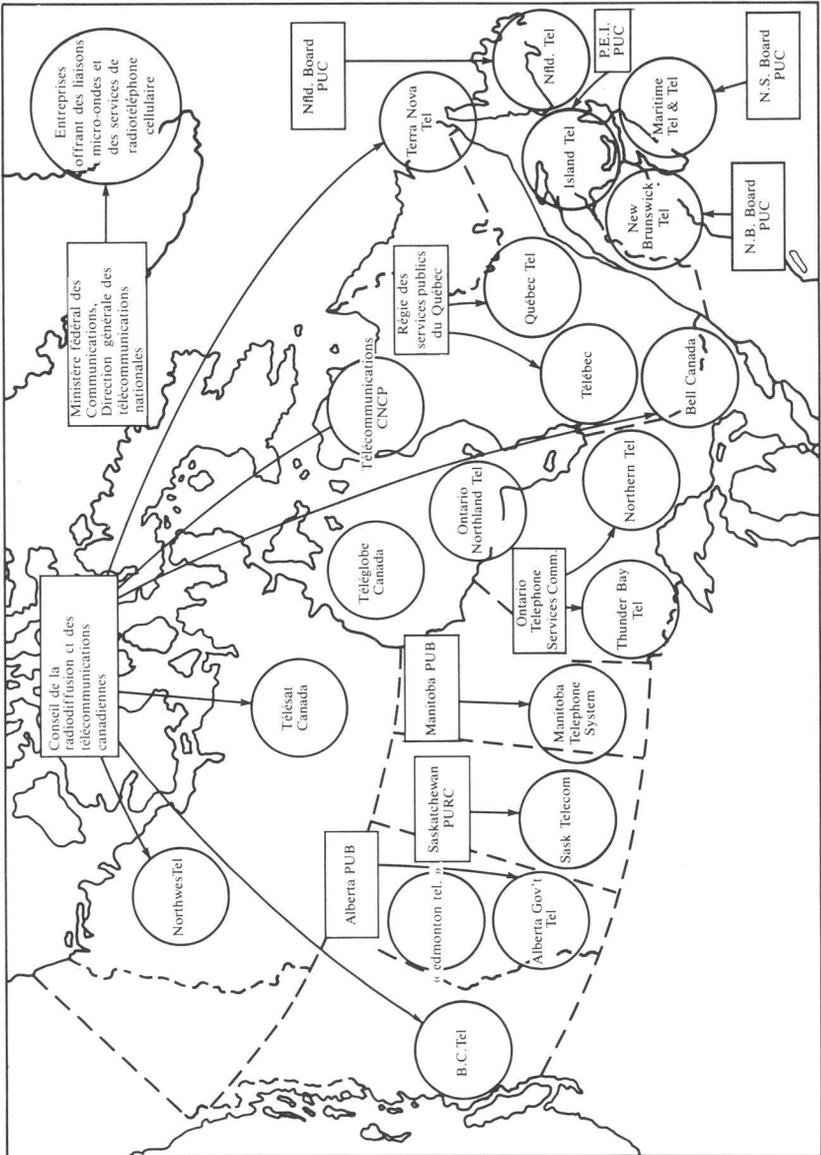
**TABLEAU 3-3 Organes de réglementation des entreprises canadiennes de télécommunications**

AGT	Public Utilities Board of Alberta
Bell Canada	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)
B.C.Tel	CRTC
Télécommunications CNCP	CRTC
« edmonton telephones »	Ville d'Edmonton
Island Tel	Public Utilities Commission of Prince Edward Island
MTS	Manitoba Public Utilities Board
Maritime Tel & Tel	Nova Scotia Board of Public Utilities Commissioners
NBTel	Commission des services publics du Nouveau-Brunswick
Newfoundland Telephone	Commission des services publics du Nouveau-Brunswick
Northern Tel	Ontario Telephone Services Commission
Northwestel	CRTC
Québec Téléphone	Régie des services publics du Québec
SASK TEL	Saskatchewan Public Utilities Review Commission
Télébec Ltée	Régie des services publics du Québec
Téloglobe Canada	Non réglementé
Télsat Canada	CRTC
Terra Nova Tel	CRTC
Thunder Bay Telephone	Ontario Telephone Service Commission

bien-fondé de ces monopoles a commencé à être mis en doute au cours de la dernière décennie, et cette contestation, ainsi que nous le verrons, a suscité de vives controverses politiques, tant au sein des juridictions qu'entre elles. Au coeur du débat se trouvait l'incidence éventuelle de la concurrence sur le régime d'établissement des prix des services de télécommunications. Ce régime supposait, pour des raisons que nous analysons dans la section suivante, d'importantes mesures d'interfinancement. Bien qu'on ne s'entende pas sur l'importance exacte de ces mesures, presque tous s'accordent généralement pour dire que les services interurbains, par leur prix, assurent le financement des services locaux.

Les chiffres en jeu sont fort contestés; des données de Bell Canada fournissent cependant une idée de leur ordre de grandeur<sup>5</sup>. Depuis

FIGURE 3-2 Réglementation des services canadiens de télécommunications



Source : H.N. Janisch, *Telecommunications Ownership and Regulation in Canada: Compatibility or Confusion*, document préparé pour la 12<sup>e</sup> conférence annuelle de recherche politique sur les télécommunications, Airlie, Virginie, 23 avril 1984.

plusieurs années, la Bell fait des « études des coûts partagés en cinq » qui font bien ressortir le déséquilibre qu'il y a entre les tarifs locaux et les tarifs interurbains. En 1982, par exemple, la Bell « a enregistré un déficit

d'environ 1,2 milliard de dollars au titre des services locaux non concurrentiels, qu'elle a comblé par des recettes tirées de ses services interurbains non concurrentiels<sup>6</sup> ». Les chiffres pour 1983 sont présentés au tableau 3-4. La B.C.Tel a observé une relation analogue et même un taux d'interfinancement supérieur. Elle estime en effet qu'il lui en coûte 2,23 \$ pour tirer des recettes de 1 \$ de ses services locaux, alors que les services interurbains n'occasionnent des dépenses que de 36 cents par dollar de recettes<sup>7</sup>. L'universalité du phénomène de l'interfinancement au Canada est mise en évidence par les données du tableau 3-5, données qui montrent que l'interfinancement est également une caractéristique des compagnies de téléphone appartenant à des provinces.

**TABLEAU 3-4 Recettes et dépenses estimatives de Bell Canada, par catégorie de service, 1983**

Catégorie (1)	Recettes (2)	Dépenses (3)	(2) - (3)	(3) ÷ (2)
			<i>(millions \$)</i>	
Service local (non concurrentiel)	1 389	2 630	(1 241)	1,89
Service interurbain (non concurrentiel)	1 988	626	1 362	0,32
Réseau (concurrentiel)	386	317	69	0,82
Équipement terminal (concurrentiel)	878	834	44	0,95
Services communs	99	333	(234)	
Total	4 740 <sup>a</sup>	4 740		

Source : Réponse à une question, Bell (CRTC), 22 mai 1984 (22 IC), tiré de Steven Gliberman, *Economic Factors in Telecommunications Policy and Regulation*, document présenté à l'occasion d'une conférence de l'IRPP sur les conséquences de la concurrence et de l'évolution technologique sur la politique et la réglementation des télécommunications, Toronto, 25 et 26 septembre 1984, p. 32.

Notes : a Contre 4 710 \$ au titre des recettes non consolidées des services de télécommunications.

À ce régime général d'interfinancement s'ajoutent d'intéressantes variations régionales. Ainsi, les trois compagnies de téléphone qui appartiennent à des provinces semblent avoir délibérément institué une politique qui consiste à garder au plus bas niveau possible les tarifs du service résidentiel. C'est ce que semblent montrer les données du tableau 3-6, qui présente une comparaison des tarifs du service résidentiel pratiqués au Canada en 1982.

Compte tenu du régime actuel d'interfinancement et du fait qu'il soit tributaire des recettes des services interurbains, il est important d'apprécier dans quelle mesure les sociétés de télécommunications dépendent du service interurbain. En 1982, par exemple, les compagnies de téléphone du Canada ont tiré, globalement, 53 % de leurs recettes d'exploitation totales du service interurbain. Et qui plus est, les varia-

**TABLEAU 3-5 Recettes et dépenses nettes par catégorie de service, SASK TEL, 1982**

Catégorie (1)	Recettes (2)	Dépenses (3)	(2) - (3)	(3) ÷ (2)
		<i>(millions \$)</i>		
Service local	52,3	102,9	(50,6)	1,97
Service interurbain	179,4	54,8	124,6	0,31
Service optionnel	25,9	24,0	1,9	0,93
Service non réglementé	35,3	26,8	8,5	0,76
Services communs	2,8	79,4	(76,6)	
Total	295,7	287,9		

*Source* : Steven Globerman, « Economic Factors in Telecommunications Policy and Regulation », document présenté à l'occasion d'une conférence de l'IRPP sur les conséquences de la concurrence et de l'évolution technologique sur la politique et la réglementation des télécommunications, Toronto, 25 et 26 septembre 1984.

tions par province et par entreprise se sont situées entre un creux de 49,5 % dans le cas de Bell Canada et un sommet de 65,5 % dans le cas de la SASK TEL. Le tableau 3-7 présente les pourcentages observés à cet égard par la totalité des membres de Telecom Canada.

Ces chiffres, toutefois, ne fournissent qu'une image imparfaite de la dépendance des entreprises à l'égard du service interurbain, car ils comprennent à la fois des recettes interprovinciales et intraprovinciales. Bien qu'il n'existe pas de données publiées présentant des ventilations des recettes par catégorie de service interurbain, des représentants du secteur estiment qu'il y a à cet égard d'importantes variations d'une entreprise à l'autre. Chez certaines entreprises, les recettes au titre des services interurbains interprovinciaux peuvent représenter de 30 % à 45 % des recettes totales; d'autres entreprises, par contre, tirent une bien plus grande proportion de leurs recettes totales de leurs services interurbains intraterritoriaux — Bell Canada est à cet égard l'exemple le plus souvent cité<sup>8</sup>. Ces chiffres et ceux que nous avons donnés précédemment tirent leur signification de la répartition actuelle des responsabilités des instances de réglementation. En modifiant cette répartition — en accroissant les pouvoirs du fédéral sur les tarifs et les services interprovinciaux, par exemple —, on risque de soulever l'objection des provinces, qui craindraient que le système actuel d'interfinancement soit menacé par suite d'un tel changement.

Les conflits que nous allons étudier sont liés à un dernier aspect de la question des recettes des compagnies de téléphone. Comme le montrent les renseignements présentés précédemment, le régime actuel de prix des services de télécommunications et, en particulier, les mesures d'interfinancement sont fortement tributaires des recettes au titre des services interurbains. Ces dernières années, on a compris ou, à tout le

**TABLEAU 3-6 Comparaison des tarifs de base du service résidentiel des compagnies de téléphone du Canada, 1982**  
(ligne individuelle de résidence)

Appareils téléphoniques	SASK TEL (proposé)	B.C. Tel <sup>a</sup>	AGT <sup>b</sup>	MTS	BELL	Maritime Tel & Tel	NB Tel	Newfoundland Telephone	Island Tel
250	5,70 \$	6,95 \$	5,35 \$	4,00 \$	6,60 \$	10,70 \$	9,80 \$	8,75 \$	8,70 \$
750	5,70	6,95	5,60	4,25	6,60	10,70	9,80	8,75	8,70
1 750	5,70	7,50	5,60	4,75	7,10	11,10	9,95	8,75	9,40
4 250	7,10	8,00	5,80	5,05	7,40	11,50	10,25	9,90	9,40
15 000	7,10	8,55	6,40	5,65	8,05	11,90	11,10	10,85	10,95
30 000	7,10	8,55	6,40	6,05	8,35	12,35	11,45	11,90	11,60
60 000	7,10	9,10	6,40	—	8,90	12,35	12,05	11,90	—
110 000	8,30	9,60	6,75	—	9,60	12,80	—	—	—
Regina	8,30								
Saskatoon	8,30								
Victoria		10,15							
Vancouver		12,25							
Calgary			7,30						
Edmonton			9,00						
Winnipeg				6,75					
Montréal					11,45				
Toronto					12,35				
Halifax						12,80			
Saint-Jean (N.-B.)							12,05		
St. John's (T.-N.)								11,90	
Charlottetown									11,60

Source : Requête de hausse tarifaire de la Saskatchewan Telecommunications de 1983, tiré de R. Brian Woodrow et Kenneth B. Woodside, « Players, Stakes and Politics in the Future of Telecommunication Regulation in Canada », document présenté à l'occasion d'une conférence de l'IRPP sur les conséquences de la concurrence et de l'évolution technologique sur la politique et la réglementation des télécommunications, Toronto, 25 et 26 septembre 1984, tableau VI.

Notes : a Requête déposée auprès du CRTC.

b Requête déposée auprès du PUB de l'Alberta.

c Requête déposée auprès de la PUC de l'Île-du-Prince-Édouard.

**TABLEAU 3-7 Pourcentage des recettes d'exploitation totales des membres de Telecom Canada représenté par les recettes du service interurbain (interprovincial et intraprovincial), 1982**

	(%)
SASK TEL	65,0
AGT	64,0
MTS	59,2
Newfoundland Telephone	58,9
Maritime Tel & Tel	56,5
NBTel	55,8
B.C.Tel	55,0
Island Tel	54,0
Bell Canada	49,5

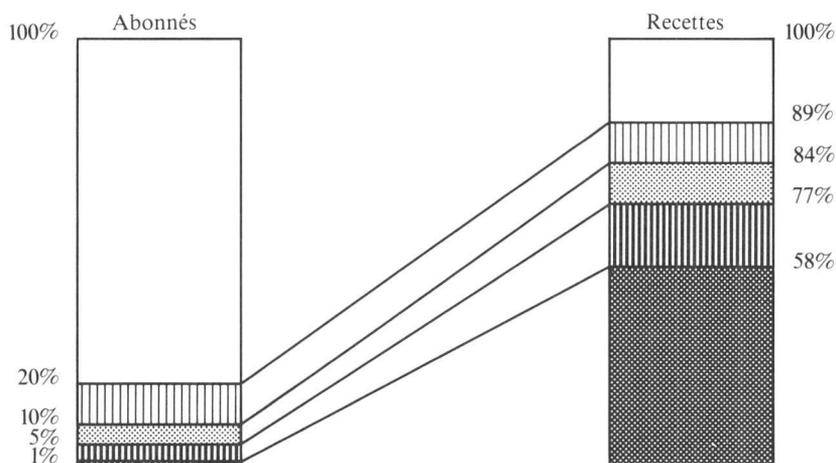
Source : Telecom Canada, Statistiques de 1982.

moins, on a reconnu que la dépendance des compagnies de téléphone à l'égard des services interurbains tenait en partie à une autre relation. Dans les télécommunications comme dans bien d'autres affaires, les clients ne sont pas tous égaux; certains sont plus importants que d'autres. Pour les compagnies de téléphone, cela veut dire qu'elles tirent une importante proportion de leurs recettes totales au titre des services interurbains d'un petit nombre d'abonnés d'affaires. Ainsi, la SASK TEL rapporte qu'elle tire 54 % de ses recettes au titre de l'interurbain de 7 % de ses abonnés d'affaires; de même, 3 % des abonnés d'affaires de la NBTel fournissent 53 % des recettes totales de la compagnie au titre du service d'affaires. Autre indice de ce degré exceptionnel de concentration, la NBTel a reconnu que 20 de ses abonnés d'affaires du Nouveau-Brunswick intervenaient pour 32 % de ses recettes totales au titre du service d'affaires<sup>9</sup>. Prises ensemble, les compagnies de téléphone des provinces de l'Atlantique ont déclaré qu'elles tiraient 60 % de leurs recettes totales au titre du service d'affaires de 5 % de leurs abonnés d'affaires<sup>10</sup>. La B.C.Tel a fourni des indices de concentration encore plus étonnants quand elle a déclaré que «[...] 0,1 % des abonnés d'affaires de la B.C.Tel fournissent plus de 20 % des recettes des services intercentraux [c'est-à-dire interurbains] de la Compagnie<sup>11</sup> ». La figure 3-3 donne une idée de la concentration des recettes au titre des services d'affaires interurbains.

Récemment encore, ces chiffres sur la concentration des recettes et les autres chiffres présentés précédemment n'avaient eu que peu de résonances politiques. On peut d'ailleurs en juger par le fait que, tout récemment encore, la majorité de ces données n'étaient même pas recueillies. Cela tenait au fait que les régimes de prix et les principes sous-jacents des compagnies de téléphone, publiques et privées, ainsi que les politiques publiques, explicites ou implicites, qui les autorisaient n'étaient pas mis en doute et encore moins contestés. Aujourd'hui, ces

principes et ces politiques sont contestés. En particulier, on se demande dans quelle mesure les principales sources de recettes des compagnies de téléphone voudront bien continuer de fournir une part aussi importante de ces recettes. Si ces abonnés arrivaient à retirer la totalité ou une bonne part de leur contribution, les pratiques des compagnies de téléphone et les politiques publiques devraient être rajustées en conséquence. Les enjeux, tant intraprovinciaux qu'interrégionaux, sont énormes et ils expliquent le caractère intergouvernemental de la question des télécommunications.

**FIGURE 3-3 Répartition des recettes au titre des services d'affaires intercentraux de la B.C.Tel**



Source : B.C.Tel, *Mémoire, Avis public Télécom, CRTC 1984 - 1986, Concurrence des services intercentraux et questions connexes*, avril 1984, Appendice 1, p. 1.

Les renseignements que nous venons tout juste de donner présentent deux grandes anomalies. La première concerne la répartition des responsabilités juridictionnelles entre les deux ordres de gouvernement. Les télécommunications ne témoignent manifestement pas du « principe de la territorialité » associé au fédéralisme canadien : « Ce qui se passe dans une province devrait être de compétence provinciale, et ce qui est interprovincial ou international devrait demeurer de compétence fédérale<sup>12</sup>. » Au lieu de cela, les services sont répartis par compagnie, et non par territoire ou fonction. Le gouvernement fédéral régit sept sociétés, dont deux ont été déclarées « travaux [. . .] pour l'avantage général du Canada », alors que les provinces — ou, dans le cas de « edmonton telephones », une municipalité — réglementent les autres grandes sociétés<sup>13</sup>. Il importe de signaler que, quel que soit l'ordre de gouvernement, l'administration qui réglemente une société réglemente

la totalité des services de télécommunications de cette société, à quelques exceptions mineures près dont nous ne nous occuperons pas ici. Le CRTC, par exemple, réglemente à la fois les tarifs intraprovinciaux, interprovinciaux et internationaux de Bell Canada au même titre que la Saskatchewan réglemente ceux de la SASK TEL, ou le Nouveau-Brunswick, ceux de la NBTel.

Si l'on excepte une contestation directe de la juridiction du fédéral sur Bell Canada engagée par une municipalité en 1905 et confirmée, ainsi que certaines contestations indirectes relatives à des relations de travail, par exemple, il n'y avait pas eu, récemment encore, d'autres contestations juridiques de la compétence du fédéral ou des provinces, ni de tentatives, particulièrement de la part des provinces, de faire confirmer leur juridiction par les tribunaux. Cela est quelque peu étonnant dans la mesure où les spécialistes des affaires juridiques s'entendent pour dire, à tout le moins, que la juridiction fédérale déborde les sociétés qu'elle réglemente actuellement et englobe les activités interprovinciales et internationales de toutes les entreprises de télécommunications, sinon que le gouvernement fédéral a sur l'ensemble des services et des moyens de télécommunications une compétence exclusive comparable à sa compétence dans le domaine de la télédiffusion et de l'aéronautique<sup>14</sup>.

Des questions d'ordre juridictionnel ont toutefois commencé à surgir ces dernières années. Bien que les gouvernements aient accepté, ainsi que l'observent Buchan et Johnston, de « laisser "les chiens assouplis dormir" au sens juridique », le gouvernement fédéral, depuis le début des années 1970, a envisagé d'apporter des modifications d'ordre fonctionnel à la répartition des champs de compétence<sup>15</sup>. Les propositions du fédéral, et les réactions des provinces, ont été au coeur des conflits intergouvernementaux que nous examinons ci-après, et nous en reparlerons dans le détail. Plus récemment, deux entreprises de télécommunications, les Télécommunications CNCP et « edmonton telephones », ont fait appel à la compétence du fédéral relativement à certains aspects de leurs rapports avec l'Alberta Government Telephones (AGT). En octobre 1984, la Division de première instance de la Cour fédérale a statué que l'AGT était de juridiction fédérale dans la mesure où il s'agissait « d'une entreprise sans caractère local aux termes de l'article 92(10)a de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>16</sup> ». Du même coup, toutefois, la Cour a statué que l'AGT, à titre d'agent provincial de la Couronne, ne relevait pas de la compétence du CRTC parce qu'elle bénéficiait, aux termes de la *Loi sur les chemins de fer* de l'immunité de la Couronne. Même si cette décision, si elle est maintenue par un tribunal d'appel, permettra aux trois provinces des Prairies de continuer d'exercer leur juridiction jusqu'à ce que la *Loi sur les chemins de fer* soit modifiée de manière à annuler leur immunité, elle a pour conséquence de faire tomber les quatre compagnies de téléphone des provinces de

l'Atlantique sous la juridiction du CRTC. Les Télécommunications CNCP ont indiqué qu'elles comptent en appeler de la décision de la Cour fédérale relative à la question de l'immunité de la Couronne<sup>17</sup>.

Si la compétence du fédéral est maintenue, la décision aura d'importantes répercussions, tant au chapitre de la réglementation des télécommunications que pour les relations intergouvernementales dans ce domaine. Qu'il nous suffise de noter que l'incertitude relative aux champs de compétence et les contestations qui en ont résulté ont nettement teinté la nature des conflits intergouvernementaux de la dernière décennie.

La deuxième grande anomalie concerne Telecom Canada ou, ainsi qu'on l'a appelé jusqu'en 1983, le Réseau Téléphonique Transcanadien (RTT)<sup>18</sup>. Telecom Canada, qui a été créé en 1931 pour fournir un réseau interurbain transcanadien intégré, est « un réseau coopératif comprenant dix des plus grandes entreprises de télécommunications du Canada et chargé d'assurer la construction, l'exploitation et l'entretien des moyens canadiens de communication à distance de la voix, de données et d'images<sup>19</sup> ». Trois aspects clés de Telecom Canada méritent d'être signalés. Le premier est que le réseau n'emploie pas son propre personnel, mais compte sur des effectifs détachés des entreprises membres. Deuxièmement, il est dirigé par un conseil d'administration au sein duquel chacun des membres est représenté et, chose importante, qui doit prendre ses décisions à l'unanimité. En d'autres termes, chaque membre a un droit de veto. Les décisions les plus importantes concernent les tarifs interurbains perçus par les entreprises membres sur les voies assujetties au Plan de répartition des recettes. Enfin, Telecom Canada, en soi, n'est soumis à la réglementation d'aucune administration publique. Chacun des membres dépose le tarif de Telecom Canada auprès de l'organisme de réglementation dont il relève, et celui-ci l'étudie comme bon lui semble. Il convient de signaler que, récemment encore, les instances de réglementation acceptaient toutes généralement les tarifs soumis à leur attention, tant par souci d'uniformité que parce que les tarifs sont approuvés à l'unanimité par les entreprises membres. Ainsi, les membres de Telecom Canada ont pendant des années joué un rôle très important en fixant les tarifs interurbains pratiqués au Canada et en répartissant les recettes du service interurbain. De toute évidence, tout changement de statut de Telecom Canada ou de ses membres à l'égard des instances de réglementation au chapitre des tarifs interurbains entraîne des changements correspondants du rôle décisionnel de l'organisme et de ceux qui bénéficient de ce rôle. Comme nous le verrons, cette question a constitué un vif sujet d'inquiétude pour la majorité des compagnies de téléphone soumises à une réglementation provinciale, et elle a de ce fait constitué une grave cause de friction dans les relations intergouvernementales.

## Les télécommunications avant 1968 : réglementation de contrôle

Bien qu'on puisse dire que la réglementation économique des télécommunications au Canada remonte à 1892, année au cours de laquelle on a modifié la loi spéciale concernant Bell Canada de manière à assujettir à l'approbation du Cabinet les requêtes de hausses tarifaires, la réglementation au sens strict a vu le jour en 1906, quand la responsabilité de la réglementation des compagnies de téléphone de juridiction fédérale a été confiée à la Commission des chemins de fer du Canada<sup>20</sup>. Peu après, les administrations provinciales confiaient à des instances créées à cette fin ou qui existaient déjà la réglementation des compagnies de téléphone qui relevaient de leur compétence — la Saskatchewan, ainsi que nous l'avons vu, étant demeurée la seule exception à cette règle jusqu'en 1982<sup>21</sup>. Bien que les pouvoirs accordés aux instances de réglementation et leurs modalités d'exercice aient quelque peu varié d'une province à l'autre, on s'entend généralement pour dire que l'esprit de la réglementation était essentiellement le même<sup>22</sup>. Dans notre jargon, la réglementation économique avait alors comme vocation principale d'assurer le contrôle des compagnies de téléphone. En effet, la réglementation des compagnies de téléphone d'avant 1960 représente probablement la forme la plus pure de réglementation de contrôle.

Pour reprendre les concepts énoncés dans le chapitre 1, on peut dire que la réglementation du téléphone avait une fonction de contrôle du fait de ses mécanismes de décision et, plus particulièrement, du fait de sa portée.

Pour ce qui est des mécanismes de décision, il ne fait aucun doute que les instances de réglementation considéraient que leur rôle consistait à réagir aux décisions des compagnies de téléphone, et non à les provoquer. Dans sa première audience d'une requête de hausse tarifaire de Bell Canada, la Commission a déclaré : « Chaque fois que la juridiction d'un tribunal de réglementation intervient, comme cela a toujours été le cas, après l'établissement d'un tarif, la fonction de ce tribunal consiste à réglementer et non à prendre l'initiative<sup>23</sup>. » Deux ans plus tard, ce point de vue était développé par un commissaire, qui affirmait :

Il n'appartient pas à cette Commission de déterminer un tarif pour cette compagnie ou toute autre compagnie de téléphone ou de chemins de fer. De façon générale, sa fonction consiste à examiner et approuver ou rejeter les tarifs proposés en tenant compte de ce qui, de l'avis de la Commission, est juste et raisonnable. . . À la vérité, la Commission a le pouvoir de rejeter ou de modifier un tarif ou d'ordonner l'adoption d'un autre, mais on ne lui a pas confié la responsabilité de définir un tarif adapté aux diverses conditions et domaines de trafic et soumis à une multitude de conditions sur lesquelles la Commission ne dispose pas de preuves<sup>24</sup>.

En 1966 encore, la Commission déclarait que « [. . .] la réglementation est et doit être dans une large mesure *ex post facto*<sup>25</sup> ». Il est facile

d'apprécier la stabilité de la position des instances fédérales de réglementation si l'on songe au fait que, de 1906 à 1968, il n'est arrivé qu'une seule fois que la Commission, de son propre chef, ait exigé la tenue d'une enquête ou d'une audience<sup>26</sup>.

L'autre caractéristique fondamentale que nous avons associée au processus décisionnel de la réglementation dite de contrôle est son caractère correcteur. Ainsi, les instances de réglementation ont estimé que leur rôle consistait à atténuer ou à corriger des problèmes, mais non à assurer la gestion des entreprises ou d'un secteur. En 1967, par exemple, l'organisme fédéral de réglementation déclarait que « la fonction de la Commission consiste à administrer une réglementation correctrice, et non à gérer des affaires ». À l'appui de cette position, la Commission invoquait une décision de la Cour suprême des États-Unis selon laquelle « la Commission n'est pas le directeur financier de l'entreprise, et elle n'est pas habilitée à substituer son jugement à celui du conseil d'administration de l'entreprise [ . . . ] à moins que celui-ci n'abuse de sa discrétion<sup>27</sup> ». En 1965, la Commission observait qu'elle « avait toujours soutenu qu'elle avait des pouvoirs de réglementation et de correction, mais non de gestion. Il est donc nécessaire que la Commission étudie périodiquement les décisions de la compagnie [ . . . ] et prenne pour l'avenir les mesures correctrices qu'elle juge nécessaires<sup>28</sup> ». En 1970, la Commission canadienne des transports a repris presque textuellement ces termes pour décrire son rôle dans l'exercice de sa juridiction sur les compagnies de téléphone<sup>29</sup>.

Pour trouver la preuve la plus convaincante de la fonction de contrôle de la réglementation des télécommunications avant 1968, il suffit d'examiner la portée de cette réglementation. Pour cela, nous utiliserons les concepts de buts, de structure et de conduite des entreprises énoncés au chapitre 1.

Les instances de réglementation du fédéral et des provinces poursuivent un but premier : « [ . . . ] empêcher les entreprises de profiter de leur situation de monopole pour réaliser des bénéfices excessifs [ . . . ]<sup>30</sup>. » A cet égard, bien qu'on dise couramment que la réglementation est un substitut de la concurrence, cette affirmation n'est que partiellement vraie dans le cas des télécommunications. Plus précisément, la réglementation des télécommunications ne poursuit qu'une partie des buts généralement associés à la concurrence. En particulier, les instances de réglementation n'ont jamais estimé que leur fonction consistait à promouvoir l'efficacité, le progrès ou la croissance économiques, buts communs que les économistes attribuent à un régime de concurrence. Si les efforts déployés par les instances de réglementation pour contrôler la réalisation de bénéfices excessifs ont exercé une influence sur ces buts, il s'est agi d'une coïncidence heureuse, mais non d'un objectif déclaré. Si l'on songe aux objectifs poursuivis par la réglementation d'autres secteurs comme les transports aériens et la

télédiffusion, il est significatif de noter que la réglementation des télécommunications ne poursuit pas le moindre but exogène. Comme John McManus l'a observé, et ses mots sont également vrais des instances provinciales de réglementation, « [ . . . ] les antécédents de la Commission montrent à l'évidence que les entreprises de télécommunications qu'elle contrôle ne sont pas assimilées à des « instruments choisis ». Apparemment, on n'a pas exercé beaucoup de pressions politiques dans le passé pour atteindre des objectifs nationaux par le biais de ce secteur<sup>31</sup> ». Le seul phénomène qui risque de menacer ce système a été le développement progressif de mécanismes d'interfinancement dans la tarification des services téléphoniques. Même si, à l'origine et pour la majeure partie de cette période, ainsi que nous le verrons ci-après, ce système était économiquement justifié, il a pris ces dernières années un rôle plus important dans l'orientation des politiques publiques, rôle qui, dans nos termes, s'apparente davantage à un objectif exogène.

Du fait même des limites de leur mandat, les instances de réglementation n'ont eu que peu d'influence sur la structure du secteur des télécommunications. Cela tient en partie au fait que, en 1906, à l'époque où la réglementation économique a vraiment vu le jour, le principe du monopole territorial de chaque entreprise était déjà bien établi. Même s'il y a eu, dans les premières 25 années qui ont suivi l'introduction du téléphone, une certaine concurrence entre les compagnies de téléphone qui occupaient le même territoire ou dont les territoires se chevauchaient, le secteur a rapidement pris les caractéristiques d'un monopole de fait, et les choses sont demeurées ainsi jusque dans les années 1960<sup>32</sup>. La question de l'entrée dans le secteur ne faisait donc pas problème, et cela explique que, à l'époque de l'adoption de la réglementation économique, il était admis que les instances de réglementation n'auraient pas à façonner la structure du secteur. De même n'avait-on pas pensé qu'il appartenait aux instances de réglementation d'éviter l'intégration verticale du secteur, autre caractéristique essentielle de sa structure. Cet aspect de la question était particulièrement pertinent dans le cas de la réglementation de Bell Canada et de la B.C.Tel, mais l'organisme de réglementation n'avait aucune juridiction en matière d'intégration verticale proprement dite. Ainsi que l'observait la Commission des chemins de fer du Canada en 1921, on ne lui avait donné « aucun pouvoir général de supervision en matière de relations entre entreprises<sup>33</sup> ». Ce point de vue a été adopté par tous les organismes qui ont succédé à la Commission, les derniers en date ayant fait, même en 1970, la déclaration suivante :

La Commission canadienne des transports ne dispose d'aucun pouvoir de réglementation sur la structure d'une entreprise réglementée ou sur sa propriété. Elle peut tenir compte de la structure financière d'une entreprise réglementée, mais uniquement eu égard à ses devoirs en matière d'imposition de taux raisonnables et non entachés de discrimination injuste ou de préférence indue<sup>34</sup>.

Cette déclaration appelle une réserve au chapitre du rôle de supervision des instances de réglementation en matière d'interconnexion des réseaux non concurrents. En 1908, la Commission des chemins de fer du Canada a en effet été autorisée à ordonner l'interconnexion de ces réseaux et à fixer les modalités de répartition des recettes. La question des fusions et des acquisitions appelle une deuxième réserve. Les organismes de réglementation avaient tous, dans une certaine mesure, la compétence pour déterminer si une fusion ou une acquisition allait dans l'intérêt public (ce n'était toutefois pas le cas de l'organisme fédéral de réglementation à l'égard de Bell Canada). Si l'on excepte certaines des provinces de l'Atlantique, il ne semble pas que les instances de réglementation aient utilisé ce pouvoir pour imposer leurs vues quant à la structure que devrait prendre le secteur. La majorité des acquisitions, et notamment celles de Bell Canada, étaient approuvées sans difficulté par les instances provinciales de réglementation, pourvu qu'elles offrent de bonnes possibilités d'amélioration du service offert aux abonnés des compagnies acquises. Nous avons déjà fait état de la seule importante exception à cette règle, à savoir la décision de la législature de la Nouvelle-Écosse de restreindre le pouvoir de voter de la Bell Canada au sein de la Maritime Tel & Tel. Enfin, bien qu'il y ait eu dans les années 1950 une requête qui soulevait la question de la possibilité d'entrée dans le secteur des télécommunications, ce n'est que dans les années 1960 que cette question a repris une certaine importance. Cette entrée pouvait alors supposer l'utilisation de matériel auxiliaire (le raccordement d'équipement terminal ou d'« accessoires étrangers » comme on les appelait à l'époque) ou d'autres services (interconnexion de réseaux). En 1968, à la fin de cette période, l'organisme fédéral de réglementation a reçu un rôle de supervision au chapitre des conditions de raccordement d'équipement terminal<sup>35</sup>. Ainsi s'amorçait une période où les instances de réglementation allaient jouer un rôle important dans les questions de structure.

C'est au chapitre de la conduite des entreprises que s'observe la preuve la plus patente de la fonction contrôle de la réglementation. Les limites précises de ce contrôle sont résumées dans une expression utilisée par la Commission canadienne des transports pour décrire le champ de ses responsabilités : la « juridiction tarifaire<sup>36</sup> ». La compétence première de la CCT consistait à réglementer la tarification des compagnies de téléphone qui ressortissaient à la juridiction fédérale, à voir à ce que les tarifs téléphoniques soient « justes et raisonnables » et qu'ils ne comportent « ni discrimination injuste, ni préférence indue ». L'organisme de réglementation fédéral disposait d'autres pouvoirs de contrôle, notamment en matière d'interconnexion de réseaux, ainsi que nous l'avons déjà vu, et d'émissions de capital-actions<sup>37</sup>. Il est révélateur de voir que l'organisme de réglementation fédéral a régulièrement insisté sur les limites très strictes de son champ de compétence. Il a affirmé, par exemple, qu'il ne disposait d'aucun « pouvoir sur la nature

et la qualité des services offerts<sup>38</sup> ». Il a également nié qu'il pouvait exercer un contrôle sur les plans d'investissement ou de construction des entreprises de télécommunications, ni sur « les caractéristiques techniques des installations de télécommunications<sup>39</sup> ». Comme nous l'avons souligné, l'organisme de réglementation fédéral a nié que sa juridiction s'étendait aux aspects structureaux des relations entre entreprises, mais il a pris pour acquis qu'il pouvait contrôler ces relations de manière à protéger les intérêts des actionnaires et des abonnés. C'est pourquoi, dans toutes les requêtes de hausse tarifaire étudiées depuis 1919, la Commission et les organismes qui lui ont succédé ont examiné les prix imposés par les sociétés mères à leurs filiales afin de voir s'ils n'étaient pas excessifs<sup>40</sup>.

La fonction de contrôle de la réglementation fédérale n'est pas uniquement mise en évidence par les limites imposées à la juridiction des instances de réglementation en matière d'analyse de la conduite des entreprises, mais également par sa nature réactive. Nous avons déjà abordé cette question, mais il vaut la peine que nous y revenions dans ce contexte. Bien que les instances de réglementation aient insisté sur leurs responsabilités en matière de contrôle de la tarification des entreprises, elles ont également souligné le fait que, à moins que certaines formes de conduite ne soient jugées inacceptables, elles respecteraient les prérogatives de la direction des entreprises. Par exemple, elles ont choisi de ne pas intervenir dans la délimitation des secteurs d'appel local à moins qu'il n'y ait discrimination. De même, elles ont laissé à la direction des entreprises le pouvoir d'établir la distinction entre les abonnés du service résidentiel et ceux du service d'affaires. Enfin, c'est la direction des entreprises de téléphone, et non les instances de réglementation, qui a décidé d'imposer un tarif fixe et non un tarif mesuré au service local<sup>41</sup>. Bref, la réglementation fédérale représentait la quintessence même d'une réglementation de contrôle dans laquelle les décisions à caractère économique sont prises par la direction des entreprises et où les instances de réglementation n'ont à se préoccuper que d'un ensemble restreint de résultats et à superviser la conduite des entreprises afin de s'assurer que celles-ci respectent les règles voulues pour obtenir ces résultats.

Compte tenu de la diversité des provinces, il est difficile de caractériser la réglementation provinciale au cours d'une période de 70 ans. Certains auteurs ont affirmé que, tant que la direction des entreprises respecterait les limites d'un comportement acceptable, les instances provinciales de réglementation s'en remettraient à sa volonté<sup>42</sup>. Selon cette opinion, la réglementation provinciale, par l'importance qu'elle accordait à l'établissement d'une tarification juste et raisonnable, avait une fonction de contrôle. Janisch et Huber, toutefois, sont d'avis que, dans les provinces de l'Atlantique, à tout le moins, les instances de réglementation ont joué un rôle plus actif et plus positif. Ils signalent que

les organismes provinciaux de réglementation ont reçu à l'égard des compagnies de téléphone des pouvoirs de supervision plus étendus que ceux de leur pendant fédéral. De plus, ils donnent des exemples d'extension du service commandée par les instances de réglementation ou de consolidations encouragées par les instances de réglementation pour appuyer leur vue selon laquelle les organismes de réglementation ont, à l'occasion, rempli des fonctions que nous avons dites de planification<sup>43</sup>. Il est également intéressant de signaler que, dans les provinces des Prairies, bien que les organismes de réglementation n'aient pas joué de rôle de planification, les administrations provinciales, propriétaires des compagnies de téléphone, ont cherché à utiliser le réseau téléphonique pour atteindre des buts sociaux et économiques plus larges. Toutefois, la différence entre ces buts et ceux que poursuivent les compagnies privées de téléphone du reste du Canada tient probablement plus à une question de degré que de nature, compte tenu de l'engagement de tous à l'égard de l'universalité du service<sup>44</sup>.

Il convient maintenant de faire à l'égard des développements récents du secteur un certain nombre d'observations générales pour cette période de la réglementation des télécommunications. La première est que, en dépit de l'existence de la réglementation et des limites imposées au rôle des instances de réglementation, la période a été caractérisée par la rareté des procédures d'opposition. Compte tenu de ce que l'organisme fédéral de réglementation se soit lui-même associé à une « juridiction de tarification », il est remarquable que, de 1906 à 1968, il n'y ait eu que cinq procédures d'opposition relatives aux tarifs dans le cas de Bell Canada et de la B.C.Tel, et que, dans l'un et l'autre cas, quatre des procédures d'opposition ont été entendues dans les 20 années qui ont suivi 1949. La situation n'était pas très différente au niveau provincial. Selon un ex-responsable de l'Alberta Government Telephones, « jusqu'en 1958, il n'y avait presque pas de réglementation en Alberta, et ce n'est qu'en 1966 que nous avons dû nous présenter à notre première audience de hausse tarifaire<sup>45</sup> ». Pour ce qui est des provinces de l'Atlantique, Janisch et Huber font état de treize affaires tarifaires générales avant 1969, ce qui représente une moyenne de quatre par compagnie pour les 60 années qui avaient précédé<sup>46</sup>. Avant de pouvoir tirer des conclusions quant à la « captivité » des organismes de réglementation, il importe de noter que ce n'est pas pendant cette période que les compagnies de téléphone ont dû se tourner vers les organismes de réglementation pour obtenir des hausses tarifaires. En effet, c'est au cours de cette période que le service téléphonique a connu sa plus grande période de croissance, si l'on en juge par la disponibilité du service. Cette croissance a permis aux compagnies de réaliser d'importantes économies d'échelle qui ont plus que comblé leurs besoins monétaires, si ce n'est dans quelques cas où les compagnies de téléphone ont alors fait des requêtes de hausses tarifaires. Parallèlement, les progrès de la technolo-

gie ont contribué à abaisser les coûts des compagnies de téléphone. Enfin, la création du Réseau Téléphonique Transcanadien et de ses plans de répartition des recettes, particulièrement dans les années 1950 et après, ont amélioré la position financière des entreprises au point de réduire au minimum la nécessité de nouvelles hausses tarifaires.

Deuxièmement, il importe également de noter que, même si les instances de réglementation avaient, avant 1968, une attitude réactive, il est faux de prétendre qu'elles réagissaient passivement aux demandes des compagnies de téléphone. Au niveau fédéral, par exemple, McManus, bien qu'il reconnaisse que les instances de réglementation étaient portées à respecter les prérogatives des entreprises, cite des cas où celles-ci ont contesté et modifié les propositions des entreprises<sup>47</sup>. De même, au niveau provincial, il appert, notamment dans les provinces de l'Atlantique, que les instances de réglementation ne se contentaient pas d'approuver sans discussion les requêtes, mais n'hésitaient pas à intervenir, à la demande des abonnés, dans des questions de qualité du service. À Terre-Neuve, par exemple, la Commission des services publics a rejeté, en 1965, une requête de hausse tarifaire générale en appuyant sa décision sur le fait que le service était insatisfaisant, et que la Commission était « incapable de concevoir une tarification raisonnable pour des services qui laissent à désirer<sup>48</sup> ».

De plus, rien ne prouve que, en dépit de la rareté des procédures d'opposition, le but premier de la réglementation, c'est-à-dire empêcher la réalisation de bénéfices excessifs, n'ait pas été atteint. En fait, les données disponibles montrent à l'évidence que ce but a été atteint. Les tableaux 3-8 et 3-9 révèlent que les directives relatives au taux de rendement auxquelles les huit entreprises qui formaient alors Telecom Canada étaient soumises ont donné les résultats escomptés, si l'on en juge par le taux de rendement brut et le rendement de la valeur nette.

Notre troisième observation d'importance concerne le développement du réseau des télécommunications au Canada avant 1968. On admet généralement que le réseau a peu d'égaux, sur le plan de la disponibilité du service, de sa fiabilité, de l'éventail des services offerts et de l'utilisation de techniques de pointe. De plus, l'une de ses caractéristiques les plus remarquables, compte tenu de la multitude de ses composantes, est qu'il est intégré à l'échelle nationale. Pour les fins qui nous occupent, la qualité du réseau actuel tire son importance de ce qu'elle est le fruit de décisions du secteur privé, et non de l'État. La seule réserve qu'il convient de faire à ce sujet concerne le rôle indirect qu'ont joué les administrations provinciales des Prairies à titre de propriétaires de compagnies de téléphone. Le point clé, toutefois, est que la qualité du réseau des télécommunications est liée à un processus décisionnel orienté par l'entreprise. Les résultats obtenus sont d'autant plus remarquables au niveau national que ce sont les chefs d'entreprise qui ont créé le réseau national intégré par le biais du Réseau Téléphonique

TABLEAU 3-8 Taux de rendement brut, 1956-1968

Année	Newfoundland Telephone	NB Tel	Maritime Tel & Tel	Bell Canada (%)	MTS	SASK TEL	AGT	B.C Tel
1956	10,6 <sup>c</sup>	10,7	12,0	10,3	7,0	10,2	—	11,8
1957	9,3 <sup>c</sup>	9,2	11,6	10,4	7,1	8,3	10,6	10,1
1958	9,3 <sup>c</sup>	10,2	11,7	10,2	6,4	7,8	8,4	8,5
1959	8,9	11,8	11,9	11,7	6,3	8,3	7,5	11,2
1960	9,2	11,7	12,2	11,7	6,7	8,6	8,0	11,4
1961	9,4	11,3	12,5	11,9	6,6	9,8	7,7	12,3
1962	8,7	11,0	13,1	12,2	7,0	10,3	8,4	12,1
1963	7,7	11,2	11,6	12,1	7,1	10,2	7,9	12,5
1964	5,7	12,0	11,7	12,5	7,0	10,7	7,7	12,9
1965	6,6	12,3	11,7	12,8	7,6	11,7	7,6	13,6
1966	7,5	12,8	12,8	12,8	8,4	12,0	7,4	13,3
1967	11,7	12,6	13,0	13,0	8,5	12,5	8,9	12,7
1968	12,1	12,7	12,9	13,0	7,9	12,4	10,4	12,7

Source : Carl E. Beigie, « An Economic Framework for Policy Action » dans H. Edward English (édit.), *Telecommunications for Canada*, Toronto, Methuen, 1973, p. 151.

Notes : Le numérateur comprend les revenus d'exploitation nets, impôts sur le revenu compris, mais après déduction des autres impôts et de l'amortissement cumulé. Le dénominateur comprend la valeur brute des installations et de l'équipement.

<sup>a</sup> Exercice financier allant du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars.

<sup>b</sup> Exercice financier allant du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars de 1956 à 1966 et du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre en 1967 et 1968. Le taux de rendement pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 1966 a été de 5,2 %.

<sup>c</sup> Le numérateur ne comprend dans ce cas que l'impôt sur le revenu.

TABLEAU 3-9 Rendement de la valeur nette, 1956-1968

Année	Newfoundland Telephone	NB Tel	Maritime Tel & Tel	Bell Canada (%)	B.C. Tel	MTS	SASK TEL	AGT <sup>b</sup>
1956	7,9	6,6	8,1	7,0	7,6	8,7	16,1	—
1957	7,0	5,4	7,3	6,2	5,8	12,9	10,2	20,3
1958	7,4	5,8	7,7	6,2	4,9	3,6	6,4	12,7
1959	6,8	7,2	7,5	7,4	7,3	3,6	8,7	8,5
1960	7,0	7,5	7,8	7,2	6,8	3,6	11,6	9,7
1961	7,2	7,2	8,2	7,2	7,2	3,1	17,5	8,0
1962	5,4	7,0	8,0	7,2	7,0	4,7	19,8	10,5
1963	3,9	7,0	7,3	7,0	7,2	3,5	22,4	5,9
1964	0,5	8,0	7,5	7,4	7,5	1,1	25,4	3,1
1965	1,9	8,3	7,4	7,7	7,9	7,0	31,4	0,6
1966	0,7	8,2	8,9	7,5	7,8	12,9	30,6	(4,3)
1967	9,3	8,3	8,7	8,1	7,8	14,5	32,1	(0,3)
1968	7,2	7,8	8,5	8,2	8,2	8,1	28,5	11,0

Source : Carl E. Bégie, « An Economic Framework for Policy Action » dans H. Edward English (édit.), *Telecommunications for Canada*, Toronto, Methuen, 1973, p. 151.

Notes : ( ) = chiffre négatif. Le numérateur est égal aux revenus après impôts. Le dénominateur est égal à la valeur (comptable) nette. Dans le cas des trois entreprises appartenant à des intérêts publics, la valeur estimative nette équivaut à la somme de l'investissement initial en capital et des revenus nets réinvestis.

<sup>a</sup> Exercice financier allant du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars.

<sup>b</sup> Exercice financier allant du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars de 1956 à 1966 et du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre en 1967 et 1968. Le taux de rendement de la valeur nette de la période du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 1966 a été de 13,3 %.

Transcanadien (RTT), aujourd'hui Telecom Canada. Pour McManus, « l'industrie canadienne des télécommunications est la seule industrie depuis le commerce des fourrures à avoir délibérément établi un lien entre l'Est et l'Ouest jusqu'au nord des Grands Lacs sans intervention d'aucune sorte de l'État<sup>49</sup> ». Avant la création du RTT, le trafic interurbain canadien devait passer par les États-Unis. Essentiellement, le RTT devait planifier la construction du réseau (et en assurer, notamment, la compatibilité) de manière à unifier les tarifs et les services offerts et à partager les recettes tirées du trafic entre territoires non adjacents. Ainsi que Carl Beigie l'a observé, « chacune de ces fonctions était essentielle, et si le RTT ou quelque autre organisme en mesure de remplir ces fonctions au moins aussi bien n'avait pas existé, le Canada n'aurait jamais pu garder sa position parmi les chefs de file des services de télécommunications du monde, compte tenu du mode actuel de propriété du réseau<sup>50</sup> ».

Le fait est que le RTT est né de l'initiative de l'entreprise privée et que ce sont donc des dirigeants d'entreprises qui ont assuré la planification de l'aménagement du réseau. Les résultats auxquels ils sont arrivés, et dont on a dit qu'ils étaient le produit d'un « fédéralisme de coopération du secteur privé », n'auraient pas pu être obtenus facilement. L'hétérogénéité des membres en présence — qu'on songe, par exemple, à la taille des entreprises, à l'étendue de leur territoire, aux différences d'ordre régional et aux modes de propriété — et le fait que le processus décisionnel supposait le consentement unanime des membres, ont probablement nécessité autant de diplomatie et d'habiles négociations que n'en supposent les relations intergouvernementales.

La période qui a précédé 1968 appelle un autre commentaire au sujet des mécanismes d'interfinancement qu'on a progressivement mis en place. L'existence de ces mécanismes qui, ainsi que nous l'avons noté, suppose que les abonnés d'affaires, les abonnés des centres urbains et les utilisateurs du service interurbain subventionnent les abonnés du service résidentiel, ceux des milieux ruraux et les utilisateurs du service local, ne contredit pas, sous un rapport important, notre affirmation selon laquelle les objectifs politiques de la réglementation, au cours de cette période, étaient fort restreints. Nous croyons en particulier qu'on n'a pas véritablement cherché à utiliser la réglementation dans la poursuite d'objectifs exogènes, c'est-à-dire à utiliser le réseau des télécommunications pour atteindre des buts extérieurs au réseau. À première vue, les mécanismes d'interfinancement semblent aller à l'encontre de cette affirmation. Le fait est, toutefois, qu'ils reposent sur des objectifs économiques. La discrimination exercée entre les acheteurs d'un même service, les abonnés du téléphone, dans ce cas, dont l'élasticité de la demande varie, constitue un moyen bien connu d'accroître le nombre total d'abonnés. En accroissant le nombre d'abonnés, le coût de presta-

tion du service peut être rendu raisonnable<sup>51</sup>. Ainsi, l'accroissement du nombre des abonnés avant 1968 (et c'est principalement au cours de cette période que le service téléphonique a été mis à la portée de tous au Canada) était tributaire d'un régime d'interfinancement sur lequel reposait la tarification des services téléphoniques.

Cela ne veut évidemment pas dire qu'une pratique adoptée pour des raisons d'ordre économique ne puisse pas être transformée pour satisfaire d'autres objectifs. Comme nous le verrons, c'est ce qui s'est produit dans le cas du régime d'interfinancement des services téléphoniques. Quelle qu'ait été sa raison d'être première, le régime est aujourd'hui défendu aussi bien, sinon principalement, pour des motifs d'assistance publique, comme moyen de satisfaire des objectifs de politique sociale, qu'il s'agisse de soutien du revenu, de maintien de collectivités rurales ou de développement régional<sup>52</sup>. De plus, l'aspect interrégional et interentreprises du régime d'interfinancement concerne tout particulièrement notre propos. Le système actuel de tarification des services interurbains et le plan de répartition des recettes de Telecom Canada prévoient que les utilisateurs d'un service subventionnent ceux d'autres services. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la répartition des recettes du trafic Canada-États-Unis, dans lequel la majorité des appels émanent d'un seul territoire, celui de Bell Canada. Ainsi, tout projet de modification de la tarification risque d'entraîner des conflits politiques, non seulement entre les différents abonnés, mais également entre les compagnies de téléphone et les instances de réglementation auxquelles elles sont assujetties. En gros, il n'y a pas eu de conflit de cette nature avant 1968. Lorsque la chose est arrivée, les différends ont été réglés dans le cadre du processus de négociation des entreprises privées membres du RTT. Après 1968, les conflits ont pris de plus en plus un caractère public et politique.

La dernière remarque que nous aimerions faire au sujet de cette période concerne un phénomène que le lecteur perspicace aura déjà observé. Nous n'avons pas fait mention de politique intergouvernementale, et encore moins de conflits intergouvernementaux, relativement au secteur des télécommunications avant 1968. Cela s'explique facilement : il n'y a eu ni conflits, ni, de ce fait, de relations intergouvernementales à ce sujet. Le secteur des télécommunications a peut-être bien été l'un des derniers vestiges des « compartiments étanches » du fédéralisme canadien. Même si cette vue datait déjà en 1970, la CCT a bien témoigné de la réalité d'avant 1968 quand, en réponse à une demande de commentaire de la Télécommission sur « la structure actuelle des instances fédérales et provinciales de réglementation au Canada et les relations de leurs composantes », le représentant de la Commission a déclaré qu'il ne comprenait pas la dernière phrase :

Les entreprises constituées en corporation au niveau fédéral sont réglementées par la Commission canadienne des transports, et les entreprises constituées en corporation au niveau provincial sont réglementées par les

organismes de réglementation des provinces. La division des juridictions est passablement claire et elle est exercée par des organismes de réglementation distincts<sup>53</sup>.

Avant 1968, les questions d'interdépendance, les affaires secondaires et les retombées de l'intégration du réseau national de télécommunications étaient prises en charge, avec succès, par les instances de décision des entreprises de télécommunications. Les succès obtenus par l'entreprise privée avant 1968 dans la création d'un réseau de télécommunications efficace, économique, techniquement avancé et politiquement non controversé (sur la place publique, à tout le moins) ont manifestement contribué au développement de l'hypothèse présomptueuse selon laquelle ce qui était vrai du secteur privé pouvait également l'être du secteur public et que « les intérêts fédéraux et provinciaux dans le domaine des télécommunications sont complémentaires et non conflictuels, et offrent d'amples occasions de coopération constructive entre toutes les administrations publiques du Canada<sup>54</sup> ». La naïveté de cette affirmation est bientôt devenue évidente. La coopération constructive d'alors était liée dans une large mesure au fait que les décisions étaient prises par des dirigeants d'entreprises et que ce processus décisionnel, à son tour, était lié à la fonction de contrôle de la réglementation. Toute tentative de changer cette fonction ne pouvait mener qu'à des conflits intergouvernementaux, et les développements qui ont suivi allaient clairement le montrer.

### **Réglementation des télécommunications et tentative de planification : 1968–1984**

L'utilisation de 1968 comme année-charnière est purement arbitraire. Certaines des forces qui ont amené le fédéral à vouloir donner aux autorités publiques un rôle de planification dans le secteur des télécommunications existaient déjà. D'autres n'ont pris de poids véritable qu'après 1968. De plus, même si nous croyons que cette volonté de planification a été l'un des principaux facteurs à l'origine des conflits intergouvernementaux (seule constante d'un secteur qui a connu une évolution spectaculaire au cours des 16 dernières années), d'autres forces étaient également à l'oeuvre. En fait, l'isolement marqué du secteur de l'activité et des forces politiques qui caractérisait les télécommunications avant 1968, et le rôle dominant joué de ce fait par les dirigeants d'entreprises dans l'orientation du développement du secteur auraient été érodés indépendamment des conflits intergouvernementaux. Des forces techniques et économiques ont joué un rôle important dans le processus. En effet, il se peut fort bien que les conflits intergouvernementaux auraient été moins acrimonieux ou moins longs si ces forces n'avaient pas joué un rôle catalyseur. En revanche, nous estimons que la tentative du gouvernement fédéral de planifier le secteur des télécommunications, même si elle n'a pas suffi à déclencher les conflits

intergouvernementaux, en constituait une condition nécessaire. Cette planification s'est faite sur deux plans, au niveau ministériel et au niveau des instances de réglementation. Dans cette section, nous verrons comment cette activité a suscité et alimenté par la suite les conflits intergouvernementaux; avant cela, nous croyons qu'il est important de parler brièvement des conséquences des questions technologiques et économiques sur la situation.

À bien des égards, 1968 représente une année-charnière dans le domaine des télécommunications. Aux États-Unis, c'est en 1968 qu'a été prise la décision « Carterphone » qui, avec la décision « MCI » de l'année suivante, allait non seulement libérer les forces de la concurrence dans le secteur des télécommunications aux États-Unis, mais aussi, ce faisant, susciter un vaste débat sur les principes fondamentaux qui avaient jusque-là déterminé les mécanismes de prestation des services de télécommunications ainsi que les politiques publiques qui les autorisaient<sup>55</sup>. Ce débat s'est bientôt étendu au Canada et, à la vérité, à la majeure partie du monde occidental industrialisé<sup>56</sup>.

Avant que les décisions « Carterphone » et « MCI » ne soient rendues aux États-Unis, la politique des télécommunications ne reposait que sur quelques grandes hypothèses<sup>57</sup>. On avait notamment postulé qu'une région ne pouvait être économiquement desservie que par une seule entreprise et que le service téléphonique devait donc être offert par des monopoles. Parallèlement, on avait posé en hypothèse que le service direct ne pouvait être offert que par une seule entreprise. La troisième hypothèse est celle que nous venons d'examiner, à savoir que la tarification des services téléphoniques devait être fondée sur le principe de la valeur du service et non sur celui du coût du service. Les décisions « Carterphone » et « MCI » et celles qui allaient suivre ont singulièrement contribué à faire remettre en question ces hypothèses. Ainsi, la décision « Carterphone » a mené à l'abolition des politiques qui interdisaient l'utilisation d'organismes auxiliaires autres que ceux qui étaient fournis par la compagnie de téléphone. Par suite de la décision « Carterphone », des abonnés du téléphone aux États-Unis, encouragés par des fabricants et des détaillants, ont pu raccorder au réseau une multitude d'accessoires, qu'il s'agisse de leurs propres appareils téléphoniques, d'équipement mobile et de répondeurs téléphoniques ou, ce qui est plus important, de standards ou d'appareils de traitement et de communication de mots et de données. En fait, le succès aux États-Unis de la Northern Telecom est bien loin d'être étranger à la déréglementation de l'utilisation de l'équipement terminal aux États-Unis<sup>58</sup>.

La décision « MCI » et, plus tard, la décision relative aux « entreprises spécialisées de télécommunications » ont amené l'entreprise à accepter le principe de la concurrence, particulièrement au chapitre des services interurbains. Aux États-Unis, aujourd'hui, les utilisateurs ont le choix entre plusieurs compagnies. De plus, les progrès de la technique ont

permis à un sous-ensemble d'utilisateurs — en fait, les grands utilisateurs — de « court-circuiter » carrément le réseau téléphonique actuel et de fournir eux-mêmes leurs propres services interurbains<sup>59</sup>. Ils peuvent notamment utiliser des satellites, les micro-ondes, des systèmes de radiotéléphone cellulaire et des systèmes de transmission à large bande.

Du point de vue de la politique publique, la principale conséquence de cette situation est que l'érosion des monopoles traditionnellement établis dans la prestation des services et du matériel de transmission mine le principe même de la tarification à la valeur du service. La concurrence est dans une large mesure, sinon totalement, incompatible avec un tel système de tarification. C'est ce qui explique que les mécanismes d'interfinancement n'aient pas pu être maintenus, tout au moins dans leur forme traditionnelle. Aux États-Unis, cette situation a suscité d'importantes batailles politiques qui ont opposé les États et l'Administration fédérale, le Congrès et la Commission fédérale des communications ainsi que les régions entre elles<sup>60</sup>. Des conflits analogues allaient suivre au Canada.

L'agitation relative aux principes et aux pratiques de la réglementation du téléphone aux États-Unis a coïncidé avec une force qui était probablement encore plus révolutionnaire et qui allait avoir de profondes conséquences pour le Canada et pour les instances décisionnelles canadiennes. Cette force était l'intégration des communications et de l'informatique. Cette intégration s'appuie sur l'évolution des télécommunications associées à la technologie des satellites, aux fibres optiques, au laser, à la commutation électronique et à la transmission numérique, d'une part, ainsi qu'aux progrès tout aussi importants accomplis dans le domaine de la programmation et de la technique informatique. Cette convergence explique en grande partie l'opinion selon laquelle nous sommes actuellement au cœur d'une « révolution de l'information » qui transformera radicalement nos structures sociales et économiques<sup>61</sup>.

Ces deux forces, la réévaluation des principes des télécommunications et la convergence des communications et de l'informatique, expliquent sans doute bien mieux l'évolution spectaculaire de la politique publique au Canada, au niveau fédéral principalement, à l'égard du secteur des télécommunications. Avant 1968, ce secteur, à notre avis, avait dans une large mesure été considéré comme admis; après 1968, les autorités publiques l'ont « pris en charge ».

Cette prise en charge comporte deux aspects essentiels. Dans le premier cas, comme on a reconnu que les télécommunications constituaient un secteur vital, sinon dominant, de l'infrastructure sociale et économique, on a réclamé de plus en plus que les objectifs des politiques de télécommunications soient sensiblement étendus. N'a-t-on pas souvent entendu dire à cette époque que les télécommunications étaient « le centre nerveux de la société », « les chemins de fer de l'avenir ». Mais le second aspect de cette prise en charge était tout aussi important : si les

télécommunications étaient à ce point critiques, leur développement incontrôlé risquerait de menacer dangereusement l'économie et la société canadiennes, notamment si des forces de l'extérieur (des États-Unis, en particulier) en venaient à exercer des influences indues. C'est d'ailleurs ce qui explique que l'Administration fédérale ait à cette époque commandé une multitude d'études qui, aux dires de deux fonctionnaires fédéraux, témoignaient toutes « [. . .] des mêmes inquiétudes quant à la vulnérabilité du Canada à la révolution de l'information<sup>62</sup> ». Et, comme par voie de conséquence, nous avons été témoins d'un autre épisode d'« expansionnisme défensif » quand le gouvernement fédéral a décidé que, quels que soient les mérites du réseau de télécommunications dans la forme qu'il avait à l'époque, il était trop important pour être laissé entre les mains de ceux qui l'administraient. Selon cette ligne de pensée, si les réseaux et les services de télécommunications étaient à ce point essentiels au développement du Canada, l'Administration fédérale devait, comme elle l'avait fait à l'égard de la radiodiffusion, des chemins de fer et des transports aériens, jouer un rôle de premier plan dans le façonnement et la planification de cet avenir. Malheureusement, les planificateurs fédéraux, en énonçant cette voie, ont mal apprécié les obstacles qu'ils allaient avoir à affronter en matière de relations intergouvernementales.

C'est en 1968 que le fédéral a donné la première importante indication de ses ambitions en créant le ministère des Télécommunications<sup>63</sup>. À certains égards, ce geste, malgré son caractère inédit, était plutôt anodin. À l'évidence, rien n'indiquait dans la loi que l'attitude du gouvernement fédéral avait radicalement changé. La loi ne faisait que deux pages et attribuait au ministre fédéral des Communications des pouvoirs qui n'avaient pas déjà été attribués à d'autres ministres. Elle comportait un bref énoncé des fonctions du ministre, fonctions dont on peut dire qu'elles avaient plutôt un caractère mondain. Il devait, notamment,

- coordonner, favoriser et recommander des politiques nationales et des programmes nationaux relatifs aux services de communications pour le Canada [. . .];
- favoriser l'établissement, la mise au point, le développement et l'efficacité de systèmes et installations de communications pour le Canada; et
- faciliter l'adaptation des systèmes et installations de communications du Canada à l'évolution des conditions sur le plan intérieur et le plan international<sup>64</sup>.

La législation était surtout remarquable par ce qu'elle ne contenait pas — elle ne prévoyait ni nouveaux pouvoirs pour le ministre, ni, surtout, d'énoncé de politique publique susceptible d'orienter l'exercice des pouvoirs du gouvernement fédéral dans ce domaine.

Un tel énoncé aurait pourtant été bienvenu si l'on songe au fait que le gouvernement avait manifestement indiqué que la création du nouveau ministère annonçait une nouvelle orientation des télécommunications et du rôle de l'État dans ce secteur. Au moment de présenter la loi, le premier ministre Trudeau a déclaré : « On peut prévoir que le domaine tout entier des communications revêtira pour le Canada une importance croissante et exigera une participation accrue du gouvernement fédéral<sup>65</sup>. » L'objectif de cette participation a été défini par le premier ministre des Communications, quand il a insisté sur le rôle de la fonction planification du ministère :

Le but de cette planification ne consistera pas à réglementer pour l'amour de réglementer, mais bien à réglementer pour le bien public. Nous avons l'intention de tracer un programme et une politique nationale des communications qui intégreront et coordonneront tous les moyens de communications, tant ceux d'aujourd'hui, comme le téléphone, les relais à hyperfréquences, le télex, les centraux d'attache, le télégraphe et les Postes, que ceux de demain, comme les satellites de communication, les systèmes de repérage des données à base d'ordinateurs qui échantillonnent et emmagasinent toutes sortes de données, ainsi que les guides d'ondes et les rayons laser et jusqu'à la « ville programmée » de l'avenir<sup>66</sup>.

Le gouvernement énonçait ainsi clairement son intention de planifier le système des télécommunications et de faire de la réglementation un instrument de planification. Ultérieurement, quand le gouvernement a présenté, en 1977, un projet de loi où il énonçait clairement sa position, l'importance de la réglementation est demeurée évidente. Le gouvernement déclarait en effet que « [. . .] la meilleure façon de réaliser la politique canadienne des télécommunications [. . .] est de confier à un organisme public autonome la réglementation [. . .] des entreprises de télécommunications qui relèvent de la compétence législative du Parlement<sup>67</sup> ».

Cette déclaration d'intention du gouvernement offre deux aspects importants. Le premier est que, à un moment ou à un autre du débat, aucun membre du gouvernement n'a jamais tenté d'expliquer en détail pourquoi la planification — et la planification faite par le gouvernement fédéral en particulier — était nécessaire. De même, jamais n'a-t-on fait d'énoncé détaillé des faiblesses du système actuel. Le ministre lui-même s'est contenté de dire que « la législation actuelle en matière de télécommunications manque sensiblement de coordination et est même très incomplète sous de nombreux rapports<sup>68</sup> ». De même, jamais le gouvernement n'a-t-il fait d'effort pour expliquer qu'il avait voulu faire de la réglementation l'un des principaux instruments de réalisation de ses objectifs.

En dépit du caractère radical des plans du gouvernement fédéral à l'égard du secteur des télécommunications et de leurs conséquences, tant pour l'entreprise que pour la plupart des administrations provin-

ciales, les provinces n'ont pas réagi immédiatement. Dans une large mesure, cette attitude s'explique par la décision du gouvernement d'entreprendre une étude complète de l'état et des perspectives des télécommunications au Canada<sup>69</sup>. Les conflits intergouvernementaux ont surgi ou, à tout le moins, ont pris un caractère public quand, l'étude terminée, le gouvernement a publié un exposé intitulé « Vers une politique nationale de la télécommunication<sup>70</sup> ». Le document montrait clairement que, dorénavant, la politique des communications serait dominée par des objectifs exogènes. Elle aurait notamment pour objectifs :

- de sauvegarder, d'enrichir et de renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada;
- de contribuer à la circulation et à l'échange d'informations à caractère régional et culturel;
- de se faire l'image de l'identité canadienne et de la diversité des valeurs culturelles et sociales des Canadiens;
- de contribuer au développement de l'unité nationale; et
- de faciliter le développement ordonné des télécommunications au Canada et la mise en place de systèmes et de services efficaces et économiques pratiquant des taux justes et raisonnables<sup>71</sup>.

Les propositions du gouvernement fédéral présentaient toutefois une incohérence de taille. En effet, alors qu'il se proposait d'utiliser les télécommunications, par le biais de la réglementation, dans la poursuite d'une foule d'objectifs secondaires, l'arrivée du gouvernement fédéral laissait également entendre qu'il pourrait se montrer favorable à la concurrence. Il affirmait en effet que certains services « seraient peut-être mieux assurés dans l'intérêt public en régime de concurrence<sup>72</sup> ». De plus, le document prévoyait que de nouveaux acteurs pourraient être autorisés à entrer en scène dans la mesure où « ce genre de concurrence peut servir à stimuler l'innovation et l'utilisation de nouvelles techniques par suite de l'évolution des besoins des utilisateurs ». De plus, suivant l'exemple de la « Carterphone », le gouvernement recommandait que les instances fédérales de réglementation soient habilitées à autoriser le raccordement d'équipement appartenant aux abonnés<sup>73</sup>.

Ces deux facteurs — l'élargissement de l'ensemble d'objectifs imposés par le fédéral et l'arrivée de la concurrence — devaient inévitablement susciter l'opposition générale des provinces. Les commentaires du fédéral au sujet du système de réglementation des tarifs et des services interurbains interprovinciaux n'ont fait qu'aggraver les choses. Le Livre vert prévoyait en effet que :

Comme les entreprises qui offrent des services téléphoniques aux diverses régions du Canada ne sont pas soumises à un pouvoir central, la reconnaissance de la « dimension nationale » de l'ensemble du réseau a dans une large mesure été laissée à la discrétion du Réseau Téléphonique Transcanadien<sup>74</sup>.

Le gouvernement, même s'il reconnaissait que « le RTT avait atteint un degré louable de coordination et de standardisation [. . .] », affirmait que, « dans le passé, il n'avait pas été facile d'exprimer l'intérêt public, au sens national, dans le développement ordonné des réseaux téléphoniques du Canada<sup>75</sup> ». Il fallait donc « assurer un bon équilibre entre les intérêts nationaux et régionaux au chapitre de la réglementation des services de télécommunications<sup>76</sup> ». Comme en 1969, on ne donnait pas de définition précise de cette « dimension nationale », ni de « l'intérêt public au sens national ». Enfin, le gouvernement ne cherchait pas à justifier les changements qu'il proposait en donnant des exemples des faiblesses de la réglementation en vigueur à l'époque.

Compte tenu du caractère radical de la restructuration des responsabilités des instances de réglementation, de la réorientation des objectifs de base de la réglementation et du fait que le gouvernement ait négligé d'expliquer les raisons qui l'obligeaient à apporter des modifications d'un tel ordre de grandeur, le fédéral pouvait difficilement être surpris de ce que les provinces manifestent toutes leur désaccord. Au moins un an avant la publication du document, les ministres des Communications avaient approuvé, à l'occasion d'une conférence interprovinciale, une résolution qui faisait de l'interconnexion une question de responsabilité provinciale, et non fédérale. Les conflits ont éclaté au grand jour quand le gouvernement fédéral a convoqué, en 1973, une conférence fédérale-provinciale. L'approche des provinces consistait à réclamer des modifications d'ordre juridictionnel, c'est-à-dire à refuser au fédéral un pouvoir décisionnel de quelque importance. Le gouvernement fédéral, de son côté, a refusé de discuter de ces questions et a cherché à confiner le débat aux mécanismes administratifs et aux procédures de consultation. La conférence, la première en son genre, a donc été interrompue au bout de quelques heures.

La conférence de 1975 n'a guère donné plus de résultats. Dans l'intervalle, le gouvernement fédéral avait publié un nouvel exposé dans lequel, même s'il n'abandonnait pas l'essentiel de ses positions, il cherchait à apaiser les provinces en leur proposant des mécanismes de consultation plus explicites<sup>77</sup>. Mais cela n'a presque rien donné. Les provinces ont invoqué pour justifier leur compétence en la matière des raisons analogues à celles du gouvernement fédéral. Elles affirmaient que la politique des communications était vitale pour les provinces dans la mesure où celles-ci « avaient des responsabilités sur le plan social, culturel, éducatif et économique ». Les propositions du fédéral étaient inacceptables non seulement parce qu'elles « discréditaient des responsabilités traditionnellement exercées par un certain nombre de provinces », mais aussi parce qu'elles « ne reconnaissaient pas l'accroissement du pouvoir de décision des provinces en cette matière ». Tablant sur ces arguments, les provinces sont parvenues à un « consensus » aux termes duquel elles réclamaient non seulement une acceptation du statu

quo dans le cas des provinces qui réglementaient elles-mêmes les entreprises de télécommunications, mais également un transfert de compétence à l'égard de Bell Canada et de B.C.Tel au Québec, à l'Ontario et à la Colombie-Britannique. De plus, « les questions comme les plans de développement d'entreprises de télécommunications réglementées par le fédéral, les normes, la gestion du spectre des fréquences, l'utilisation des satellites et la concurrence entre entreprises » seraient dorénavant soumises à l'attention d'une conférence fédérale-provinciale elle-même sujette à une entente fédérale-provinciale. Le gouvernement fédéral a rejeté ces propositions parce qu'elles « empêcheraient le gouvernement fédéral de jouer un rôle important dans le domaine des télécommunications<sup>78</sup> ».

L'échec de la conférence de juillet 1975 mettait un terme aux négociations intergouvernementales en matière de télécommunications. Il est vrai qu'il y a eu, les années suivantes, deux conférences intergouvernementales et diverses rencontres bilatérales, au niveau des ministres ou des hauts fonctionnaires. Il est également vrai que plusieurs ateliers et groupes de travail intergouvernementaux se sont réunis et ont publié des rapports après 1975. Il est également exact que, en 1977 et 1978, le gouvernement fédéral a donné première lecture, à trois occasions, d'un projet de loi qui, apparemment, tenait compte de toutes les objections qu'avaient formulées les administrations provinciales. Il est enfin vrai que la question des communications était à l'ordre du jour de la ronde des discussions constitutionnelles de 1980. Les provinces ont défendu une position essentiellement identique à leur position commune de 1975, mais le gouvernement fédéral l'a rejetée, même s'il a également laissé entendre qu'il serait prêt à accepter un double système de réglementation dans lequel les provinces réglementeraient les communications intraprovinciales, la compétence du fédéral s'étendant aux questions interprovinciales et internationales. La proposition a été sommairement rejetée par les provinces. Même si toute cette activité semblait avoir pris une vie propre, les choses ont bien peu changé. Les provinces ont compris qu'elles avaient défait les velléités de planification du fédéral. Et c'est d'ailleurs ce qui semble être arrivé, en dépit des projets législatifs de 1977-1978, projets auxquels les provinces n'ont même pas réagi (contrairement à ce qui s'était passé en 1969), comme si la position du fédéral avait été largement théorique, le cœur du gouvernement n'y étant pas. Le fait que celui-ci, malgré sa majorité, ne soit pas allé plus loin que la première lecture en trois occasions confirme le bien-fondé de cette hypothèse.

Dire que les négociations intergouvernementales ont en fait pris fin en 1975 ne signifie pas que les conflits intergouvernementaux aient cessé pour autant. À plusieurs égards, ils se sont aggravés. La différence, toutefois, tenait à ce que la source du conflit n'était plus le projet de planification du gouvernement fédéral, mais les activités de contrôle et de planification de l'organisme de réglementation fédéral. Mais la baisse

d'intérêt du gouvernement fédéral pour la planification n'est pas le seul facteur à expliquer la diminution des tensions intergouvernementales; il faut y voir également le résultat des efforts des provinces pour trouver des alliés au sein de l'Administration fédérale, particulièrement au sein du ministère des Communications, contre ce que de nombreux adversaires d'autrefois en sont venus à considérer comme un adversaire commun, l'organisme de réglementation fédéral, le Conseil de la radio-diffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Le CRTC était devenu l'un des principaux acteurs du secteur des télécommunications en 1975 quand la juridiction des télécommunications avait été transférée de la Commission canadienne des transports au CRTC<sup>79</sup>.

Avant le transfert de 1975, le CRTC ne jouissait pas de la faveur des administrations provinciales. En fait, il était le moins apprécié de tous les organismes de réglementation fédéraux, dans la mesure où on le croyait le moins sympathique aux intérêts ou aux revendications des provinces<sup>80</sup>. Et il a bien peu fait après 1975 pour calmer les inquiétudes des provinces. En 1976, après que le fédéral et le Manitoba eurent signé une entente relative à la propriété des installations de câbles, le CRTC a rendu des décisions dans lesquelles il rappelait aux signataires qu'il était lié par ses statuts et non par les ententes intergouvernementales<sup>81</sup>. En 1977, le CRTC a statué que la demande de Télésat Canada de devenir membre du Réseau Téléphonique Transcanadien n'allait pas dans l'intérêt public. Cette décision n'est venue qu'après que Télésat Canada ait mené à bien de difficiles négociations avec les autres membres du RTT et obtenu l'approbation du gouvernement fédéral. La décision du CRTC a inquiété tous les membres du RTT, mais elle a particulièrement irrité les provinces, propriétaires de trois des membres du RTT, parce que celles-ci y voyaient un autre exemple de l'intrusion du CRTC dans leurs affaires. Bien que la décision du CRTC ait été portée en appel devant le Cabinet fédéral et rejetée, la réaction du CRTC n'a pas beaucoup encouragé les provinces ou les membres du RTT. Le Conseil a en effet émis un communiqué de presse dans lequel il se disait « convaincu que les activités, la situation financière et les pratiques du RTT et de chacun de ses membres devraient au moins faire l'objet d'une étude plus approfondie que jamais auparavant<sup>82</sup> ». En moins de un an, le Conseil ordonnait la tenue d'audiences générales sur les tarifs du RTT, question que nous examinons ci-après.

En 1975, alors que le texte législatif qui créait le nouveau CRTC était étudié par la Chambre des Communes, le ministre a déclaré que le gouvernement cherchait simplement à « mettre de l'ordre » dans la réglementation fédérale<sup>83</sup>. Peu de mois après la proclamation de la loi, il était devenu bien évident que l'organisme de réglementation n'avait pas vu les choses ainsi et que les provinces faisaient face à un défenseur beaucoup plus redoutable et inflexible de la réglementation de planification. En juillet 1976, dans une déclaration publique apparemment consa-

crée aux « procédures et pratiques », le CRTC déclarait qu'il allait dans l'intérêt public que les services de télécommunications « soient sensibles au plus large éventail possible de demandes du public, et tout aussi sensibles à l'évolution sociale et technologique<sup>84</sup> ». Même si la loi qui créait le CRTC n'avait pas été modifiée, le Conseil a déclaré qu'il ne serait pas lié par l'interprétation plutôt étroite qu'avait donnée l'organisme qui l'avait précédé de sa « juridiction sur les services interurbains » :

Le principe d'une tarification « juste et raisonnable » est un concept qui n'est ni étroit, ni immuable. De même que notre société a évolué, de même l'idée que l'on se fait de ce qui est juste et raisonnable a-t-elle changé et fait intervenir aujourd'hui un grand nombre de considérations qu'on aurait jugées hors de propos il y a 70 ans, quand le contrôle réglementaire a été institué. Le Conseil voit ce principe dans son sens le plus large et s'estime tenu de réétudier en permanence le niveau et la structure des tarifs des entreprises de télécommunications afin de pouvoir s'assurer que leurs services vont bien dans le sens de l'intérêt public<sup>85</sup>.

Il importe ici de bien apprécier l'ampleur de la réorientation de la réglementation fédérale. Sur le plan décisionnel, le CRTC, dans son énoncé de 1976 et ses décisions subséquentes, a indiqué qu'il ne se contenterait pas de jouer un rôle réactif, mais qu'il avait bien l'intention de prendre des initiatives. Il se proposait, par exemple, de ne pas compter uniquement sur les requêtes de hausses tarifaires, mais de tenir des « audiences publiques » sur des questions comme la qualité et les priorités du service, l'interconnexion et les relations entre entreprises<sup>86</sup>. En 1978, le Conseil a demandé aux câblodiffuseurs l'autorisation d'utiliser leurs réseaux dans la distribution de services non programmés<sup>87</sup>. Ces deux mesures montrent bien que le Conseil, loin de jouer un rôle correcteur, se voyait bien davantage comme un agent tourné vers la solution de problèmes concrets. Les décisions qu'il a rendues par la suite ont fourni de nombreux exemples du rôle que le Conseil avait l'intention de jouer. Signalons notamment :

- la formulation de normes de qualité du service;
- l'étude de la qualité et de la situation des téléphones payants;
- la nécessité pour Bell Canada de faire une étude de faisabilité d'un service téléphonique à prix modique;
- l'obligation pour Bell Canada de proposer un programme d'installation de matériel de transmission numérique et d'interurbain automatique dans les régions éloignées;
- l'introduction de programmes d'action positive en matière de dotation en personnel et d'utilisation de la langue dans les collectivités du Nord;
- la nécessité pour Bell Canada d'étudier les mérites, dans les régions septentrionales éloignées, d'une structure tarifaire distincte qui

- tiendrait compte des conditions sociales et économiques du milieu; et
- la nécessité pour Bell Canada d'examiner diverses méthodes de tarification de son service de base par abonnement en établissant une distinction entre la petite et la grande entreprise<sup>88</sup>.

De façon plus générale, le CRTC a indiqué, au sujet de son pouvoir de décision, qu'il rejetait l'opinion de l'organisme qui l'avait précédé selon laquelle son rôle consistait à réglementer « des entreprises données et non des services publics dans l'abstrait<sup>89</sup> ». L'approche du CRTC, même si elle ne consistait pas à réglementer « des services publics dans l'abstrait », s'écartait de la réglementation ponctuelle visant des entreprises données pour prendre beaucoup plus clairement un caractère sectoriel ou pour s'appliquer à l'ensemble du réseau. Cette approche découlait sans aucun doute du mandat du Conseil en matière de radiodiffusion aux termes duquel le CRTC devait réglementer et superviser non pas simplement des entreprises, mais aussi les membres d'un « système unique<sup>90</sup> ». Le CRTC a également montré que, contrairement à son prédécesseur, il pouvait poursuivre par le biais de la réglementation non seulement un plus large ensemble d'objectifs en matière de distribution, mais également d'autres buts comme la coopération entre entreprises ou l'efficacité et la productivité du réseau.

L'affirmation selon laquelle le CRTC a créé dans la réglementation une vocation de planification appelle un certain nombre de commentaires. Premièrement, les vues expansionnistes qu'avait, à certains égards, le CRTC de son rôle en matière de réglementation visaient simplement, dans le jargon des économistes, à établir une distinction entre ses « produits » et ceux qui les avaient précédés. Selon cet argument, il conviendrait donc de dissocier le discours du CRTC de son comportement. Bien que cette vue présente une part de justesse, l'histoire montre que la réglementation du Conseil est, à bien des égards, fondamentalement différente de celle de la CCT, tant par ses principes et sa portée que par ses objectifs. Et pour peu que cette affirmation soit vraie, on pourra soutenir que la réglementation du CRTC ne constitue pas tant une réglementation de planification qu'une réglementation de contrôle actualisée et davantage axée sur les besoins de l'époque. Cette position présente elle-même de grands mérites. De toute évidence, et ainsi que certains organismes provinciaux l'avaient montré plus d'une décennie auparavant, le fait de faire intervenir la qualité du service et les programmes d'investissement dans l'évaluation d'une tarification « juste et raisonnable » ne constitue pas une ingérence dans les prérogatives de l'entreprise, fussent-elles établies de longue date, ni d'ailleurs une forme de planification. Il est vrai, cependant, que ces considérations n'ont jamais été isolées du champ de la réglementation et qu'elles n'en ont pas plus constitué le prolongement. Le CRTC, s'appuyant sur les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* de 1906, a rejeté le rôle limité, négatif et proscriptif que s'était donné depuis longtemps son prédécesseur pour

prendre un rôle élargi, positif et prescriptif. A nos yeux, il ne s'agissait pas là uniquement d'une évolution quantitative. La réglementation des télécommunications avait fondamentalement été transformée : elle n'était plus un instrument de contrôle, mais bien un instrument de planification.

Notre objet ne consiste évidemment pas à faire la critique de cette transformation, mais à la mettre en rapport avec notre hypothèse de base, à savoir que cette transformation a contribué à intensifier les conflits intergouvernementaux. En soi, ce changement n'aurait pas dû exercer d'effet direct marqué sur les administrations provinciales. De même, il est vrai, en principe, qu'il n'aurait pas dû susciter de la part des compagnies de téléphone réglementées par les provinces d'autres réactions qu'une expression de sympathie pour leurs homologues soumis à la réglementation fédérale. Pourtant, il est de fait que les transformations de la réglementation fédérale à ces deux égards — contrôle plus actif et fonction de planification — ont eu des résonances directes et indirectes de taille aussi bien sur les administrations provinciales que sur les compagnies de téléphone assujetties à la réglementation des provinces. En conséquence, alors que la période 1968–1975 avait été marquée par les efforts déployés par les provinces pour éviter ou enrayer les tentatives de planification du fédéral, c'est la réglementation fédérale de planification qui est devenue, après 1975, le pôle des préoccupations, le sujet des conflits.

Les administrations provinciales et les compagnies de téléphone soumises à la réglementation des provinces ont commencé à s'inquiéter presque immédiatement du nouveau régime fédéral de réglementation et de ses retombées. En 1976, le CNCP a déposé une demande d'interconnexion avec le réseau téléphonique de Bell Canada; l'autorisation demandée était analogue à celle qui avait été accordée à la « MCI » aux États-Unis en 1969. La demande a été approuvée en 1979<sup>91</sup>. En 1980, suite à une demande de Bell Canada, puis en 1982, de son propre chef, le CRTC a libéralisé la réglementation relative au raccordement d'équipements terminaux fournis par l'abonné aux réseaux des entreprises assujetties à la réglementation fédérale<sup>92</sup>. Mais du point de vue des intérêts provinciaux, l'annonce, en 1978, que les requêtes de hausse des tarifs RTT de Bell Canada et de la B.C. Tel feraient pour la première fois l'objet d'une véritable audience publique est probablement beaucoup plus importante. Il convient d'ailleurs de signaler que, même si l'audience ne concernait directement que des entreprises soumises à la réglementation fédérale, le CRTC, dans sa liste des questions qui seraient étudiées, ne se proposait pas de limiter le débat à ces entreprises. Sept questions devaient être examinées. Ainsi, le CRTC se proposait de voir :

- 1) si les mécanismes de paiement utilisés par les membres du RTT étaient justes et raisonnables et s'ils allaient au meilleur des intérêts des abonnés et du public;

- 2) si les tarifs transcanadiens de chacun des services du RTT, TéléSAT Canada compris, étaient justes et raisonnables;
- 3) si les conditions ou les restrictions aux termes desquelles étaient offerts les services ou les installations des membres du RTT, TéléSAT Canada compris, étaient raisonnables et ne conféraient pas un avantage injuste à une personne ou une entreprise donnée;
- 4) si le traitement relatif accordé par le RTT aux services concurrentiels et non concurrentiels était juste et raisonnable;
- 5) si le programme de construction du RTT était raisonnable et si les renseignements produits et utilisés dans la planification des installations et des services du RTT étaient idoines et suffisants;
- 6) si le RTT, TéléSAT Canada compris, était suffisamment sensible aux demandes de transmission de données de programmation et d'autres services d'information; et
- 7) quels pourraient être les besoins en données de l'organisme de réglementation à l'égard des futures requêtes de hausses tarifaires du RTT<sup>93</sup>.

Bien qu'il n'y ait pas eu unanimité chez les provinces, la plupart d'entre elles se sont montrées fort préoccupées de ces initiatives du CRTC. À titre de représentants d'intérêts provinciaux, les gouvernements provinciaux partageaient les inquiétudes de leurs compagnies de téléphone quant à l'érosion des recettes que ces décisions risquaient de provoquer. Qu'ils soient propriétaires de compagnies de téléphone ou qu'ils en réglementent simplement l'activité, les gouvernements provinciaux ont soutenu que cette décision aurait un effet négatif sur les réseaux téléphoniques des provinces et, notamment, sur les mécanismes d'interfinancement du service local et du service rural. À titre de centres de décision, que ce soit directement ou par le truchement de la réglementation provinciale, les gouvernements provinciaux craignaient d'avoir à supporter les coûts que les mesures réglementaires du fédéral leur imposaient. Outre les éventuelles pertes de recettes et leurs répercussions politiques, les gouvernements provinciaux s'inquiétaient, comme d'ailleurs leurs compagnies de téléphone, des retombées sur leurs juridictions des décisions du fédéral relatives aux politiques d'interconnexion des réseaux ou de raccordement d'équipement terminal. Ils craignaient que la voie de la diffusion de la concurrence passe par Washington (et la Federal Communications Commission) et Ottawa (et le CRTC) avant les provinces et leurs organismes de réglementation. Bien que cette hypothèse se soit révélée fautive dans le cas de l'interconnexion des réseaux — qui, jusqu'ici, est limitée aux entreprises assujetties à la réglementation fédérale —, elle s'est avérée juste, à des degrés divers, dans le domaine du raccordement d'équipements terminaux fournis par l'abonné, même si certaines provinces ont tout fait pour s'y opposer<sup>94</sup>.

La principale raison pour laquelle les provinces se sont opposées aux mesures de réglementation du fédéral était la crainte que le contrôle du développement des politiques de base qui visaient toutes les entreprises de télécommunications et non pas uniquement les entreprises assujetties à la réglementation fédérale passe entre les mains du gouvernement fédéral. En d'autres termes, les provinces estimaient qu'un secteur où des chefs d'entreprises publiques et privées avaient exercé un contrôle prépondérant allait être transformé en un secteur contrôlé par les autorités fédérales. Cette question préoccupait particulièrement les provinces des Prairies, qui possédaient leurs propres compagnies de téléphone; elle n'inquiétait pas moins les provinces de l'Atlantique et les trois provinces dont les principaux services de télécommunications étaient soumis à la réglementation fédérale et sur lesquels celles-ci n'exerçaient aucun contrôle. Le Québec, par exemple, s'est opposé à la requête du CNCP en partie parce que celle-ci risquait « de compromettre les visées du Québec dans le développement des communications<sup>95</sup> ». Les seules ruptures importantes de l'opposition des provinces aux décisions du fédéral se sont produites, d'une part, dans le cas de la requête du CNCP, que la Colombie-Britannique appuyait, mais que l'Ontario, en raison des pressions politiques dont il faisait l'objet, n'appuyait qu'en partie du fait « qu'un rejet complet représenterait une réconciliation peu satisfaisante des buts visés par la politique générale<sup>96</sup> ». La seconde rupture est survenue dans le cas d'une décision relative au RTT à laquelle l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique s'opposaient, probablement par ce qu'elles estimaient que les abonnés de leur territoire étaient assimilés à des sources de recettes d'interfinancement.

Compte tenu des conséquences, aux yeux des provinces, des décisions du fédéral en matière de réglementation quant aux rôles des administrations provinciales, et compte tenu de la prépondérance que prenait progressivement le fédéral dans la prise de décisions relatives à l'ensemble du secteur, les provinces s'inquiétaient tout particulièrement de ce que ce rôle soit confié à un organisme de réglementation indépendant. Les négociations antérieures avaient amené les provinces à croire qu'elles pouvaient s'opposer aux efforts de planification du fédéral, au niveau politique à tout le moins. Ayant gagné une bataille à ce niveau, elles ont été déconcertées à l'idée qu'elles pourraient perdre la guerre aux mains d'un organisme indépendant. Elles ont donc combattu sur deux fronts et essayé soit d'amener l'organisme de réglementation à refuser les requêtes qui pourraient modifier sensiblement le statu quo, soit à le persuader de s'abstenir de rendre une décision dans ces affaires. Cette position a été clairement mise de l'avant par le porte-parole des gouvernements des provinces de l'Atlantique dans l'affaire CNCP, son point de vue étant partagé par toutes les provinces sauf la Colombie-Britannique et l'Ontario :

[. . .] nous nous inquiétons profondément de ce que votre Conseil puisse entendre et trancher une question d'intérêt public fondamentale tandis que

nos gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral débattent la politique relative à la concurrence entre sociétés exploitantes, mais n'en sont pas encore arrivés à une décision. Comme les sociétés exploitantes de télécommunications sont réglementées par les dix provinces et le gouvernement fédéral, la politique nationale doit refléter des politiques fédérales et provinciales qui soient cohérentes et compatibles<sup>97</sup>.

En réponse, le CRTC a déclaré que, même s'il allait être attentif aux répercussions de sa décision sur d'autres juridictions, il avait une « obligation de rendre une décision » et qu'agir autrement ne serait « ni désirable, ni dans l'intérêt public, ni même légal<sup>98</sup> ».

Cette voie ayant doublement échoué, les provinces ont cherché à arriver à des ententes intergouvernementales. Ainsi que nous l'avons vu, les conflits intergouvernementaux ont perdu une part de leur intensité à peu près à l'époque où ces importantes requêtes ont commencé à prendre forme ou à être entendues. Les deux ordres de gouvernement ont alors cherché à formuler, par la négociation, des politiques mutuellement acceptables dans des domaines comme la concurrence et le raccordement d'équipement terminal, mais sans jamais vraiment y parvenir. Ils ont obtenu plus de succès dans un domaine connexe, à savoir le pouvoir de l'organisme de réglementation d'énoncer des politiques publiques. Les provinces soutenaient depuis longtemps que ce pouvoir était singulièrement malvenu, et plusieurs ministres fédéraux des Communications ont partagé ce point de vue. Dès 1973, le gouvernement fédéral avait annoncé, dans un livre vert, son intention de soumettre le CRTC à un contrôle politique plus serré dans ses décisions de principe. Avec le temps et par suite des actions et des décisions du CRTC qui ont empiété sur les négociations intergouvernementales, cette intention s'est affermie. En 1976, le ministre fédéral se faisait l'écho du point de vue des provinces en affirmant qu'il n'était pas « acceptable qu'un organisme non élu détériore nos relations intergouvernementales sans que le gouvernement ait de contrôle sur ses actions<sup>99</sup> ». Il fut donc convenu que le Cabinet serait autorisé, dans la nouvelle législation sur les télécommunications, à énoncer des « directives de principe » qui lieraient le CRTC. Malgré cela, le gouvernement fédéral n'a pas pu, ainsi que nous l'avons vu, donner forme à ses projets législatifs, et le CRTC, par ses décisions antérieures sur l'interconnexion des réseaux, le raccordement d'équipement terminal et les tarifs et services interprovinciaux, a occupé un large champ décisionnel.

Les décisions du CRTC et leurs répercussions politiques appellent un dernier commentaire. Nous avons affirmé que, après 1976, les conflits intergouvernementaux avaient été particulièrement intenses du fait que les administrations provinciales craignaient à la fois que l'organisme fédéral de réglementation prenne le contrôle du secteur des télécommunications et devienne le principal centre de décision, au détriment des provinces (et du gouvernement fédéral). Bref, les administrations provinciales ne craignaient pas tant, sur le plan du processus décisionnel, la

prédominance du fédéral que celle d'un organisme fédéral indépendant. Il est vrai qu'elles se seraient opposées à la chose même si l'objectif du fédéral en matière de réglementation n'avait consisté qu'à actualiser sa réglementation de contrôle, en raison des inévitables retombées d'une telle décision sur les juridictions et les divers rôles des provinces. Le facteur qui a véritablement contribué à rendre le conflit plus intense a été la crainte collective des provinces que le CRTC, fort de son rôle de planification et de gestion dans le secteur de la radio et la télévision, ne cherche à prendre, avec ou sans nouveau mandat législatif, le même rôle dans le secteur des télécommunications. À en juger par les énoncés de principe et les initiatives du Conseil à l'égard des entreprises assujetties à la réglementation fédérale sur des questions qui n'avaient eu que peu de retombées au niveau provincial, les entreprises provinciales de télécommunications et les administrations provinciales ont été convaincues qu'elles faisaient face au spectre de la planification fédérale quand le CRTC a commencé à entendre des requêtes dont la portée s'étendait à tout le secteur des télécommunications. Dans les décisions qui ont inquiété le plus les provinces, le CRTC a indiqué qu'il avait tenu compte d'un large éventail d'objectifs généraux comme « les innovations dans le secteur des télécommunications et dans le secteur commercial au Canada en général », « l'efficacité des réseaux de télécommunications » et « la répartition facultative des ressources en tenant compte des différences géographiques<sup>100</sup> ». Néanmoins, on pourrait dire que les motifs invoqués à l'appui de ces décisions constituent les éléments d'une réglementation de contrôle. Quoi qu'il en soit, évidemment, la réglementation de planification, réalité ou spectre, constituait une menace que les gouvernements provinciaux devaient combattre.

## Conclusions

Trois grandes conclusions se dégagent, pour la majeure partie du siècle, de l'étude du secteur des télécommunications du point de vue des politiques publiques. La première est que le processus décisionnel dans le secteur a été dominé par les chefs d'entreprises, et non par les autorités publiques. S'il est un secteur dont le développement a été aussi pleinement orienté par l'entreprise, c'est bien celui des télécommunications. Deuxièmement, la réglementation a été adoptée pour satisfaire des objectifs très précis et limités de politique publique. La fonction de la réglementation consistait à éviter que les monopoles qui offraient les services du téléphone ne tirent des bénéfices exagérés de leur activité. Dans notre terminologie, la fonction de la réglementation consistait alors à contrôler les compagnies de téléphone. Troisièmement, le secteur des télécommunications n'avait pas suscité de différends ou de conflits intergouvernementaux. Les services de télécommunications étaient réglementés par compartiments étanches et ils étaient probablement le dernier secteur à l'être.

La situation a radicalement changé dans la période qui s'est ouverte en 1968. Avant cette époque, les télécommunications avaient constitué la responsabilité secondaire d'un organisme de réglementation. En 1968, le gouvernement fédéral créait un ministère des Communications chargé d'énoncer « un plan national de communications et une politique nationale des communications visant à intégrer et à rationaliser tous les réseaux de communications ». Le gouvernement fédéral se proposait de « prendre en charge » les télécommunications et d'utiliser le secteur dans la poursuite de plus larges objectifs de politique publique. De plus, il envisageait de faire de la réglementation un instrument de planification dans la réalisation de ces objectifs.

Pour la majeure partie de la période qui a précédé 1968, les gouvernements provinciaux, à la manière de leur homologue fédéral, ne se sont pas inquiétés du secteur du téléphone. Le secteur marchait à merveille, et les instances provinciales de réglementation remplissaient apparemment leur office en matière de contrôle. Le secteur des télécommunications ne posait que peu de problèmes aux gouvernements provinciaux, que ce soit à titre de représentants, de propriétaires ou de centres de décision. Les ambitions planificatrices du fédéral ont menacé cet état de choses. En voulant se substituer aux centres de décision des entreprises dans l'établissement des objectifs du secteur, le gouvernement fédéral menaçait les intérêts des provinces. Pour les trois d'entre elles qui possédaient des compagnies de téléphone, les propositions fédérales risquaient d'ébranler leur équilibre financier et, de ce fait, de les empêcher d'atteindre les objectifs que s'étaient fixés leurs propriétaires en matière de politique publique. La question préoccupait tout autant les provinces qui n'étaient pas propriétaires de compagnies de téléphone, mais qui en réglementaient les activités. Ces provinces se sont senties obligées de représenter à la fois les intérêts des compagnies de téléphone et les intérêts des abonnés qui avaient profité jusque-là de la situation, et notamment de la majorité : les abonnés du service résidentiel. Enfin, même si les gouvernements provinciaux n'avaient pas profité de leur rôle de centres de décision pour exercer des pressions sur le secteur des télécommunications, les propositions du fédéral, si elles prenaient forme, les en empêcheraient à tout jamais.

Les compartiments étanches ont donc éclaté en 1968 et déclenché ainsi un flot de conflits intergouvernementaux. Les conflits sont devenus particulièrement virulents et difficiles à résoudre quand, au moment où la résolution du gouvernement fédéral de planifier le secteur semblait faiblir face à l'opposition générale des provinces, l'organisme fédéral de réglementation s'est montré prêt à prendre le flambeau et à défier les provinces et, à l'occasion, son propre gouvernement. Si les administrations provinciales n'étaient pas préparées à accepter le fait que le fédéral prenne la direction du processus décisionnel dans le secteur des télécommunications, l'éventualité que le centre de décision soit indépendant, dans une large mesure, mais non pas entièrement, leur semblait

une abomination. Le processus de la réglementation s'est donc trouvé mêlé à des affaires intergouvernementales sans pour autant en être sensiblement amélioré.

Il convient de rappeler que l'année 1968 a été marquante d'un autre point de vue important. Elle correspond en effet à l'apparition de forces technologiques et économiques externes qui allaient susciter une remise en question des politiques publiques et des relations politiques dans le secteur des télécommunications. En ce sens, les années 1960 appelaient une réévaluation et une reformulation de la politique des télécommunications. En 1984, ni le fédéral ni les provinces n'ont donné naissance à ces politiques. Seize années après que le fédéral eut promis un plan et une politique des télécommunications, le secteur est toujours réglementé par la *Loi sur les chemins de fer* de 1906. Et les provinces n'ont pas mieux fait. Les télécommunications représentent donc un cas dans lequel les conflits intergouvernementaux relatifs à la réglementation de planification du fédéral n'ont pas uniquement mal orienté nos efforts politiques, mais ont également sapé notre volonté politique. Au lieu d'une « ville programmée », nous nous trouvons devant un noeud gordien.



---

# Marchés financiers, réglementation et adaptation des entreprises

## Introduction

Contrairement à ce qui s'observe dans la plupart des États les plus industrialisés, les marchés des capitaux ou des valeurs du Canada sont, pour la plupart, réglementés à un niveau inférieur au niveau national<sup>1</sup>. Que la réglementation se fasse au niveau provincial, toutefois, n'équivaut pas à diminuer l'importance des marchés financiers dans la canalisation des capitaux vers les intérêts des entreprises privées et publiques. En fait, nous allons voir que le Canada, à la manière des États-Unis et du Royaume-Uni, mais contrairement à d'autres pays industrialisés comme l'Allemagne de l'Ouest, la France et le Japon, compte sur ses marchés financiers pour susciter des investissements et assurer l'adaptation de ses entreprises.

Les marchés financiers et les organismes qui les réglementent font cependant partie d'une plus importante structure institutionnelle : le système financier national<sup>2</sup>. Pour nous, le système financier national désigne l'ensemble des institutions, des intermédiaires financiers, des marchés et des instances de réglementation par le biais desquels les épargnes sont transformées en investissements. Il est difficile, voire impossible, d'étudier les marchés des valeurs et les organismes qui les réglementent sans décrire un tant soit peu le système financier national auquel ils appartiennent. Cette façon d'aborder l'étude de la réglementation des valeurs mobilières est dictée, en partie, par la conjoncture. On mène en effet à l'heure actuelle trois enquêtes publiques sur des aspects du système financier national susceptibles d'avoir des répercussions sensibles sur la réglementation des valeurs mobilières. Ce sont : les audiences de l'Ontario Securities Commission (OSC) de l'automne de 1984 sur les services financiers, et notamment la question de la propriété

des entreprises du secteur des valeurs mobilières<sup>3</sup>; le groupe de travail du gouvernement de l'Ontario créé en janvier 1984 pour examiner l'opportunité du maintien d'institutions distinctes au service des marchés financiers<sup>4</sup>; et le Comité MacLaren chargé par le gouvernement fédéral d'étudier l'évolution des fonctions d'institutions comme les banques et les quasi-banques et la nécessité pour le fédéral de revoir son régime de réglementation<sup>5</sup>. Ces groupes de travail et audiences tirent leur origine des efforts faits par le secteur financier pour diversifier son activité et offrir des services qui, jusqu'à ce jour, demeuraient réservés à certains segments du secteur des services financiers. Les événements ont donc fait qu'il est de plus en plus difficile de considérer isolément les marchés des valeurs mobilières et les organismes qui les réglementent.

Il est par ailleurs important d'étudier le système financier national dans son ensemble pour évaluer les éléments institutionnels qui jouent un rôle clé dans la capacité d'un pays de s'adapter à l'évolution des pressions de la concurrence mondiale. John Zysman a soutenu de façon convaincante dans un ouvrage récent, *Government, Markets and Growth*, que les systèmes financiers nationaux comptent parmi les paramètres institutionnels susceptibles de fixer une limite critique à la faculté de réindustrialisation d'un pays<sup>6</sup>. Selon ses termes, « l'organisation des marchés financiers contribue à façonner les choix qui s'offrent à un gouvernement et, de ce fait, à influencer les politiques que celui-ci adopte et le processus politique par lequel l'entreprise évolue<sup>7</sup> ». De plus en plus, c'est sur la faculté d'adaptation des entreprises que repose la survie économique des pays. Ce serait donc faire preuve de négligence que de méconnaître le cadre dans lequel s'inscrivent les marchés financiers et la réglementation des valeurs mobilières.

Cela étant dit, toutefois, nous nous empressons d'ajouter qu'il ne nous appartient pas de faire ici une étude approfondie du système financier canadien. Au mieux ne pouvons-nous que mettre en lumière certains aspects d'un milieu institutionnel d'une énorme complexité. C'est sous ce jour que nos conclusions, provisoires, doivent être vues; pour arriver à plus de certitudes, il aurait fallu faire une étude beaucoup plus détaillée de l'ensemble des éléments structuraux et des mécanismes du système financier national, mais cet exercice était bien au-delà du propos de ce chapitre. Il n'en demeure pas moins, ainsi qu'on pourra le voir, que bon nombre des forces en jeu dans le système financier national sont abordées dans notre analyse de la réglementation des valeurs mobilières ainsi que dans nos deux autres études de cas.

Ainsi, ce chapitre est en fait divisé en deux grandes sections. Dans la première, nous présentons une description générale du système financier national du Canada. En nous appuyant sur les trois modèles contrastants que Zysman donne des systèmes financiers nationaux, nous comparons le secteur des services financiers du Canada, ses marchés, sa réglementation mixte et ses programmes et institutions d'intervention

financière directe de l'État à ceux d'autres pays industrialisés. Du point de vue des trois modèles idéaux de systèmes financiers nationaux de Zysman — le système fondé sur le crédit et administré par les prix, le système fondé sur le crédit et dominé par les institutions et le système fondé sur les marchés de capitaux —, le système canadien appartiendrait davantage au système de type « marchés de capitaux ». Ainsi, il s'apparente plus au système financier américain qu'aux systèmes français et japonais de type « crédit-prix » ou qu'à un hypothétique système allemand de type « crédit-banques ». Malgré cela, le système canadien présente certaines lacunes qui en font moins un système de type « marchés de capitaux » que le système américain. En fait, les relations institutionnelles qui unissent les administrations publiques, le monde des affaires et l'économie créent à cet égard des distorsions et des incohérences. Ces distorsions et incohérences expliqueraient à leur tour les difficultés d'adaptation des entreprises canadiennes.

Le système financier national du Canada étant assimilé à un système de marchés de capitaux, on comprendra que la seconde partie du chapitre soit consacrée à la réglementation des marchés des capitaux et des valeurs mobilières. Même si le secteur des services financiers exerce son activité dans un cadre de réglementation mixte, les marchés financiers (négociants, mandataires, courtiers) sont assujettis à la réglementation des provinces depuis longtemps. L'Ontario et le Québec, dont les marchés sont les plus développés et qui réglementent l'essentiel des négociants et des courtiers, se sont donné des régimes de réglementation hautement sophistiqués. Dans les deux provinces, la réglementation des valeurs mobilières a été placée sous la supervision d'organismes de réglementation provinciaux : l'Ontario Securities Commission (OSC), la Commission des valeurs mobilières du Québec (CVMQ) ainsi que des organismes de réglementation spécialisés (ORS). Même si la réglementation des valeurs mobilières se fait au niveau provincial, contrairement à ce qui est le cas dans le secteur des transports aériens et des télécommunications, l'analyse que nous présentons dans ce chapitre montre qu'elle a suivi un modèle d'évolution analogue; en fait, l'étude de la réglementation provinciale des marchés financiers confirme bien des conclusions de nos deux autres études de cas.

Comme au niveau fédéral, la réglementation économique des marchés financiers a constitué un important instrument de gestion économique. La réglementation économique des provinces s'est peu à peu dégagée, à la manière de la réglementation économique fédérale, de ses fonctions limitées de contrôle pour servir des fins de planification et des objectifs politiques. Ainsi que nous l'avons déjà observé dans une étude de l'OSC, par exemple, la Commission, qui, au départ, était surtout un quasi-arbitre s'occupant de questions de contrôle, est devenue bien davantage un organisme administratif de planification et de réglementation<sup>8</sup>. De plus, les objectifs de développement économique poursuivis par les

gouvernements provinciaux, le Québec notamment, ont mené à l'adoption et à l'application de politiques de restructuration des marchés et des services financiers de juridiction provinciale. C'est ce qui explique que les efforts d'uniformisation de la législation des marchés financiers aient été interrompus. Les instances interprovinciales de réglementation font aujourd'hui face à des défis plus grands que jamais : le Québec a mis de l'avant des plans pour modifier, là où sa juridiction l'y autorise, le secteur des services financiers du Québec. Dans le souci d'accroître la concurrence, le gouvernement québécois a décidé unilatéralement de déréglementer le secteur des services financiers.

Les modifications de la réglementation, réalisées ou envisagées, semblent tenir à un réseau complexe d'interactions entre les pressions de la concurrence et les impératifs de la technique. Les pressions de la concurrence tiennent elles-mêmes d'objectifs politiques provinciaux et de forces économiques en évolution au sein du secteur des services financiers. Quant aux impératifs de la technique, ils désignent la « révolution de la connaissance » dont l'importance croissante prise par l'ordinateur dans le marché des valeurs témoigne bien. L'interaction de ces forces a cependant mené à un jeu de manœuvres par lesquelles les deux principaux intéressés, l'Ontario et le Québec, cherchent à prendre l'avantage de la situation. Jusqu'ici, les frictions entre les deux régimes de réglementation ont été peu importantes. Il n'en demeure pas moins que la complexité de l'interaction des objectifs politiques, la prépondérance de l'Ontario dans le marché des capitaux et les changements technologiques imminents laissent augurer un avenir difficile au chapitre de la réglementation interprovinciale.

Notre analyse montre également que la réglementation interprovinciale des marchés de capitaux et la double juridiction imposée au système financier national sont peut-être mal adaptées à ces importants changements. L'étude des services financiers actuellement faite par divers groupes et les modifications unilatéralement apportées par le Québec à ses institutions financières se sont faites au détriment d'une analyse de fond du cadre institutionnel national. De même, le débat sur l'abandon des barrières traditionnelles entre les quatre piliers du système (les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et le secteur des valeurs mobilières) s'est fait sans qu'on accorde beaucoup d'attention aux retombées ultimes d'une telle décision sur la faculté d'adaptation des entreprises du pays. Apparemment, on envisage ces modifications des services financiers sans avoir fait d'évaluation critique véritable de leur signification pour la vitalité des marchés financiers et de leur aptitude ou de leur incapacité à répondre aux besoins en capitaux des entreprises canadiennes. Il se peut bien que l'échec réel de la réglementation interprovinciale des marchés financiers et de la réglementation mixte du système financier national soit tel qu'il est devenu difficile, sinon impossible, de traiter de ces questions, tant sur le plan juridictionnel que sur le plan politique.

## Le système financier national du Canada

### *La stratégie industrielle et le système financier national*

Comme d'autres pays industrialisés d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie, le Canada s'est engagé à fond, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, dans la gestion de l'économie. Bien que les méthodes utilisées aient sensiblement différé, tous les gouvernements ont énoncé des politiques économiques propres à accroître l'emploi et la productivité et à atténuer l'amplitude des variations économiques cycliques<sup>9</sup>. Le gouvernement canadien, comme beaucoup d'autres, s'est ainsi donné un ensemble considérablement accru de programmes économiques et sociaux<sup>10</sup>. Les moyens utilisés pour réaliser ces programmes ont été tout aussi nombreux. On a par exemple eu recours à des instruments fiscaux, monétaires et tarifaires traditionnels ou à des moyens comme la propriété d'entreprises d'infrastructure comme les transports et l'énergie. En outre, une foule de nouveaux instruments ont vu le jour; ce sont notamment l'assurance-chômage, les politiques d'achat, les stratégies de garantie d'emprunt et le crédit à l'exportation. Comme nous l'avons vu précédemment, la réglementation, la réglementation économique en particulier, a également joué un rôle de premier plan dans l'orientation de la politique publique. Par le truchement d'organismes de réglementation indépendants et de bureaux ministériels, les instances de réglementation ont contribué à façonner le développement de biens des secteurs de l'économie canadienne.

Le développement du rôle de l'État au Canada, il ne faut pas l'oublier, s'est produit tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial. Dans les années 1960 et 1970, comme le concept de l'édification des provinces prenait forme, les Administrations provinciales se sont lancées dans la gestion économique avec un éventail de moyens presque aussi important que celui du fédéral<sup>11</sup>. Par exemple, les provinces et l'Administration fédérale se sont toutes intéressées au développement de l'entreprise — ou à l'aide à l'entreprise, ainsi qu'Alan Tupper a baptisé ces grandes politiques de développement<sup>12</sup>. La maturation du commerce international et du système monétaire façonné à Bretton Woods et lors de négociations commerciales ultérieures, principalement sous la pression des États-Unis, a renforcé les liens d'interdépendance<sup>13</sup>. Mais la concurrence internationale est devenue un sujet de préoccupation nationale quand les produits importés ont commencé à mettre dans une situation difficile les secteurs les moins concurrentiels et à exercer des pressions dans tous les pays du monde industrialisé, Canada et États-Unis compris. Le secteur des textiles, de la chaussure et des articles de consommation électroniques, par exemple, et même des industries nord-américaines apparemment intouchables comme l'automobile et l'acier se trouvent de plus en plus menacés par des produits importés d'Europe, du Japon et d'autres pays d'Asie. Les deux ordres de gouvernement ont réagi, ensemble ou seuls, à ces pressions économiques.

En Amérique du Nord, les succès croissants des concurrents de l'étranger ont canalisé l'attention sur le rôle que les gouvernements de ces pays avaient joué dans la réalisation de tels miracles économiques<sup>14</sup>. Les Européens, les Français en particulier, et les Japonais ont fait l'objet d'analyses détaillées par lesquelles on a cherché à comprendre et à reproduire, si possible, le rôle directeur joué par le gouvernement de ces pays. Vers le milieu des années 1970, les Américains eux-mêmes, qui avaient été les plus farouches adversaires d'une intervention de l'État, prônaient la réindustrialisation<sup>15</sup>. Au Canada, on a eu recours à un large éventail de politiques d'aide à l'entreprise dont l'ampleur, selon Tupper, tient à ce que la politique tarifaire avait perdu son efficacité dans le nouveau système économique international. De plus, les mesures de type keynésien s'étaient révélées inadéquates quand les objectifs de l'État comportaient « un développement économique régional équilibré, le maintien de l'emploi dans des entreprises et des secteurs donnés, le contrôle par des intérêts canadiens d'importants secteurs économiques et la nécessité pour l'État d'accorder aux entreprises canadiennes une protection comparable à celle qu'offraient d'autres États<sup>16</sup> ».

Les stratégies industrielles en sont donc venues à préoccuper presque tous les gouvernements. Mais, comme l'a affirmé récemment John Zysman, la clé institutionnelle des politiques industrielles est le système financier national<sup>17</sup>. Pour Zysman, en effet :

La thèse centrale de cet ouvrage est que le pouvoir discrétionnaire qu'exerce l'État dans le financement de l'entreprise — dans l'attribution sélective du crédit — est essentiel à l'intervention permanente de l'État dans la vie des entreprises privées et dans l'orientation de leurs stratégies, comme un concurrent ou un associé le ferait. Même dans les entreprises publiques, les moyens financiers d'attribution sélective du crédit offrent à l'État un ensemble raffiné d'instruments qui s'ajoutent à la nomination de la direction et à l'imposition de directives générales définies par le gouvernement. L'attribution sélective du crédit est le seul moyen discrétionnaire nécessaire à l'État pour orienter sa stratégie industrielle<sup>18</sup>.

De plus, Zysman affirme que l'organisation des institutions financières exerce une influence sur la viabilité des politiques nationales ou infranationales :

Nous avons soutenu que les différences structurales des systèmes financiers nationaux déterminent l'aptitude des États à intervenir dans l'économie industrielle. L'organisation des marchés financiers contribue à façonner les choix de l'État et, de ce fait, exerce une influence sur les politiques de l'État et le processus politique qui détermine l'évolution du secteur industriel<sup>19</sup>.

Toutefois, comme l'ont signalé des analystes comme Peter Katzenstein, les États anglo-américains ne se prêtent pas nécessairement bien à une telle intervention de l'État dans la prise de décisions. Katzenstein a

soutenu que les institutions constituaient des variables intermédiaires importantes<sup>20</sup>, mais que ce sont l'éventail des moyens politiques et leurs qualités sélectives respectives qui déterminent avant tout la forme de l'intervention de l'État. Katzenstein en est arrivé à la conclusion, tout au moins à l'égard des rapports entre l'État et son principal sujet d'analyse — la politique économique étrangère —, que les États anglo-américains avaient généralement moins de moyens d'intervention que les autres et que ces moyens avaient un caractère beaucoup plus général, alors que des pays comme le Japon, en particulier, disposaient d'un grand nombre de moyens grâce auxquels ils pouvaient agir, très sélectivement, sur des secteurs d'activité ou même des entreprises<sup>21</sup>.

Il est donc apparemment très important d'analyser la structure du système financier national et de voir s'il est compatible avec les politiques d'aide à l'entreprise de l'État si l'on veut comprendre l'aptitude d'un État à réagir aux pressions économiques internationales. Ainsi que Zysman l'observe, l'adaptation des entreprises peut être orientée par l'État et dirigée par l'entreprise ou négociée par les principaux agents économiques — main-d'oeuvre, État et entreprise<sup>22</sup>. L'adaptation des entreprises est un processus complet, et ses paramètres sont déterminés, selon Zysman, par trois variables : le système financier national, la structure de l'État et la situation économique du pays<sup>23</sup>. Les difficultés surgissent en particulier quand le modèle d'adaptation prévu pour chacun des paramètres diffère. Bien qu'il ne nous soit pas possible d'étudier ici en profondeur tous ces paramètres, nous allons examiner dans les sections qui suivent, fût-ce trop brièvement, la configuration institutionnelle du système financier national du Canada.

### *Modèles de systèmes financiers nationaux*

Pour faire cette analyse du système financier national du Canada, nous avons adopté les modèles utilisés par John Zysman dans son étude des systèmes financiers nationaux en général. Zysman a défini trois modèles : un système fondé sur le crédit administré par les administrations publiques, un système fondé sur le crédit et dominé par les institutions financières et un système fondé sur les marchés de capitaux dans lequel les ressources, le capital surtout, sont réparties en fonction des prix. Dans chaque système, l'attribution du capital aux secteurs d'activité se fait d'une manière particulière. L'objectif clé des systèmes financiers à l'égard de l'adaptation des entreprises (quel qu'en soit le caractère) consiste à mettre à la disposition des agents économiques intérieurs des fonds industriels à long terme. La façon dont on y parvient détermine les limites de l'efficacité de l'État dans la réalisation de ses objectifs de développement industriel.

Les systèmes financiers énumérés précédemment se distinguent les uns des autres à plusieurs égards importants. Premièrement, ils se

caractérisent par la façon dont les épargnes sont transformées en investissements. Deuxièmement, ils se distinguent par la méthode d'évaluation qu'utilisent les institutions financières dans l'étude des demandes d'emprunt des entreprises. Le troisième élément clé qui différencie les systèmes financiers nationaux est la façon dont les prix sont fixés dans les marchés financiers. Enfin, les systèmes financiers se distinguent par la façon dont les administrations publiques administrent les marchés financiers<sup>24</sup>. En d'autres termes, comment un État, par le truchement de sa Banque centrale ou des moyens équivalents influence-t-il les marchés financiers : directement ou indirectement? Plus généralement, comment l'État administre-t-il le système financier : par le biais des forces du marché ou par des contrôles administratifs?

Le système fondé sur les marchés de capitaux, comme son nom l'indique, est un système dans lequel l'attribution des ressources est dominée par les forces du marché; il repose sur le mécanisme des prix. Les obligations et les actions y jouent un rôle clé dans l'obtention de fonds d'investissement à long terme. D'une manière plus générale, comme l'observe Zysman, « dans chaque marché financier, le prix du capital, des prêts ou de l'argent est fixé dans des conditions de concurrence plausibles, et cette situation suppose une gamme étendue d'instruments financiers et un grand nombre d'institutions financières spécialisées<sup>25</sup> ». L'accès à ces instruments financiers, et notamment à des fonds à long terme, signifie que les entreprises ne sont plus tributaires des banques ou d'autres intermédiaires financiers pour obtenir des crédits à long terme.

Les entreprises étant relativement indépendantes des intermédiaires financiers, il s'ensuit que les banques, par exemple, fixent principalement leur attention sur les prêts à court terme. Ainsi, les intermédiaires financiers comme les banques et les quasi-banques évaluent leur disponibilité à prêter en fonction des résultats antérieurs de l'emprunteur; la politique des banques, en général, consiste à protéger au mieux leurs intérêts en accordant des prêts sur nantissement et, en cas de défaut de paiement, elles peuvent aussi bien vendre les éléments d'actif mis en garantie par l'entreprise que participer à un programme de restructuration à long terme de la gestion et des activités de l'entreprise.

Ainsi qu'on peut le voir, les prix ne sont donc pas fixés par des décisions administratives, mais bien par la concurrence. Ni les banques ni les administrations publiques n'interviennent directement dans la fixation des prix sur les principaux marchés financiers. Elles ne peuvent donc pas orienter l'affectation des ressources en capital en agissant sur le niveau des prix. La concurrence demeure assez vive pour que les entreprises qui n'arrivent pas à satisfaire un besoin trouvent d'autres prêteurs ou d'autres marchés.

Dans un système fondé sur les marchés de capitaux, la Banque centrale joue un rôle de stabilisation vital, mais dans une large mesure,

minime. Dans un tel système financier national, la Banque centrale administre les agrégats monétaires, les taux d'intérêt et la masse monétaire par des moyens indirects ou des opérations de pleine concurrence. La Banque centrale peut agir sur le niveau des réserves des institutions bancaires par des achats ou des ventes. La Banque centrale ne favorise pas un type d'intermédiaire financier plus qu'un autre en fixant administrativement la masse des prêts, même si elle n'écarte pas le recours à des politiques générales de réglementation en matière de spécialisation. L'État emprunte et prête des sommes importantes dans de nombreux marchés. Les titres qu'il émet sont d'importants instruments de financement de la dette nationale. Son intervention, le cas échéant, est davantage axée sur le marché qu'obtenue par la voie administrative. Ainsi, le système fondé sur les marchés de capitaux « place les banques, les entreprises et les administrations publiques dans des sphères distinctes à partir desquelles elles se hasardent pour se rencontrer et faire valoir leur pouvoir de négociation respectif<sup>26</sup> ». Il est donc difficile pour l'État, dans un tel système, d'exercer une influence sur l'issue d'une affaire. Il en résulte, selon Zysman, un système dans lequel :

L'intervention de l'État dans les affaires de l'entreprise privée suppose une autorisation législative précise et s'exerce à l'extérieur du champ habituel d'activité des marchés. Il s'ensuit que le milieu financier peut dans une large mesure s'opposer aux interventions ponctuelles de l'État, non seulement à cause des objectifs poursuivis par telle ou telle intervention, mais aussi en raison de la menace que posent les politiques interventionnistes pour l'intégrité de la structure des marchés<sup>27</sup>.

Les deux systèmes fondés sur le crédit peuvent être décrits ensemble, dans une certaine mesure, car ils présentent, à bien des égards, des similitudes. Même si l'acteur principal varie (dans un cas c'est l'État, et dans l'autre, les banques), la description qui en est donnée montre, à l'évidence, que, même dans les systèmes dominés par les institutions financières, ces institutions sont elles-mêmes tributaires de l'aide de l'État<sup>28</sup>. De plus, les banques agissent comme des alliés de l'État, à des conditions négociées entre elles et l'État, même si l'État ne dispose pas de moyens pour leur dicter concrètement ses choix dans la répartition des ressources<sup>29</sup>.

Dans les deux systèmes fondés sur le crédit, les marchés sont trop faibles pour satisfaire les besoins de financement des entreprises. « Le crédit est le fondement même du système financier de l'entreprise<sup>30</sup> ». Dans les deux cas, l'entreprise est tributaire des prêts des institutions financières. Les deux systèmes de crédit diffèrent cependant en ce que, dans le système dominé par les institutions financières, le crédit est structuré au moyen de marchés dans lesquels les prix sont fixés par les banques, alors que dans le système administré par l'État, les prix sont déterminés par les décisions de l'État, même si les banques demeurent

les établissements de crédit. Ainsi, les prix ne sont plus liés à la concurrence, mais fixés par les banques ou l'État.

Compte tenu des rapports étroits qu'entretiennent les entreprises et les établissements de crédit, les calculs de ces derniers diffèrent sensiblement de la forme qu'ils prennent dans les systèmes fondés sur les marchés de capitaux. Comme les établissements de crédit participent activement à la répartition des ressources et à l'établissement des prix, leurs calculs sont axés sur le long terme et l'entreprise. Les banques ou l'État accordent plus d'importance aux perspectives d'avenir de l'entreprise et à ses prévisions de trésorerie. En prêtant, les établissements de crédit prennent un engagement à l'égard de la viabilité à long terme de l'entreprise et s'occupent moins d'obtenir des nantissements. S'il y a risque de défaut de paiement, par ailleurs, les établissements de crédit cherchent davantage à réorganiser et à administrer l'entreprise qu'à protéger leur capital de risque.

Dans les deux systèmes fondés sur le crédit, la Banque centrale privilégie les mécanismes de création directe d'argent et fixe les limites de prêt de chaque banque<sup>31</sup>. De plus, elle autorise largement l'accès à ses propres fonds pour stabiliser le système financier. Les deux systèmes reposent donc davantage sur la poursuite d'objectifs quantitatifs que sur la manipulation du marché. Toutefois, dans le système dominé par les institutions financières, l'État ne peut poursuivre que des objectifs globaux par la manipulation du marché, alors que dans le système dominé par l'État, celui-ci peut fixer lui-même les objectifs quantitatifs à atteindre. Dans le premier cas, les banques agissent comme instruments d'administration, alors que dans le second, c'est l'État qui répartit les ressources. Dans les deux systèmes la dette publique est financée par les épargnes reçues en dépôt par des institutions d'État ou des organismes publics. L'État devient donc un prêteur et non plus un emprunteur. Enfin, l'État ou la Banque centrale agit d'une autre manière sur la répartition du crédit en facilitant le réescompte des instruments financiers, et aide ainsi à transformer des instruments à court terme en instruments à long terme. Dans l'un et l'autre des systèmes fondés sur le crédit, l'accent est mis sur la direction administrative et la répartition des ressources. Dans les deux systèmes, les entreprises et les établissements de crédit nouent des liens étroits. Zysman décrit en ces termes la signification de ces phénomènes pour un système fondé sur le crédit et dominé par l'État :

Du point de vue politique, il s'ensuit que l'enchevêtrement de l'État et de l'entreprise vient à faire partie intégrante du système financier. La ligne de démarcation entre le secteur public et le secteur privé s'estompe, non pas uniquement pour des raisons d'ordre politique, mais du fait de la structure même des marchés financiers<sup>32</sup>.

Pour Zysman, chaque système financier national est associé à un modèle donné d'adaptation de l'entreprise<sup>33</sup>. Les caractéristiques struc-

turales propres à chaque système financier déterminent en effet l'aptitude de l'État à orienter le processus d'adaptation de l'entreprise et à établir comment les coûts d'adaptation seront répartis entre les divers groupes de la société. L'importance des liens entre l'État et les institutions financières dans un système fondé sur le crédit et administré par l'État mène à penser que l'orientation du processus d'adaptation des entreprises devient le rôle offert à l'État. Dans un système fondé sur le crédit, mais dominé par les institutions financières, l'État ne peut orienter ce phénomène d'adaptation en agissant sur les institutions financières nationales. Au lieu de cela, les institutions financières, qui dominent la structure financière, mais sont liées aux entreprises et à l'État, orientent la formulation d'une stratégie d'adaptation tripartite et négociée. Enfin, dans le système financier fondé sur les marchés de capitaux, l'État ne joue qu'un rôle limité et il est coupé des intermédiaires financiers et des entreprises qui ont besoin de capitaux. La prédominance des marchés signifie que le système financier est, comme le dit Zysman, « le véhicule de répartition des ressources entre des intérêts concurrents<sup>34</sup> ». Le processus d'adaptation des entreprises se trouve alors, selon toute vraisemblance, orienté par le secteur privé lui-même. Les choix se font sur une base individuelle, par des entreprises qui agissent les unes sur les autres par le jeu des marchés.

La relation prévue entre le processus d'adaptation des entreprises et le système financier national n'est pas fixe. D'une part, il est évident qu'un système financier national ne répond jamais parfaitement à l'une ou l'autre de ces trois définitions. Presque tous les États s'efforcent d'orienter l'affectation des fonds d'investissement, que leurs principales institutions financières appartiennent ou non à un système administré par l'État ou à un système de marchés de capitaux. Deuxièmement, cette relation n'est pas déterminante. Ainsi, le système peut être fortement marqué par l'action des marchés et pourtant, les objectifs politiques peuvent mener — ou non — à une intervention active de l'État. Une structure institutionnelle peu favorable à l'intervention de l'État dans le processus d'adaptation des entreprises n'interdit pas toute action politique de l'État dans ce processus. Ainsi, la Grande-Bretagne, dont le système financier national est fondé sur les marchés de capitaux, n'en a pas moins essayé d'influencer l'adaptation de son industrie par une intervention directe de l'État. Que la Grande-Bretagne ne se soit pas conformée au modèle de prévision met bien en lumière l'un des thèmes sous-jacents de l'analyse de Zysman : l'importance de la cohérence des formes institutionnelles. Ainsi, le cas de la Grande-Bretagne — seul exemple de non-cohérence institutionnelle — montre que l'incompatibilité entre la capacité d'un État d'orienter le processus d'adaptation des entreprises et la structure du système financier national peut ralentir le processus d'adaptation et exacerber les tensions politiques entre les principaux agents économiques<sup>35</sup>. Les conclusions qu'en tire Zysman

sont importantes, et ce, à plus d'un titre. Elles mettent en évidence la nécessité pour l'observateur d'étudier le rôle de l'État dans le processus d'adaptation des entreprises en fonction du cadre institutionnel du système financier national. Deuxièmement, elles évitent le débat sur la forme idéale du rôle de l'État. Zysman nous invite plutôt à nous intéresser au rapport de convenance qu'il y a entre le rôle et les objectifs de l'État d'une part et les institutions nationales d'autre part. Son analyse donne à penser que l'intervention de l'État dans l'adaptation des entreprises n'est ni meilleure ni pire que celle des entreprises elles-mêmes. Zysman pense plutôt que le rôle de l'État devrait être adapté au système institutionnel national et qu'il faut avant tout éviter un rôle de l'État mal assorti aux moyens institutionnels disponibles. Nous reviendrons brièvement sur ces conclusions au moment d'examiner la situation du Canada.

## **La situation du Canada**

Dans les faits, les trois modèles d'analyse énoncés par John Zysman s'observent dans plusieurs pays hautement industrialisés. La Grande-Bretagne et les États-Unis fournissent des exemples de systèmes reposant sur des marchés de capitaux. Tous deux ont des marchés financiers très développés. Dans chaque cas, les principales composantes du système — les banques, l'entreprise et l'État — sont relativement isolées les unes des autres. Les banques et les autres intermédiaires financiers du secteur privé consentent principalement des prêts à court terme. Pour renforcer la relation de pleine concurrence entre prêteurs et emprunteurs, on a limité la part que les institutions financières peuvent détenir dans une entreprise. Ce sont les marchés, et non l'État ou les banques, qui déterminent les prix pratiqués dans le marché des prêts, des capitaux ou de l'argent, et les États, même s'ils ne sont pas indifférents à l'idée d'orienter la répartition du capital et de susciter des changements dans l'entreprise, constatent que cela leur est difficile, tant sur le plan institutionnel que par la voie politique.

Le système financier de la France et du Japon, en revanche, est structuré d'une manière analogue à celui que Zysman qualifie de « fondé sur le crédit et administré par l'État ». Dans ce cas, les marchés, et notamment le marché des obligations et le marché des valeurs mobilières, sont faibles et impuissants à canaliser suffisamment d'investissements vers l'entreprise pour en assurer la restructuration du capital. Le crédit représente ici la principale source de fonds d'investissement. Au Japon comme en France, les prix et le crédit sont contrôlés par l'État et utilisés dans la réalisation des objectifs d'adaptation que celui-ci a fixés. C'est l'État et non le marché qui devient le principal allié de l'entreprise dans son processus d'adaptation.

L'Allemagne, enfin, semble offrir l'unique exemple d'un système fondé sur le crédit, mais administré par les institutions financières. Le système financier allemand tire son caractère distinctif de l'omniprésence des grandes banques allemandes. La chose a été rendue possible par l'assouplissement des lois relatives à la participation des banques dans l'entreprise et à leur rôle dans la gestion des affaires des grandes sociétés. Comme l'affirme Zysman :

Le pouvoir des banques allemandes dans les affaires de l'entreprise repose sur deux piliers : le pouvoir qu'elles exercent sur les sources de financement de l'entreprise et le droit qu'elles ont de détenir une participation importante dans des entreprises et d'agir comme mandataires d'autres actionnaires [ . . . ] Essentiellement, les chemins du financement externe des entreprises — prêts, obligations et participation — mènent tous aux banques<sup>36</sup>.

Bien que les banques allemandes n'exercent plus tout à fait leur domination comme elles le faisaient immédiatement après la guerre, elles demeurent capables de coordonner les activités de l'entreprise et de l'État, dans toutes les régions et tous les secteurs d'activité<sup>37</sup>.

Avant d'étudier certains des éléments qui composent le système financier national du Canada, il convient de faire quelques grandes comparaisons entre le Canada et les pays que Zysman a analysés. Lequel des trois modèles de Zysman décrit-il le mieux le système financier canadien : le système dominé par les marchés financiers, le système dominé par les institutions financières ou le système dominé par l'État?

La première mesure consiste à apprécier la vigueur des marchés des capitaux, le marché des obligations et celui des valeurs mobilières, notamment. Le tableau 4-1 offre une évaluation approximative de la vigueur des marchés des capitaux des divers pays. Les chiffres représentent la valeur des obligations et des actions de chaque État en proportion de son produit intérieur brut (PIB). Même si cette mesure est loin d'être parfaite, le tableau montre qu'il y a une différence marquée entre un système de marchés de capitaux comme celui des États-Unis et un système fondé sur le crédit comme celui de l'Allemagne ou, en particulier, de la France.

Si l'on compare le Canada à ces pays, on constate immédiatement que les chiffres canadiens se rapprochent bien davantage de ceux des pays à marchés de capitaux que ceux des pays où le système est fondé sur le crédit. Ainsi, la valeur des actions des entreprises canadiennes, en proportion du PIB, est sensiblement plus élevée que les valeurs correspondantes dans l'un et l'autre des systèmes fondés sur le crédit. Les chiffres du Canada contrastent même favorablement avec ceux du principal exemple de système financier de marchés — les États-Unis — , même si la valeur des actions canadiennes n'est pas aussi importante

**TABLEAU 4-1 Systèmes financiers fondés sur le crédit et systèmes de capitaux, fin 1977**

Pays	Titres en pourcentage du produit intérieur brut	
	Obligations	Actions
Canada	63	35
États-Unis	59	53
France	16	7
Allemagne	35	7
Royaume-Uni	45	37

Source : Valeur des titres en circulation, OCDE, *Statistiques financières*, vol. 12, Paris, OCDE, 1978.

que celle des États-Unis. De plus, il est quelque peu étonnant de constater que la valeur de nos obligations en proportion du PIB est supérieure à celle des États-Unis (voir en annexe le tableau A-1). Bien que les catégories utilisées ne soient pas parfaitement comparables, elles montrent combien l'État occupe au Canada une part importante du marché obligataire. Elles font également ressortir le sous-développement relatif du marché obligataire privé du Canada par comparaison à celui des États-Unis, particulièrement lorsqu'on retranche le secteur des institutions financières du secteur privé.

La deuxième mesure utilisée dans l'étude de Zysman consiste à faire une comparaison des institutions de placement et des institutions de crédit à long terme. Ces chiffres sont présentés au tableau 4-2. Ils montrent combien le secteur du crédit à long terme est vigoureux en France, ainsi qu'on peut en juger par le montant de ses créances. Ce chiffre fait bien ressortir l'élément « crédit » du système français, et, dans la mesure où les institutions de crédit à long terme ont un caractère public ou quasi public, il témoigne bien du rôle que l'État joue dans le processus d'adaptation de l'entreprise. Il est significatif de voir que le chiffre correspondant pour les États-Unis est sensiblement moins élevé. À l'inverse, ce sont les institutions de placement qui traitent sur le marché des valeurs mobilières qui, aux États-Unis, occupent une part importante du marché des prêts. Ces pourcentages témoignent bien de la relation de pleine concurrence qu'il y a aux États-Unis entre emprunteurs et prêteurs à long terme, relation qui est exactement celle qu'on aurait pu prévoir dans un marché de capitaux.

Si l'on compare la situation du Canada à ces chiffres, on constate que, globalement, elle s'apparente à celle des États-Unis, même si la comparaison n'est pas « parfaite ». En effet, la diversité des bases de déclaration des chiffres canadiens et l'absence de données provinciales n'autorisent que des comparaisons quantitatives grossières<sup>38</sup>. Néanmoins, il semble que le total canadien soit aussi peu élevé que le chiffre américain au chapitre des institutions de crédit à long terme, voire inférieur. Pour ce qui est des institutions de placement, le chiffre canadien s'apparente à la

proportion américaine de 30 %. Ainsi, à en juger par ces comparaisons, le système financier du Canada est davantage un système de marché de capitaux qu'un système fondé sur le crédit. Pour confirmer cette analyse, nous allons nous pencher, ne fût-ce que brièvement, sur les éléments qui composent le système financier national du Canada.

**TABLEAU 4-2 Part du secteur non financier (créances et passif)**

Pays	Institutions de placement		Institutions de crédit à long terme	
	Passif	Créances	Passif	Créances
	(%)			
France	11,3	9,3	8,2	32,9
États-Unis	32,3	31,2	5,5	7,9

Source : J. Zysman, *Governments, Markets and Growth*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 66.

## Intermédiaires financiers

### *Aperçu*

Compte tenu de ce que nous venons de voir, il n'est pas étonnant qu'il y ait des similitudes entre la structure des intermédiaires financiers américains et canadiens (voir en annexe les tableaux A-2 et A-3). Les institutions de base d'un système de marchés sont présentes dans les deux pays et elles y remplissent à peu près les mêmes fonctions.

Des différences s'observent cependant, et il ne faudrait pas les sous-estimer. Le tableau 4-1 montre en effet que, même si le Canada, comme les États-Unis, offre un exemple de système de marchés, il y a, même au niveau agrégatif, des différences marquées entre les États-Unis et le Canada, au chapitre de la catégorie « actions » à tout le moins. Dans l'aperçu des institutions présenté ci-après, nous verrons d'autres différences. Le cadre réglementaire et les décisions de principe des agents du secteur privé et du secteur public en particulier nous aideront à voir en quoi se différencient les fonctions institutionnelles de chaque système financier national. En gros, le système financier national du Canada, même s'il est nettement dominé par les marchés, l'est moins que celui des États-Unis.

### *Les banques*

Comme aux États-Unis, les banques et les quasi-banques du Canada sont les principaux intermédiaires financiers. De façon générale, les différences entre ces deux types d'intermédiaires se sont estompées. Concrètement, les quasi-banques canalisent essentiellement l'épargne intérieure des ménages, par opposition aux institutions de dépôt à

demande. Contrairement aux États-Unis, où la structure bancaire est libre, le Canada a un système bancaire naturellement centralisé et fortement concentré (voir le tableau A-5 en annexe). Le secteur bancaire du Canada est dominé par cinq grandes institutions : la Banque Royale du Canada, la Banque de Montréal, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque Canadienne Impériale de Commerce et la Banque Toronto-Dominion<sup>39</sup>. La structure de notre système bancaire s'apparente bien davantage au système allemand qu'au système américain, même si, il importe de le noter, les restrictions qu'impose la réglementation aux banques canadiennes les empêchent d'agir comme des banques universelles, à la manière des institutions allemandes.

Depuis 1967, le secteur bancaire canadien a fait l'objet d'une série d'importantes modifications d'ordre législatif<sup>40</sup>. La plus importante d'entre elles a été l'ouverture récente du secteur bancaire canadien aux banques étrangères. En 1983, 58 banques étrangères — dites banques de l'annexe B — avaient été approuvées. Même si ces banques étrangères ajoutent un élément de concurrence au secteur bancaire, leur incidence éventuelle a été limitée par les importantes restrictions prévues par la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*<sup>41</sup>. Récemment encore, chacune des filiales des banques étrangères ne pouvait ouvrir que deux bureaux. De plus, l'actif au Canada des banques de l'annexe B ne peut excéder 20 fois la valeur de leur capital autorisé, ce niveau étant approuvé par le ministre des Finances (art. 174(2)e de la loi). De plus, le montant global de l'actif des banques étrangères ne peut dépasser 8 % du marché intérieur (voir art. 302(7) de la loi). Même si les pressions exercées par ces banques ont incité le gouvernement à déposer un projet de loi par lequel le plafond de 8 % aurait été doublé, ce projet de loi n'a pas été adopté<sup>42</sup>. Les servitudes imposées à ces banques et l'enracinement des banques canadiennes ont fait que la concurrence la plus vive entre les filiales des banques canadiennes et des banques étrangères s'est limitée au secteur des prêts aux entreprises.

Parmi les autres restrictions législatives d'importance s'appliquant à l'ensemble du secteur bancaire, il convient de signaler les restrictions relatives à l'avoir des entreprises. La législation bancaire actuelle limite les droits de vote que peut détenir une banque dans une entreprise canadienne à 10 % du nombre total de votes<sup>43</sup>. Il n'est donc pas étonnant de constater, à la lecture du bilan consolidé des banques en 1982 établi par Shearer, Chant et Bond, que les hypothèques et les autres prêts s'élevaient à 160,136 millions de dollars, alors que la valeur totale des titres s'établissait à 10,345 millions de dollars<sup>44</sup>. Le législateur a circonscrit le rôle financier des banques. Récemment encore, les banques n'étaient pas autorisées à détenir des hypothèques et, dans le secteur des valeurs mobilières, à agir comme preneurs fermes. Enfin, tout récemment encore, les banques ne jouaient aucun rôle important dans les opérations du marché secondaire.

Ainsi, même si l'on a beaucoup critiqué dans le passé la forte concentration du secteur bancaire, on a accordé moins d'attention aux limites imposées au rôle de ces grandes entreprises financières. Dans le système financier national en particulier, les banques en sont venues à jouer le rôle de prêteurs à court terme. Ainsi, bien que les banques disposent de ressources financières considérables, elles n'ont joué qu'un rôle secondaire dans les marchés de capitaux et elles n'ont pas participé de façon soutenue à l'orientation du processus d'adaptation des entreprises.

### *Les quasi-banques*

Le cadre législatif, dans sa forme actuelle, présente une autre anomalie : la législation fédérale sur les banques ne donne pas de définition des « affaires bancaires ». Ainsi, au Canada, la banque est une entité qui détient une charte en vertu de la *Loi sur les banques* ou de la *Loi sur les banques d'épargne de Québec*<sup>45</sup>. Cette définition légale et non fonctionnelle a ouvert la voie au développement d'institutions qui, même s'il ne s'agit pas de banques, agissent comme des banques et leur ressemblent beaucoup. Ces quasi-banques présentent un intérêt du fait de la diversité des instances de réglementation auxquelles elles sont assujetties. La grande majorité d'entre elles sont réglementées par les provinces (voir en annexe les tableaux A-6 et A-6a). Avec le développement des services offerts par les sociétés de fiducie, les caisses d'épargne et les caisses populaires, le Canada dispose en fait de deux systèmes bancaires, l'un qui est réglementé par le fédéral, et l'autre qui est réglementé par les provinces. L'une des principales différences entre les deux tient au fait que les restrictions imposées par les provinces aux sociétés de fiducie ont été généralement moins rigoureuses, notamment au chapitre des réserves<sup>46</sup>. Cette situation n'a pas empêché les deux ordres de gouvernement de collaborer. En effet, toutes les provinces sauf le Québec se sont jointes à la Société d'assurance-dépôts du Canada, qui a étendu de ce fait sa protection aux dépôts des sociétés de fiducie et de crédit réglementées par les provinces. Même si le Québec a créé son propre régime d'assurance, on a pris des mesures pour coordonner la réglementation des sociétés en activité dans les deux juridictions et pour que la SADC puisse, le cas échéant, consentir des prêts à la SADQ<sup>47</sup>.

L'étude de l'actif de ces institutions (voir le tableau A-4 en annexe) montre que celles-ci ont accordé beaucoup plus d'importance aux prêts hypothécaires qu'à l'acquisition d'actions. Ces proportions contrastent avec la situation des sociétés de placement, qui attachent beaucoup plus d'importance aux actions dans leurs stratégies d'investissement.

### *Les autres institutions financières*

Parmi les autres institutions, les compagnies d'assurance, canadiennes et étrangères, jouent un rôle important d'investisseurs, depuis la fin du

siècle dernier. Au début de la décennie, 402 compagnies d'assurance étaient inscrites auprès de l'Administration fédérale, et 160 d'entre elles étaient constituées en société au Canada<sup>48</sup>. Les compagnies d'assurance-vie et les compagnies d'assurance générale ont toutes deux des avoirs considérables sous forme d'actions (voir le tableau A-4 en annexe). Les chiffres fournis en appendice ont tendance à sous-évaluer quelque peu l'importance des compagnies d'assurance dans les marchés de capitaux. Ainsi, si l'on compare les avoirs des compagnies d'assurance-vie et des compagnies d'assurance générale sous forme d'obligations de sociétés, d'actions privilégiées et d'actions ordinaires, on observe que ces avoirs représentent respectivement 35 % et 46 % de l'actif total de ces compagnies, ce qui fait des compagnies d'assurance d'importants intermédiaires financiers.

Il convient enfin que nous signalions une dernière entité dont il n'a pas encore été question dans cet appel des établissements de placement, les sociétés de capital-risque. Même si on ne les assimile généralement pas à des intermédiaires financiers traditionnels, les sociétés de capital-risque, privées et publiques, ont acquis une certaine réputation du fait de leur aptitude à mieux centrer leurs efforts sur certaines entreprises — les entreprises de pointe prometteuses, notamment. Le concept a été jugé suffisamment important pour que le gouvernement de l'Ontario encourage la création de sociétés de capital-risque par le biais d'allègements fiscaux consentis aux termes d'un programme d'expansion de la petite entreprise (SBDC). Qui plus est, l'Ontario a créé sa propre société de capital-risque, l'Innovation Development for Employment Advancement Corporation (IDEA Corporation). L'Alberta et le Québec se sont également donné d'importants programmes propres à stimuler la création de sociétés de capital-risque.

Dans la plupart des ententes de prêt, la société de capital-risque prend une participation dans des entreprises qui, autrement, n'arriveraient pas à se procurer des capitaux en émettant des actions. Cet élargissement du financement par actions constitue évidemment un résultat positif de l'activité des sociétés de capital-risque; celles-ci n'en présentent pas moins, au Canada, un certain nombre de désavantages. Premièrement, les sommes investies demeurent relativement peu élevées. Ainsi, de 1974 à 1981, le montant total des investissements de l'Association of Canadian Venture Capital Companies (ACVCC) ne s'est élevé que de 400 à 500 millions de dollars<sup>49</sup>. Deuxièmement, la nature des choix faits par les sociétés de capital-risque n'est pas parfaitement claire. La nécessité de tirer rapidement un rendement élevé d'un placement peut amener les sociétés de capital à négliger des opérations spéculatives prometteuses au profit de projets extravagants. Enfin, on a eu tendance à privilégier le secteur des entreprises de pointe, au détriment de secteurs tout aussi importants, mais moins prestigieux et n'ayant pas la même possibilité d'attirer des capitaux frais.

## Le régime d'emprunt

L'examen qui vient d'être fait met en lumière les similitudes et les principales différences entre le système financier national du Canada et celui des États-Unis. Il en va de même au chapitre du régime d'emprunt. Plus encore que la description sommaire des institutions, l'étude des régimes d'emprunt fait ressortir le rôle important joué par l'État.

Ainsi que nous l'avons vu dans notre comparaison internationale des ventes d'obligations et de titres (tableau 4-1), le Canada, en 1978, était le pays où la proportion du produit intérieur brut représentée par la valeur des obligations émises était la plus élevée. À l'analyse de la provenance de ces obligations (tableau A-1 en annexe), on constate qu'une bonne partie des obligations sont émises par l'Administration fédérale, les provinces et leurs entreprises — les services publics, en particulier. Un examen des émissions nettes de titres confirme cette prédominance des administrations publiques dans les marchés des valeurs (voir le tableau A-7). Ainsi, on constate que les émissions récentes de nouveaux titres des entreprises ont été peu importantes — et qu'elles ont même légèrement diminué —, même si le marché se portait généralement bien, particulièrement en 1982 et 1983. Ces chiffres montrent également que les émissions d'obligations des sociétés ont sensiblement diminué et qu'elles ne représentent plus aujourd'hui qu'une proportion minime des titres émis par les sociétés. Enfin, les chiffres montrent que l'Administration fédérale est devenue le principal émetteur de titres et qu'elle distance même les provinces sous ce rapport. Il appert également que le régime d'émission des obligations du fédéral a évolué depuis que les taux d'intérêt sont devenus plus instables. Aujourd'hui, les bons à court terme du Trésor servent à financer une proportion sensiblement plus grande de la dette fédérale.

Même s'il est important de noter la diminution de la place occupée par les sociétés dans l'émission de nouveaux titres, il est peut-être encore plus révélateur d'étudier les sources de financement des entreprises (tableau A-8). Si l'on examine les sources extérieures de financement de l'ensemble des entreprises privées non financières du Canada, on observe que la part occupée par les prêts au début des années 1980 a augmenté (même si l'on tient compte des chiffres plutôt instables de 1982). Ce régime cadre bien avec l'affirmation générale selon laquelle les entreprises canadiennes, les entreprises du secteur de l'énergie en particulier, ont sensiblement accru leur dette à la fin des années 1970. Même si la chose reste à être confirmée, l'accroissement de la dette des entreprises canadiennes concorde avec les chiffres sur les émissions nettes de titres. L'endettement des entreprises et le recours de moins en moins fréquent aux titres et aux valeurs à revenu fixe de la part des entreprises seraient un signe de malaise, particulièrement en période de taux d'intérêt élevés ou instables.

## ***Conclusion***

L'image qui se dégage de ce bref examen de la situation de l'emprunt et de notre analyse des intermédiaires financiers n'infirmes en rien l'idée que le Canada ait un système financier dans lequel les entreprises doivent compter sur les marchés financiers et non sur les banques ou sur l'État pour assurer la restructuration de leur capital. Et pourtant, le système financier national du Canada présente des traits inquiétants. En effet, dans la mesure où l'État demeure un emprunteur et non un prêteur (ce qui correspond à un système de marchés), il risque, par l'importance de ses emprunts, d'exercer un effet négatif sur la capacité d'emprunt des entreprises. Outre ces faiblesses, il importe de signaler un aspect que nous n'avons qu'effleuré dans notre analyse, à savoir le rôle marquant joué par les administrations publiques, non pas uniquement comme organismes de réglementation, mais également comme agents économiques.

Dans une certaine mesure, ces observations mettent en évidence une certaine faiblesse de nos marchés de capitaux qui pourrait entraver la formulation d'une politique d'adaptation des entreprises orientée par le secteur privé. Même si cette conclusion, compte tenu des preuves présentées, n'est que provisoire, elle donne à penser qu'on devrait au moins accorder plus d'attention aux besoins des entreprises et des marchés de capitaux tant que le système financier national du Canada demeurera essentiellement un système de marchés. Et cela sera d'autant plus vrai si l'on postule que le modèle d'adaptation qui convient le mieux au système financier national du Canada doit être dicté par l'entreprise et non par l'État.

## **Le modèle d'adaptation de l'entreprise**

### ***Aide de l'État à l'entreprise***

Nous avons affirmé que la participation de l'État dans le secteur du crédit et de l'investissement, même si elle s'observe au Canada ainsi que dans la plupart des pays, ne modifiait pas sensiblement notre affirmation selon laquelle le système financier national du Canada est un système de marchés et non un système fondé sur le crédit. Chacun des traits du système canadien semble correspondre aux caractéristiques d'un système financier de marchés. Outre que les prix soient fixés par les marchés et que les plus grandes institutions financières — les banques — privilégient le crédit à court terme, nous avons observé le fait que la Banque du Canada agit manifestement comme centre peu puissant de stabilisation dont les efforts sont axés, comme il se doit, sur la gestion d'agrégats. De plus, nous avons noté que l'État fait des emprunts considérables pour financer sa dette et qu'il n'agit donc pas comme prêteur. Enfin, la réglementation fédérale (celle des banques, par exem-

ple) ne vise pas tant à fixer les modalités de répartition des ressources qu'à définir les conditions de la concurrence<sup>50</sup>.

On aurait néanmoins tort de négliger de faire un bref examen des politiques publiques relatives au crédit et à l'investissement. Prenons premièrement le cas des dépenses publiques. Ces dépenses sont liées à des stratégies industrielles qui sont elles-mêmes associées à des programmes bien réels, fédéraux ou provinciaux. C'est ce qui explique qu'on puisse dire que le processus d'adaptation des entreprises est dicté par l'État et non par le secteur privé. Si, toutefois, l'image du système financier national présentée ici est exacte — si le système est, malgré tout, un système de marchés — et si l'attitude de l'État consiste à encourager une adaptation dictée par l'État et non par le secteur privé, il se peut fort bien que le modèle d'adaptation de l'entreprise ne cadre pas avec le système financier national. Ainsi que nous l'avons déjà affirmé, cette situation risque d'ébranler sérieusement le processus d'adaptation de l'entreprise et d'être à l'origine de différends d'ordre politique.

Selon toute apparence, le Canada se trouve dans une situation encore moins enviable : trois des paramètres critiques du processus d'adaptation des entreprises énoncés par Zysman — le caractère institutionnel du système financier, l'autonomie des structures étatiques et la conjoncture économique du pays — correspondent à trois modèles différents d'adaptation<sup>51</sup>. Le premier paramètre, le système financier national, correspond au modèle d'adaptation dicté par l'entreprise que nous avons déjà étudié. Le deuxième et le troisième paramètres correspondraient davantage à un modèle dicté par l'État ou négocié. Historiquement, l'État a joué un rôle important dans le développement économique. Il ne fait aucun doute que ce rôle explique, dans une certaine mesure, l'attitude actuelle des deux ordres de gouvernement au Canada dans les efforts qu'ils déploient pour adapter l'industrie canadienne aux pressions économiques internationales. Toutefois, même si les dépenses et les programmes consacrés à cette fin sont historiquement et politiquement explicables, la direction prise par l'État pourrait fort bien, selon cette analyse, se révéler assez peu efficace, dans la mesure où le système financier national continue d'être un système de marchés.

Les programmes publics, tant fédéraux que provinciaux, sont bien trop nombreux et complexes pour que nous puissions les étudier en détail dans ce chapitre. Nous n'en aborderons que les traits les plus saillants. Ainsi que l'observe Alan Tupper dans une analyse récente des programmes d'aide à l'entreprise, les politiques publiques fédérales et provinciales ont poursuivi de grands objectifs, de la régionalisation à la canadianisation. Pour Tupper, « rien, de plus, n'indique que les Administrations publiques du Canada vont réduire leurs efforts de développement économique dans un avenir prévisible. En effet, la confusion et l'incertitude de l'économie politique intérieure et internationale ont systématiquement suscité, ces dernières années, des réactions interventionnistes<sup>52</sup> ».

Si l'on s'intéresse aux institutions de crédit de l'État pour cerner les efforts de répartition des ressources de l'Administration fédérale, on constate que le fédéral a créé une large gamme de programmes publics de crédit (tableau A-9). Le tableau, qui est tiré d'une étude de Alan Maslove, montre que l'Administration fédérale a cherché à utiliser le crédit pour améliorer la compétitivité sur le plan international des entreprises et des particuliers (par le biais du Programme d'expansion des entreprises, par exemple), à offrir des possibilités de crédit à long terme aux agriculteurs en difficulté (par le biais de la Société du crédit agricole, par exemple) et pour aider la petite entreprise (par le biais de la Banque fédérale de développement, par exemple). Il n'en demeure pas moins évident que les crédits consentis demeurent minces si on les compare aux sommes prêtées par les intermédiaires financiers du secteur privé dont il vient d'être question. Mais il est moins évident que, du fait de leur rôle passif et secondaire, bon nombre de ces programmes restreignent encore davantage la faculté de l'État d'orienter le processus d'adaptation des entreprises. Par exemple, la Société du crédit agricole et la Banque fédérale de développement ne consentent à prêter que si un emprunteur s'est trouvé dans l'impossibilité d'obtenir des fonds auprès d'institutions financières privées. Ainsi, le Programme d'expansion de l'entreprise aujourd'hui rebaptisé Programme de développement industriel et régional (PDIR) et dirigé par le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), ne s'adressait pas à un groupe précis de candidats. Ainsi que Tupper l'observe, le programme visait plutôt à répondre simplement aux demandes du secteur privé et « il ne comporte aucun jugement explicite quant aux secteurs d'activité qui méritent l'appui de l'État<sup>53</sup> ».

Ces programmes et sociétés d'État n'englobent pas, et de loin, la totalité des mesures interventionnistes qu'on pourrait assimiler à des formes d'aide à l'entreprise. Il existe en effet une foule de programmes d'aide, pour ne pas mentionner les efforts régionaux du MEER (aujourd'hui le MEIR). Un examen des chiffres du budget fédéral d'avril 1983 montre que l'enveloppe du développement économique et régional s'établissait à 8,5 milliards de dollars.<sup>54</sup> Ce chiffre ne donne qu'une idée très imparfaite des mesures d'incitation fiscale du fédéral, qui elles-mêmes ne donnent peut-être pas une bonne idée de l'ensemble des efforts consentis par l'Administration fédérale. Récemment, par exemple, le fédéral a créé la Corporation de développement des investissements du Canada (CDIC), qui contrôle aujourd'hui des sociétés d'État du secteur manufacturier comme la de Havilland et Canadair, Eldorado Nucléaire et Téléglobe Canada<sup>55</sup>. De plus, l'État a été amené à aider des entreprises, principalement par le biais de garanties d'emprunt; parmi ces entreprises figurent Massey-Ferguson, Maislin Trucking et Chrysler Canada. Ainsi que Tupper l'observe :

Une étude de ces programmes ne contribue pas beaucoup à expliquer pourquoi on aide une certaine industrie, alors que d'autres sont laissées pour compte. Mais une telle hétérogénéité montre qu'Ottawa s'est donné une stratégie qui consiste à promouvoir les « secteurs de pointe » ou à exploiter les avantages relatifs du Canada<sup>56</sup>.

En résumé, plusieurs types de conclusions se dégagent de ce que nous venons de voir. Premièrement, il n'est pas toujours évident, même si c'est souvent le cas, que, dans les grands domaines où l'État consent des efforts permanents d'aide au crédit, ces efforts n'ont qu'un effet secondaire et ont souvent un caractère réactionnel. De façon plus générale, dans les domaines où l'État impose davantage ses orientations, les programmes sont développés, mais semblent manquer de coordination, et les initiatives paraissent souvent dictées par des impératifs politiques. Bref, le gouvernement fédéral semble idéologiquement et politiquement handicapé dans sa perception du processus d'adaptation des entreprises. De plus, même si les prêts ou les subventions consentis au secteur privé par le fédéral sont substantiels — ils se seraient élevés, selon une estimation, à 14 milliards de dollars en 1980 —, ils demeurent certainement moins importants qu'on aurait pu le croire à en juger par le discours tenu en matière de stratégie industrielle<sup>57</sup>. Reste donc, au niveau fédéral, une adaptation des entreprises théoriquement dictée par l'État et, dans les faits, un système financier national reposant sur les marchés, mais quelque peu affaibli.

Jusqu'ici, nous n'avons pas tenu compte des programmes des administrations provinciales. Selon des estimations approximatives, les sommes affectées aux programmes provinciaux de crédit et d'aide au secteur privé se seraient élevées à quelque 5 milliards de dollars en 1980<sup>58</sup>. Michael Jenkin, dans une analyse récente des politiques industrielles des provinces, énumère les nombreux programmes d'aide offerts par les administrations provinciales du Canada<sup>59</sup>. De tous les programmes provinciaux, ceux du Québec semblent être les plus intéressants. Cela tient, en partie, à ce que le gouvernement québécois a consciemment cherché à orienter l'évolution industrielle au profit du Québec.

Trois importantes sociétés financières sont à la base des efforts déployés par le Québec pour canaliser l'évolution de ses entreprises. Ce sont : la Société générale de financement du Québec, société de placement et de portefeuille, la Société de développement industriel du Québec, qui offre des prêts et des subventions de développement industriel, et la Caisse de dépôt et placement du Québec, organisme de placement des éléments d'actif du Régime de rentes du Québec<sup>60</sup>. La Caisse de dépôt, en particulier, témoigne bien de l'attitude directive du gouvernement québécois. Ainsi, la stratégie de placement de la Caisse contraste très vivement avec celle qu'a adoptée le gouvernement fédéral

à l'égard du RPC (tableau A-10). Ainsi, alors que le gouvernement canadien investit la quasi-totalité de ses fonds dans des titres non négociables des administrations provinciales, et même si la Caisse de dépôt s'en est tenue à une stratégie relativement conservatrice consistant à éviter les placements risqués, le conflit récemment suscité par les placements de la Caisse dans le Canadien Pacifique témoigne bien de la capacité pour le gouvernement québécois d'influencer le cours de l'économie provinciale<sup>61</sup>. De plus, comme l'observe Jenkin, 60 % des valeurs industrielles de la Caisse avaient été placées, à la fin des années 1970, dans des compagnies québécoises comme Provigo, Bombardier et Marine Industrie Limitée<sup>62</sup>. Mais le gouvernement québécois actuel n'a pas limité ses efforts au financement. Il s'est notamment donné des plans de spécialisation dans des secteurs spécifiques de l'électronique. Il a également créé la Société de développement des industries de la culture et des communications, qui est chargée de promouvoir l'application des nouvelles techniques de l'électronique au domaine des communications<sup>63</sup>. Dans le domaine de la biotechnologie, la Société générale de financement et plusieurs sociétés d'État du Québec se préparent à faire d'importants investissements avec des associés du secteur privé<sup>64</sup>.

Mais le Québec ne fait pas cavalier seul. Ces dernières années, les gouvernements des provinces se sont tous engagés plus à fond dans ce processus d'évolution industrielle. Outre le programme d'aide en capital-risque dont nous avons déjà fait état, l'Ontario a énoncé de nombreuses politiques, dont bon nombre sont maintenant administrées par l'intermédiaire du Board of Industrial Leadership and Development (BILD). Il appert aujourd'hui que le BILD assurera la direction des dépenses de l'Ontario au titre du développement industriel et régional, de l'aménagement des ressources, du développement des transports, des ressources humaines et des infrastructures collectives<sup>65</sup>. De plus, le gouvernement ontarien a créé des centres de développement technologique dans le but d'accroître les moyens mis à la disposition des entreprises ontariennes dans des domaines comme la micro-électronique, les pièces automobiles, les machines utilisées dans le secteur des ressources et la robotique, pour n'en nommer que quelques-uns<sup>66</sup>.

Plus récemment encore, le gouvernement de l'Alberta a dévoilé des plans provisoires selon lesquels il compte intervenir plus directement dans le processus d'adaptation des entreprises. L'Alberta se propose notamment d'investir des sommes considérablement accrues dans le secteur des ressources et celui des transports. Ainsi que le gouvernement l'a clairement dit, la province serait plus que prête à utiliser les milliards du Heritage Trust Fund pour mener à bien ses objectifs de développement<sup>67</sup>.

## **Conclusion**

Ce tableau provincial modifie quelque peu, mais non pas fondamentalement, l'image d'un modèle d'adaptation dicté par le secteur privé et

influencé par une foule de politiques industrielles mal coordonnées, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau provincial. Il est tout simplement impossible de décrire ici la multitude des programmes créés par les deux ordres de gouvernement pour orienter le développement économique. Toutefois, ce tableau, fût-il limité (et pour peu qu'on lui ajoute la division des programmes entre les mesures d'incitation relativement imprécises et les projets industriels bien spécifiques), témoigne de la confusion du processus d'adaptation des entreprises canadiennes, particulièrement lorsque les programmes des deux ordres de gouvernement sont pris ensemble.

Le meilleur exemple de la confusion qui règne au Canada quant à la façon d'aborder l'adaptation des entreprises (compte tenu des limites idéologiques et institutionnelles dont nous avons déjà traité) a probablement été le coup le plus audacieux du Canada, la politique nationale de l'énergie. Examinons brièvement la question. Le programme a été lancé à grand renfort de publicité après la victoire des Libéraux aux élections de 1980. Le gouvernement fédéral adoptait une audacieuse stratégie pour rendre le Canada autonome sur le plan énergétique, étendre les programmes d'exploration sous contrôle fédéral et canadianiser le secteur de l'énergie lui-même<sup>68</sup>. On y a vu une confirmation de la détermination du fédéral de planifier le développement industriel. Toutefois, un examen plus rigoureux de la politique et de son évolution montre que le cadre politique et économique canadien lui imposait de nombreuses limites. En dépit de l'engagement du gouvernement, le financement du programme devait principalement être assuré par le secteur privé, les banques notamment. Les banques estimaient que le gouvernement était à ce point engagé qu'elles risquaient peu à consentir d'importants prêts à des entreprises du secteur de l'énergie, et en particulier à des entreprises favorisées comme la Dome Petroleum. Mais ni le gouvernement ni les banques n'exerçaient sur l'orientation du secteur — sur des entreprises comme la Dome, en particulier — le type de contrôle qu'il aurait fallu obtenir dans les circonstances. Ainsi que Peter Foster l'a noté dans son étude des relations entre la Dome, les banques et le gouvernement<sup>69</sup> :

Dans l'intervalle, les banques et le gouvernement n'arrivaient toujours pas à s'entendre pour déterminer qui devait aider qui. Les banques devaient-elles aider les instruments choisis par Ottawa, ou Ottawa ne devait-il pas aider les entreprises envers lesquelles les banques s'étaient montrées bien trop généreuses<sup>70</sup>?

La quasi-faillite de la Dome et l'aide qu'on lui a ensuite consentie méritent d'être signalées, car elles font ressortir la difficulté qu'il y avait pour le gouvernement ou les institutions de contrôler la situation dans un contexte dépourvu de mécanismes institutionnels propres à assurer une orientation administrative d'une telle précision. Les dangers que présente l'absence de coïncidence entre le modèle d'adaptation de l'entreprise et le système financier national ne sont que trop évidents dans cet unique — mais capital — exemple de politique industrielle encouragée,

mais non contrôlée, par l'État. L'exemple de la politique nationale de l'énergie fait bien ressortir un dilemme que la plupart des gouvernements du Canada n'ont jamais envisagé sérieusement : comment accroître la participation du gouvernement dans la planification de l'évolution industrielle sans mettre en place les mécanismes institutionnels nécessaires à la réalisation de cette tâche?

Les choix qui s'offrent ne sont que trop évidents. Si le fédéral et les provinces tiennent à orienter davantage l'évolution industrielle, ils doivent accorder beaucoup plus d'attention à la restructuration du système financier du pays pour que les initiatives de l'État aient des chances de succès. En revanche, si le système institutionnel doit être laissé entre les mains du marché, ce qui est toujours le cas, il faudrait alors songer beaucoup plus sérieusement à améliorer la qualité des marchés de façon à appuyer les politiques d'adaptation dictées par le secteur privé. En ce sens, l'État devrait énoncer des politiques propres à attirer des capitaux dans le marché des valeurs mobilières et à atténuer la concurrence qu'il y a en ce moment entre le financement de la dette des administrations publiques et le financement des entreprises.

Même si nous n'en avons fait qu'une description sommaire, la situation canadienne semble particulièrement confuse. Notre système financier national est manifestement un système de marchés, et pourtant l'influence de l'État y est beaucoup plus prononcée qu'on ne pourrait s'y attendre. Le fédéral et les provinces sont engagés à fond dans le processus de transformation du secteur privé, et pourtant ils ne se sont pas vraiment donné, dans la plupart des cas, les ressources ni les moyens institutionnels voulus pour orienter ces transformations, et ils n'en ont d'ailleurs pas pris le ferme engagement. Malgré cela, toutefois, le fait qu'un grand nombre d'entreprises aient prévu les intentions des gouvernements et l'intrusion de ces derniers dans les marchés ont peut-être bien empêché de toute façon le secteur privé de dicter l'orientation de son processus d'adaptation.

Dans les États démocratiques les plus libéraux, le heurt qui s'observe entre l'orientation des marchés et l'orientation de l'administration n'est que trop bien connu. A cet égard, la situation du Canada n'a rien d'unique. Mais le Canada est peut-être le seul pays qui se soit montré incapable d'aborder la question et de trancher les difficultés. À défaut de décider, le Canada ne parviendra jamais à aligner ses institutions sur ses préférences.

## **Réglementation de planification et marchés financiers**

Notre examen du système financier national a montré que les deux ordres de gouvernement jouaient aujourd'hui un rôle plus important dans la gestion de l'économie. Nous avons également observé que le fédéral et les provinces avaient utilisé une large gamme d'instruments et de ressources pour orienter le processus d'adaptation des entreprises.

La réglementation a été l'un des instruments que les gouvernements ont privilégié dans le façonnement du système financier national. Le système financier national est en effet soumis aux influences d'une foule de textes législatifs et à celles des instances de réglementation et du réseau des assurances sous mandat public; de plus, les intermédiaires financiers sont tous réglementés soit par des organismes fédéraux ou provinciaux, soit par les deux (voir le tableau A-11 en annexe).

Par ailleurs, nous avons déjà noté certaines des restrictions qu'on impose aux intermédiaires financiers dans le but de restreindre le rôle que ces institutions peuvent jouer dans le système financier. C'est à cette fin, par exemple, qu'on a édicté des règlements aux termes desquels les banques étaient autorisées à jouer un rôle dans le domaine de l'épargne et du crédit, mais non à empiéter de façon importante sur le rôle des sociétés de fiducie en matière de création d'hypothèques. La réglementation interdisait également aux banques d'agir comme mandataires de clients intéressés à investir dans le marché secondaire; de plus, les banques n'étaient pas encouragées à jouer un rôle important dans la souscription d'émissions d'actions de sociétés privées, même si on les invitait à jouer un rôle actif dans le marché des obligations publiques.

En plus d'attribuer ces fonctions et d'autres rôles aux intermédiaires financiers, les législateurs ont énoncé des règlements sur des questions plus générales comme la propriété, la propriété étrangère en particulier. Les règlements de cette nature nous avertissent du caractère exogène de la législation. La réglementation des affaires financières, à la manière des autres domaines de réglementation examinés dans ces études de cas, témoigne bien du fait que la réglementation n'a pas été uniquement appliquée à la fixation des prix; la *Loi sur l'intérêt* en fournit un exemple éloquent<sup>71</sup>. L'objet de la réglementation ne consiste pas uniquement à assurer l'équilibre du système financier national, mais souvent à fixer les mécanismes de contrôle de la libre concurrence, ce qui est le cas, notamment, de la *Loi sur les banques* et des diverses lois relatives aux biens en fiducie et aux prêts<sup>72</sup>. Les restrictions imposées à la propriété étrangère, par exemple, visent à conserver le caractère canadien du secteur financier — des banques, par exemple. En ce sens, ces restrictions fournissent des exemples d'utilisation de la réglementation dans la poursuite de grands objectifs de gouvernement qui débordent le cadre d'objectifs économiques comme l'équité des prix ou l'efficacité.

Un examen plus rigoureux de la réglementation des valeurs mobilières, ainsi que nous l'avons déjà dit, met en évidence un modèle d'évolution analogue. Dans les milieux de réglementation clés de l'Ontario et du Québec, les mesures prises par des organismes de réglementation indépendants ou des ministères ont contribué à étendre les objectifs de la réglementation. Dans l'un et l'autre cas, les instances de réglementation ont cherché à orienter le développement des marchés financiers. La réglementation n'a donc pas simplement eu une fonction de contrôle. Les organismes de réglementation sont de moins en moins

disposés à ce qu'on les confine à un rôle réactif. Même si le rythme du changement, de l'évolution technologique en particulier, a accru les pressions exercées sur les instances de réglementation des valeurs mobilières pour les amener à revoir d'importants aspects de la réglementation, il est évident que certains des motifs de planification, au Québec notamment, témoignent d'une détermination d'améliorer la position de concurrence d'une province et d'atteindre des objectifs politiques de plus grande envergure. C'est ce développement du rôle de la réglementation qui, croyons-nous, explique les « tensions » que suscite de nos jours la réglementation des valeurs mobilières. De plus, les grands projets de réglementation à l'étude risquent d'ouvrir la voie à un conflit de taille entre les provinces.

En Ontario, la réglementation des valeurs mobilières a été dirigée, dans une large mesure, par les organismes de réglementation créés aux termes de la législation sur les valeurs mobilières et par les organismes d'auto-contrôle, comme la Bourse de Toronto et l'Investment Dealers Association. On ne sait pas au juste à quand remonte la réglementation des valeurs mobilières proprement dite en Ontario. James Baillie<sup>73</sup>, juriste en vue spécialisé dans les valeurs mobilières et ex-président de l'Ontario Securities Commission (OSC), affirme que la réglementation des valeurs mobilières en Ontario tire son origine de la *Directors' Liability Act* de 1891<sup>74</sup>. Apparemment, cette loi aurait été adaptée d'une législation anglaise analogue. La législation ontarienne des valeurs mobilières n'a vraiment pris d'importance qu'en 1928, avec l'adoption de la *Securities Fraud Prevention Act*<sup>75</sup>, puis, dans les années 1930, avec l'adoption d'une série de textes législatifs relatifs aux valeurs mobilières.

En Ontario, il n'y a pas eu de véritable organisme d'administration avant 1930. Aux termes de la *Security Frauds Prevention Act*<sup>76</sup> de 1931, toutefois, l'Ontario a confié à un conseil provincial la réglementation du secteur des valeurs mobilières. Selon Dey et Makuch, le conseil était appelé, dès 1933, OSC<sup>77</sup>.

La législation des valeurs mobilières a progressivement évolué par suite de l'adoption d'une série de modifications inspirées de changements apportés aux objectifs de la réglementation dans d'autres pays, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, notamment. Les premières lois ontariennes, comme en témoigne leur titre, intéressaient la conduite des agents du secteur, et principalement les questions de fraude. La loi rendait obligatoire l'inscription des titres et des émetteurs et, dans ses premières formes, elle s'appliquait au marché secondaire et à la distribution primaire<sup>78</sup>.

Avec les années 1930, la législation ontarienne a glissé du principe du mérite et du concept de l'information fausse et trompeuse à celui de l'obligation d'information, principalement dans le cas des nouvelles émissions de titres. Ce glissement s'expliquait par l'acceptation des

vues britanniques sur la réglementation des valeurs mobilières. Ainsi que James Baillie l'a écrit, toutefois, cet abandon des vues américaines relatives à l'évaluation du mérite n'a jamais eu l'importance que ses défenseurs lui ont prêtée<sup>79</sup>.

Le cadre moderne de la réglementation ontarienne des valeurs mobilières a pris forme avec la *Securities Act*<sup>80</sup> de 1945. Cette loi a été modifiée en grande partie en 1947<sup>81</sup>. La législation moderne, même si elle maintient des exigences générales en matière d'inscription, accorde de plus en plus d'importance aux obligations d'information : sur le marché primaire, au départ, par le biais des prospectus, puis, plus récemment, sur les marchés secondaires, par une obligation d'information continue. La *Securities Act*<sup>82</sup> de 1966, qui a été dans une large mesure un produit du rapport du Comité Kimber, était particulièrement remarquable par l'élargissement du champ de la réglementation des valeurs mobilières qu'elle suscitait. La loi améliorait sensiblement le système de distribution initiale des titres. De plus, la loi obligeait les émetteurs à publier des renseignements financiers annuels et semestriels, elle fixait les normes relatives aux offres publiques d'achat, elle réglementait la sollicitation de procurations et le contenu des circulaires de sollicitation, et, enfin, elle contenait des dispositions relatives à la publication de renseignements sur les opérations d'initiés ainsi que des dispositions sur la responsabilité civile associée à l'usage abusif de renseignements confidentiels par des initiés<sup>83</sup>.

Outre qu'il étendait le champ de la réglementation aux marchés secondaires, le Comité Kimber, dans son rapport, reconnaissait, il importe de le signaler, que la réglementation des valeurs mobilières visait un ensemble élargi d'objectifs. Ainsi que Gray Taylor l'observe :

Le Comité Kimber a recommandé que la responsabilité de la réglementation soit confiée à un autre ministre, dans la mesure où l'objet de la réglementation ne visait plus tant à prévenir les fraudes qu'à accroître le rôle du secteur des valeurs mobilières dans la vie économique de la province<sup>84</sup>.

Les dernières modifications apportées à la réglementation des valeurs mobilières dans la *Securities Act*<sup>85</sup> de 1978 ont confirmé ces tendances. Pour la première fois, les émissions ont pu se faire en système fermé en Ontario. De plus, les dispositions relatives à l'obligation d'information continue ont été spécifiquement inscrites dans la législation<sup>86</sup>.

Le développement du cadre de la réglementation peut s'apprécier à d'autres moyens. Ainsi, on peut déterminer si un cadre de réglementation est fortement interventionniste en étudiant la façon dont les organismes chargés d'appliquer la loi voient leur rôle. Pour H.N. Janisch, les organismes à vocation administrative peuvent prendre bien des rôles : ils peuvent jouer un rôle d'arbitres plus ou moins restreint ou, à l'inverse, s'engager dans la formulation de lignes d'action générales<sup>87</sup>. Ainsi que Janisch l'affirme :

La différence, évidemment, ne tient qu'à une question de degré; elle n'en est pas moins importante. L'organisme qui joue un rôle d'arbitre examine les affaires une par une et s'efforce d'appliquer des principes connus aux circonstances propres à chacune. À l'extrême, cette attitude laisse peu de place à la formulation de lignes d'action, car elle repose sur l'assurance que les lignes d'action sont déjà énoncées dans la loi habilitante et que l'organisme n'a qu'à les appliquer à chaque cas. À l'autre extrême, l'organisme devient un centre de décision conscient; il prend un rôle essentiellement législatif et cherche à définir à l'avance les facteurs dont il aura à tenir compte dans ses décisions ultérieures<sup>88</sup>.

Les organismes d'administration qui s'appuient sur un cadre de réglementation de contrôle prennent le plus souvent un rôle d'arbitres. En revanche, dans un cadre de réglementation de promotion ou de planification, les organismes d'administration ont davantage tendance à jouer un rôle décisionnel. Même si les données pour le prouver manquent, il semblerait que l'OSC ait progressivement pris un rôle décisionnel<sup>89</sup>. Ainsi que le montre le tableau 4-3, le nombre des règlements et des énoncés de principes adoptés aux termes de la législation ontarienne des valeurs mobilières a sensiblement augmenté. À cet égard, les énoncés de principes sont encore plus importants, dans la mesure où ils témoignent des efforts de décision de la Commission, les règlements étant, eux, adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil.

**TABLEAU 4-3 Multiplication des déclarations de principes et des règlements en Ontario**

Édition	Déclarations de principes	Règlements
The Securities Act and Regulations 1972, Richard de Boo (1966 Act)	23 pages/ 23 déclarations de principes	40 pages/ 84 règlements
The Ontario Securities Act and Regulations 1978, 8 <sup>e</sup> édition (1966 Act)	78 pages/ 38 déclarations de principes	53 pages/ 89 règlements
The Ontario Securities Act and Regulations 1979, 9 <sup>e</sup> édition (1966 Act)	84 pages/ 40 déclarations de principes	77 pages/ 176 règlements
Ontario Securities Act and Regulations 1982, 11 <sup>e</sup> édition (1978 Act)	112 pages/ 48 déclarations de principes	77 pages/ 175 règlements
Ontario Securities Act and Regulations 1983, 12 <sup>e</sup> édition	115 pages/ 43 déclarations de principes	81 pages/ 175 règlements

Source : A. Alexandroff, *Policemen or Architects: Ontario Securities Commissioners' Self Perceptions of Acting in the Public Interest*, Montréal, Université McGill, 1984, p. 47, photocopié.

Le nombre des audiences tenues ou prévues par la Commission fournit une autre indication du développement de son rôle décisionnel. Ces audiences portent sur des questions comme les opérations de courtage avec escompte, le rôle des institutions financières, la publication rapide des prospectus, les actions ordinaires spéciales et l'étude des rapports relatifs aux offres publiques d'achat et aux offres des émetteurs. Les audiences de cette nature ne sont pas favorables à la formulation de grands principes, du fait de leur approche ponctuelle et de leur caractère arbitral. Elles donnent du poids aux vues exprimées par d'anciens commissaires (que nous avons interviewés dans le cadre d'un autre travail) selon lesquels les mesures arbitrales jouent aujourd'hui un rôle moins important dans les responsabilités des commissaires<sup>90</sup>. Dans l'ensemble, ces mesures et procédures administratives donnent à penser que l'OSC a changé d'attitude pour prendre un rôle décisionnel plus important, que la réglementation des valeurs mobilières n'est plus confinée à une fonction de contrôle et que l'organisme d'administration s'est engagé plus à fond dans une réglementation de planification.

La législation québécoise des valeurs mobilières a récemment fait l'objet de révisions considérables. Avec l'adoption de ce qui était le projet de loi 85, le Québec s'est joint aux rangs de l'Ontario et des autres provinces qui ont rajeuni leur réglementation des valeurs mobilières<sup>91</sup>. Ainsi qu'on l'a observé dans une analyse récente<sup>92</sup>, cette nouvelle législation est « probablement la plus novatrice » des mesures législatives récemment adoptées au Canada<sup>93</sup>. De plus,

Elle [la nouvelle loi sur les valeurs mobilières] témoigne plus que toute autre d'une grande diversité d'influences. Son libellé s'inspire principalement de la loi ontarienne, mais il a aussi été largement influencé par les propositions fédérales sur le marché canadien des valeurs mobilières, et ce, plus que tout autre texte législatif provincial. Il semble également avoir été influencé par la législation américaine actuelle et proposée. Et, évidemment, il a comme toile de fond le Code civil du Québec, même si le code est de toutes les sources mentionnées celle qui a eu l'influence directe la moins marquée<sup>94</sup>.

La législation québécoise a suivi le même cheminement général que la législation de l'Ontario. Ainsi, les exigences relatives à l'obligation d'information ont-elles évolué, même si le principe du mérite continue d'être appliqué.

C'est en 1924 que le Québec a adopté ses premières exigences importantes en matière d'obligations d'information<sup>95</sup>. Ainsi, l'entreprise qui comptait émettre des obligations, des actions ou d'autres titres était tenue de présenter un état financier. Comme l'Ontario et certaines autres provinces, le Québec a adopté sa propre *Loi modifiant la Loi de la prévention des fraudes relatives aux valeurs mobilières* en 1930<sup>96</sup>; ces mesures ont été complétées par l'adoption, en 1933, de la *Loi des renseignements sur les compagnies*<sup>97</sup>. Les règles modernes gouvernant l'obligation d'information n'ont pris forme au Québec qu'avec l'adop-

tion, en 1955, de la *Loi concernant les valeurs mobilières*<sup>98</sup>. C'est d'ailleurs par cette loi que la Commission des valeurs mobilières du Québec (CVMQ) était créée. Bien que le Québec ait adopté des modifications qui l'autorisaient à élargir les obligations d'information, ce n'est qu'avec l'adoption du projet de loi 85 que le Québec a sensiblement rajeuni sa législation sur les valeurs mobilières. Ainsi que l'observent La Rochelle, Pépin et Simmonds, la nouvelle législation québécoise des valeurs mobilières égale et, sous certains rapports, dépasse même la législation ontarienne<sup>99</sup>. Par exemple, la loi décrit les pouvoirs discrétionnaires de la Commission, et notamment son autorité législative en matière de déclarations de principes. La loi habilite même la Commission à autoriser les organismes d'auto-contrôle à l'aider dans la réglementation des marchés des valeurs mobilières. Enfin, elle définit les conditions d'un système fermé et de nouvelles et importantes obligations d'information notamment associées à un système de diffusion rapide de circulaires et de dossiers d'information permanents<sup>100</sup>.

Même si la nouvelle loi a contribué à donner un meilleur équilibre entre la réglementation québécoise des valeurs mobilières et celle des autres juridictions canadiennes, des problèmes peu importants, mais agaçants, subsistent. Par exemple, les dispositions relatives à l'obligation d'information prévoient la publication d'informations tous les 45 jours, alors qu'en Ontario, cette limite est de 60 jours. Les exigences relatives à la langue qui découlent de la Charte de la langue française et de son interprétation par la CVMQ dans le domaine de la réglementation des valeurs mobilières soulèvent des problèmes plus sérieux<sup>101</sup>. De plus, le contenu d'un prospectus québécois présente des différences mineures. Si l'on excepte les exigences relatives à la langue, qui impose de sérieuses obligations à certains émetteurs, les autres différences sont davantage agaçantes que pesantes.

Ainsi, des différences techniques subsistent même si l'on a multiplié les appels à l'intégration dans le but de faciliter la formation de marchés nationaux. Mais ces différences persistantes masquent des problèmes plus graves qui diminuent encore davantage la perspective d'un marché financier national. Avant d'examiner les problèmes associés à la recherche d'une uniformité de la réglementation, il convient de signaler que la révision de la législation québécoise des valeurs mobilières fait partie d'un processus général de révision de la réglementation lancé par le gouvernement du Québec dans le but de faire de la réglementation un instrument de contrôle de l'économie de la province. Aussi dynamique qu'ait été la CVMQ, particulièrement sous la direction de Paul Guy, l'orientation de la réglementation des valeurs mobilières au Québec demeure entre les mains du gouvernement.

## **À la recherche de l'uniformité**

Soumis à dix juridictions provinciales et sans présence fédérale directe, le secteur des valeurs mobilières a périodiquement fait l'objet d'efforts

d'intégration des divers régimes législatifs visant à l'harmoniser à l'échelle du pays. On risquerait cependant d'exagérer quelque peu les difficultés associées à ce projet d'harmonisation en accordant trop d'importance à l'hétérogénéité des juridictions provinciales. En réalité, le secteur des valeurs mobilières est dominé par l'Ontario et son marché le plus actif, la Bourse de Toronto. La législation ontarienne a d'ailleurs servi d'exemple aux autres provinces. Toutefois, les efforts d'intégration des lois des provinces copiées de la législation ontarienne ont toujours été suivis de modifications qui allaient à l'encontre de la tendance à l'unification.

La première tentative d'uniformisation des lois sur les valeurs mobilières est probablement celle qui a connu le plus de succès; elle remonte aux années 1930. Après l'adoption, en 1928, de la *Security Frauds Prevention Act* de l'Ontario, les provinces se sont réunies, et huit d'entre elles ont adopté des lois qui, du point de vue de la forme, s'apparentaient à la législation ontarienne<sup>102</sup>. Toutefois, comme l'observe Williamson, à l'époque où la seule province qui restait (le Nouveau-Brunswick) a adopté une loi analogue, les autres provinces avaient déjà sensiblement modifié leur législation, et l'uniformité qu'on avait atteinte à cette époque s'est lentement dissipée<sup>103</sup>. Les modifications apportées à la loi ontarienne ont périodiquement suscité de la part des provinces de nouveaux efforts d'harmonisation, mais aucune de ces tentatives ne s'est révélée pleinement satisfaisante.

Mais les efforts d'uniformisation ne se sont pas limités à des tentatives d'harmonisation de la législation. En effet, les administrateurs provinciaux se sont réunis tous les ans pour examiner des mesures et des problèmes associés à la réglementation des valeurs mobilières. C'est en partie à la suite de ces réunions qu'a été créé un organisme de pure forme, l'Association des administrateurs des commissions des valeurs mobilières des provinces<sup>104</sup>. La création de cet organisme témoignait également de la volonté croissante du fédéral de manifester sa présence dans le domaine de la réglementation des valeurs mobilières pendant les années 1960. Ensemble, les administrateurs des commissions des valeurs mobilières ont énoncé une série de déclarations de principes uniformes.

Ces déclarations de principes uniformes ont constitué le plus sérieux effort d'harmonisation des régimes provinciaux. On distingue trois catégories de déclarations de principes : les déclarations nationales qui s'appliquent à toutes les provinces sauf Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, les déclarations d'uniformisation des lois, qui s'appliquent à l'Ontario et aux provinces de l'Ouest, et, troisièmement, les déclarations provinciales, qui ne s'appliquent qu'à une seule province<sup>105</sup>. Même si ces efforts d'harmonisation ne doivent pas être méconnus, ils n'ont pas eu de retombées importantes. À certains égards, la formulation de plusieurs séries de déclarations ne met qu'en évidence les difficultés associées à l'uniformisation d'un cadre de réglementation d'une telle

complexité. Enfin, l'harmonisation des déclarations de principes ne peut pas se substituer à un cadre législatif uniforme.

Compte tenu des succès mitigés des efforts d'harmonisation, on pourrait se demander dans quelle mesure l'hétérogénéité du cadre législatif exerce une action délétère. Ainsi que nous l'avons affirmé, la primauté de l'Ontario a suscité un certain degré d'harmonie. La prédominance du marché ontarien a en effet amené certaines provinces à demeurer à l'écoute de la réglementation ontarienne. De plus, les différences actuelles, quoique gênantes, n'entravent peut-être pas sérieusement l'activité du marché national, certainement pas au point de nuire gravement à son efficacité. De plus, il se peut fort bien que la diversité des juridictions suscite de nouvelles idées et confère au milieu de la réglementation une plus grande vitalité<sup>106</sup>. En effet, ainsi que les auteurs de l'évaluation de la nouvelle législation québécoise des valeurs mobilières le donnent à entendre :

Il se peut bien que, dans le contexte fédéral actuel, les différences entre la législation en vigueur d'une province à l'autre témoignent simplement de la vitalité des organismes de réglementation de chaque juridiction dans la mesure où ils expriment leurs vues sur certaines questions par le biais de la législation<sup>107</sup>.

Il n'en demeure pas moins qu'un conflit de taille entre juridictions pourrait éclater, et que le risque qu'un conflit politique ne porte préjudice à des ressources nationales d'une telle importance sera d'autant plus grand que la réglementation aura une fonction de planification. Un incident survenu dans les années 1970 montre comment les conflits de juridiction peuvent se substituer à la saine concurrence. Aux termes de la directive n° 4 de la Commission des valeurs mobilières du Québec, on a demandé aux courtiers québécois de faire, dans la mesure du possible, leurs marchés au Québec, même s'ils pouvaient obtenir de meilleures conditions pour leurs clients dans un marché de l'extérieur du Québec<sup>108</sup>. Même si ce principe a plus tard été abandonné, il montrait bien comment la politique pouvait s'ingérer dans le processus administratif. Dans les deux juridictions, en effet, il avait été recommandé dans divers rapports que certaines transactions des courtiers inscrits demeurent dans le champ de chaque juridiction<sup>109</sup>. Même si ces recommandations n'ont jamais été suivies, elles montrent à quelle balkanisation pourrait mener la parcellisation de la réglementation et la conservation dans la réglementation de facteurs politiques exogènes.

## **Des avenir opposés**

Le cadre de la réglementation des valeurs mobilières de l'Ontario et du Québec est le reflet de la divergence des pressions économiques et politiques qui pèsent aujourd'hui sur le Canada. Ainsi que nous l'avons vu dans l'Introduction, ces pressions sont complexes et mènent à des

résultats opposés. Par exemple, on observe en ce moment des changements technologiques, particulièrement dans le domaine de l'informatisation des opérations boursières, qui vont dans le sens d'un marché national. Cela montre bien le rôle que peut jouer la technologie dans le franchissement des obstacles politiques ou législatifs.

Associé aux forces du marché, le développement technologique exerce une influence considérable; les forces politiques peuvent cependant faire dévier, limiter ou retarder les changements technologiques. Les forces politiques peuvent fort bien altérer l'efficacité naturelle des forces du marché. Les pressions politiques, comme nous le verrons, ont apparemment encouragé la concurrence entre les marchés de capitaux des deux juridictions. Toutefois, on ne sait pas au juste si l'accroissement de la concurrence entre les Bourses, par exemple, est susceptible d'améliorer l'état général des marchés des valeurs mobilières ou s'il n'est destiné qu'à procurer des avantages à un marché, aux dépens de l'autre. De plus, on ne sait pas exactement si ces pressions — la décision unilatérale du Québec de « déréglementer » le secteur des services financiers, par exemple — aboutiront à une amélioration de l'efficacité des services financiers à l'échelle nationale ou si elles visent d'autres fins politiques qui risquent fort bien de parcelliser les marchés financiers.

À l'étude de cette évolution de la technologie et des processus décisionnels, on constate tout d'abord que le volume des échanges de la Bourse de Toronto est, à l'évidence, bien supérieur à celui de la Bourse de Montréal<sup>110</sup>. Par comparaison à la Bourse de Toronto, beaucoup plus importante, la Bourse de Montréal demeure un acteur de second plan. Cette relation de marché a des conséquences sur les forces technologiques et politiques qui déterminent aujourd'hui le développement des marchés de capitaux.

La Bourse de Toronto a commencé à étudier la possibilité d'informatiser ses activités à la fin des années 1960. Son programme, le CATS (système d'informatisation des transactions), devait permettre aux membres de faire des transactions à partir de terminaux situés dans leur bureau<sup>111</sup>. Ainsi que Clelland l'observe, ce projet devait remplacer la rencontre des agents sur le parquet, et, si l'on ne parvenait pas à éliminer toutes ces rencontres, on espérait au moins améliorer l'efficacité des échanges par la communication électronique<sup>112</sup>.

Le CATS a fait des progrès considérables depuis son introduction en 1975. En 1978, il assurait les échanges de quelque 80 titres relativement peu actifs<sup>113</sup>. Ce nombre a augmenté depuis, et le CATS assure aujourd'hui environ 20 % des échanges de la Bourse de Toronto. Même si l'on se demande encore si le CATS pourra être utile dans le cas des titres actifs ou fluctuants, il ne fait aucun doute que l'informatisation des échanges se répand de plus en plus dans le marché des valeurs mobilières. La Bourse de Tokyo, par exemple, utilise un système analogue au CATS de la Bourse de Toronto, mais arrive à traiter des volumes d'échange bien supérieurs à ceux de Toronto<sup>114</sup>.

Même si des négociateurs et des membres de la Bourse de Toronto se posent des questions sur les qualités du système en usage, l'informatique a exercé une influence marquée sur le mode de fonctionnement du marché et elle pourrait fort bien révolutionner un jour les échanges. Il n'en demeure pas moins évident, toutefois, qu'un système comme le CATS ne peut être implanté sans exercer d'influence sur la position des marchés et de leurs instances de réglementation. Ainsi, la décision prise par la Bourse de Toronto d'informatiser ses transactions a incité la Bourse de Montréal à se lancer dans un programme encore plus ambitieux. Le succès du système informatique de la Bourse de Toronto ne menaçait-il pas certains intérêts québécois? Ainsi que l'observe Williamson, « il [le CATS] n'avait probablement pas de quoi inquiéter les membres de la Bourse de Montréal qui transigeaient également à la Bourse de Toronto, mais il pouvait porter un dur coup aux quelques entreprises inscrites uniquement à la Bourse de Montréal et il risquait peut-être aussi d'être difficile à accepter pour le gouvernement du Québec<sup>115</sup> ».

Un comité a été formé. Il comprenait des représentants des Bourses de Toronto, Montréal et Vancouver ainsi que des représentants de l'Association nationale des négociants en valeurs mobilières et, plus tard, de la Bourse de l'Alberta. En 1975, le comité a soumis un plan qui, en fait, équivalait à la création d'un nouveau marché des valeurs mobilières pancanadien. Selon ce plan, la nouvelle entité proposée serait une société de l'Ontario et elle serait de ce fait assujettie à la réglementation de l'Ontario Securities Commission (OSC), même si on envisageait également la possibilité de créer un nouvel organisme de réglementation<sup>116</sup>. Quoiqu'il en soit, il semble que l'idée de ce système pancanadien n'ait pas progressé, fût-elle liée, en partie, à l'évolution du CATS. Il semble plutôt que le développement de l'informatisation des opérations boursières sera dominé par la Bourse de Toronto, ce qui laisse entrevoir une possibilité peu souhaitable, celle d'un cadre imposé par l'Ontario.

Cette possibilité ne peut que difficilement cadrer avec les plans de la Bourse de Montréal ou du gouvernement québécois. Sous la direction de Pierre Lortie, en effet, la Bourse de Montréal a beaucoup fait pour améliorer sa compétitivité. D'après des chiffres récents, le volume des échanges a augmenté de façon spectaculaire. Dans les cinq premiers mois de 1984, par exemple, la valeur des échanges réalisés à la Bourse de Montréal s'établissait à 23,4 % de celle de la Bourse de Toronto, alors que cette proportion pour la même période de 1983 s'établissait à 14,5 %<sup>117</sup>.

Cette amélioration de la situation de la Bourse de Montréal tient elle-même aux modifications apportées à la politique d'échange et à l'appui accordé à la Bourse par le gouvernement québécois. La Bourse de Montréal est en effet passée à un système américain modifié dans lequel les opérations relatives à un titre sont confiées à des spécialistes<sup>118</sup>. De

plus, la Bourse de Montréal fixe le prix maximum que peut demander une société de courtage pour une transaction<sup>119</sup>. À ce dynamisme de la Bourse elle-même sont venus s'ajouter les efforts de revitalisation du gouvernement québécois, qui offre maintenant un large éventail de stimulants fiscaux. Dans un cas, par exemple, on encourage les investissements en offrant des dégrèvements d'impôt de 166 % pour les investissements dans des sociétés d'exploration des ressources naturelles<sup>120</sup>. Un autre régime prévoit l'octroi de subventions non imposables pouvant atteindre 10 000 \$ pour la création de sociétés offrant leurs titres au grand public. Enfin, le gouvernement québécois a récemment projeté d'offrir des avantages fiscaux spéciaux aux spécialistes en certaines valeurs dans l'espoir d'attirer plus de capitaux à la Bourse de Montréal et de rendre la Bourse plus concurrentielle<sup>121</sup>.

En faisant ressortir cet accroissement de la compétitivité de la Bourse de Montréal, nous ne voulons pas critiquer ces efforts, mais seulement indiquer qu'il y a risque de graves conflits entre l'Ontario et le Québec dans la mesure où l'éventualité d'un marché informatisé dominé par la Bourse de Toronto prend forme. De toute évidence, l'objectif actuel du gouvernement québécois ne consiste pas à construire un système national plus concurrentiel, mais bien à améliorer la situation des marchés financiers du Québec. On pourrait difficilement imaginer que l'objectif poursuivi par le gouvernement québécois actuel soit un marché informatisé dominé par Toronto. En ce sens, l'évolution de la technologie et les objectifs politiques actuels sont apparemment sur des voies convergentes. Plus le gouvernement du Québec sera déterminé à planifier le développement économique de la province, plus augmentera la possibilité d'un conflit interprovincial grave qui pourrait nuire aux marchés des valeurs mobilières et même imposer un fardeau économique au pays.

En intervenant dans le secteur des services financiers de la province, le gouvernement québécois semble avoir accéléré l'apparition d'institutions financières offrant un éventail complet de services, tout au moins dans les limites autorisées par la province. Ces modifications semblent favoriser la concurrence en admettant un plus grand nombre d'intervenants à entrer dans des domaines qui, auparavant, leur avaient été souvent fermés. En ce sens, les modifications législatives de l'ex-ministre des Finances du Québec, Jacques Parizeau, semblent avoir activé les forces de la concurrence. Ces mesures peuvent elles aussi mener à des conflits interprovinciaux ou fédéraux-provinciaux, particulièrement si, en fait, elles visent à renforcer les marchés de capitaux et les institutions du Québec, fût-ce aux dépens de ceux d'autres provinces. Il est difficile de savoir si, à long terme, la déréglementation des services financiers contribuera à améliorer la situation des marchés des valeurs mobilières, primaires ou secondaires.

Les intermédiaires financiers ont exercé des pressions croissantes afin d'étendre la gamme des services qu'ils peuvent offrir. Par exemple, la

Banque Toronto-Dominion a demandé l'autorisation d'offrir des services boursiers à rabais en instituant son service Ligne verte<sup>122</sup>. De même, Daly Gordon a demandé à la Bourse de Toronto de s'associer à une importante société de portefeuille belge. Cette demande soulevait de délicates questions quant aux restrictions imposées à la propriété étrangère<sup>123</sup>; la participation des non-résidents dans une société canadienne ne peut en effet dépasser 10 %<sup>124</sup>. Enfin, la Midland Doherty s'apprête à offrir des comptes de gestion de trésorerie analogues au système lancé par le courtier américain Merrill Lynch Pierce Fenner & Smith Inc., qui équivaldraient à des comptes de chèques<sup>125</sup>. Ces demandes comptent parmi les dernières mesures prises par le secteur pour diversifier ses services financiers. En réponse, le gouvernement de l'Ontario — l'OSC, en fait, principal organisme de réglementation intéressé — a commencé à tenir des audiences qui lui permettront non seulement d'étudier ces demandes, mais également de se faire une idée de leurs retombées générales sur la réglementation. L'Ontario et le fédéral ont par ailleurs décidé d'étudier les grandes questions que soulève la tendance actuelle à la déréglementation.

Ainsi que nous l'avons noté, le Québec prévoit avoir mené à bien ses plans de déréglementation d'ici la fin de 1985. Même si le ministre des Finances Parizeau a indiqué, avant de démissionner, qu'il accepterait de consulter l'Ontario et le fédéral, il a bien expliqué que le Québec n'avait pas l'intention de retarder son calendrier législatif<sup>126</sup>.

Le Québec, par une série de modifications de la législation, a assoupli les règles de propriété et autorisé une grande diversification des fonctions des marchés financiers. En 1983, le Québec a modifié sa *Loi sur les valeurs mobilières* de manière à éliminer les restrictions relatives à la propriété des négociants en valeurs mobilières assujettis à la réglementation du Québec. De même, les pouvoirs des sociétés d'assurances mutuelles et d'assurance-titres ont été élargis — ou sont sur le point de l'être —, ainsi que le seront les pouvoirs des caisses de crédit et des sociétés de fiducie<sup>127</sup>. Ces décisions ont eu au Québec des résultats évidents. Le groupe de compagnies d'assurance-vie La Laurentienne a acheté des titres de la société de courtage québécoise Geoffrion Leclerc Inc. La compagnie d'assurance Standard Life a acquis des intérêts dans le Trust Général du Canada. Le Trust Général possède aujourd'hui un permis de courtage limité. Le Montreal Trust a fait une demande de permis de courtage limité. Et d'autres changements encore ont été faits ou sont envisagés<sup>128</sup>.

Alors qu'il était encore titulaire des Finances, le ministre Parizeau était un partisan convaincu de la déréglementation. Parizeau soutenait que ces mesures étaient absolument nécessaires, dans la mesure où il croyait que la spécialisation des services financiers ne devait pas se faire

au détriment des besoins de diversification des quatre piliers du secteur : les banques, les sociétés de fiducie, les maisons de courtage et les compagnies d'assurance<sup>129</sup>. En fait, les mesures prises par le Québec ne sont pas nécessairement conformes aux apparences. Premièrement, le terme « déréglementation » constitue une fausse appellation. La politique du Québec s'apparente davantage à une nouvelle forme de réglementation faisant suite à l'intégration au secteur de la fonction « services financiers ». L'une des clés du plan Parizeau consistait à élargir le cadre de la réglementation établi par l'Inspecteur général des institutions financières; l'organisme réglemente aujourd'hui les activités des sociétés de fiducie, des caisses populaires et des compagnies d'assurance du Québec. Ainsi, le secteur est maintenant soumis à la réglementation fonctionnelle d'un organisme puissant qui peut mieux en assurer la surveillance et le contrôle.

Par ailleurs, la « déréglementation » ne poursuit peut-être pas simplement un objectif d'intégration. Robert MacIntosh, président de l'Association des banquiers canadiens, a récemment déclaré : « De toute évidence, cette stratégie vise à soutenir les institutions établies au Québec<sup>130</sup>. » Parizeau lui-même, alors qu'il était encore ministre des Finances, déclarait : « Il est évident que cette approche pourrait faire des institutions financières non bancaires des concurrents directs des banques. En soi, cela ne serait pas une mauvaise chose<sup>131</sup>. » En fait, il semble que la politique de déréglementation masque l'objectif réel du gouvernement québécois, à savoir renforcer le secteur financier du Québec par une concentration des ressources en capital. Et les discours qui entourent la déréglementation masquent le désir d'aider le secteur financier du Québec à se suffire à lui-même, face aux autres compagnies canadiennes. Les décisions du Québec ont été appuyées par de nouvelles règles et de nouveaux règlements. Reste à savoir dans quelle mesure le Québec sera prêt à ouvrir son secteur financier aux autres compagnies canadiennes. On n'a qu'à se rappeler à cet égard comment le gouvernement québécois s'est montré peu favorable à l'acquisition du crédit foncier par des intérêts non québécois.

Il semble que la déréglementation ait constitué pour le Québec un prétexte pour redéfinir le cadre de la réglementation, pour mieux contrôler le secteur en vantant les mérites de la concurrence. Les décisions unilatérales du Québec, à tout le moins, ont accéléré le rythme du changement, notamment en Ontario. Bien que les problèmes soulevés par l'intégration des services financiers doivent un jour être abordés, le fait que l'Ontario et le Québec se préparent chacun pour soi, et peut-être même à la hâte, à cette intégration risque de porter préjudice à l'ensemble des marchés de capitaux du Canada. Par exemple, il se peut que la réglementation de l'Ontario et celle du Québec ne coïncident pas. Cette

situation pourrait accentuer la balkanisation des services financiers offerts au Canada. Par exemple, si les conditions imposées en Ontario sont plus sévères, les entreprises qui voudront s'implanter au Québec se trouveront dans l'obligation de créer des entités québécoises distinctes si elles veulent demeurer en activité dans les deux provinces.

De plus, comme nous l'avons noté précédemment, on ne porte guère attention aux conséquences pour les marchés financiers de l'intégration ou de la diversification rapides des services financiers. Certains se sont inquiétés des effets éventuels de cette intégration sur la concentration du capital dans le secteur, l'influence de grandes institutions comme les banques sur le secteur du courtage et les risques de conflits d'intérêt suscités par l'intégration; on s'est toutefois peu attardé aux conséquences de la déréglementation sur la situation du marché des valeurs mobilières. En partie, cela n'est pas étonnant, car le débat porte en fait sur la structure du secteur des services financiers; ce modèle structurel peut cependant fort bien exercer une influence sur la situation des marchés. Il n'est certainement pas évident que, après son intégration, le secteur des services financiers sera plus sensible aux besoins des marchés des valeurs mobilières. En effet, l'apparition d'institutions offrant l'éventail complet des services financiers peut fort bien jouer contre les marchés de capitaux dans la mesure où les services spécialisés disparaissent; et pourtant, le Canada a bel et bien besoin, croyons-nous, de solides marchés financiers. Toutefois, les milieux de la politique et de la réglementation veulent apparemment éviter qu'on aborde sérieusement la question de la santé des marchés financiers.

Au Canada, la réglementation des valeurs mobilières est principalement du ressort des provinces. Comme dans d'autres secteurs, la réglementation provinciale des valeurs mobilières a constitué un important instrument de contrôle d'un segment vital des marchés financiers. Comme dans d'autres domaines, les gouvernements provinciaux et leurs mandataires ont fait de la réglementation un instrument de planification. Et cette planification, particulièrement dans les principales juridictions provinciales, a signifié un élargissement des objectifs politiques. L'harmonisation des politiques est de ce fait devenue une possibilité d'autant plus lointaine. En soi, cette situation, comme nous l'avons observé, n'est pas forcément néfaste. Elle ne fait que témoigner des divergences qui existent. Comme les pressions technologiques et politiques ont créé un milieu d'une grande incertitude, il est de plus en plus possible que les divergences s'aggravent. De plus, les organismes provinciaux n'ont pas contribué à faciliter l'étude des changements. Ainsi, alors même que la nécessité d'un changement devenait de plus en plus pressante, notre aptitude à prendre des mesures uniformes diminuait. Face à des transformations économiques et technologiques profondes, les marchés financiers sont confrontés à la possibilité très réelle que des décisions politiques aient des effets préjudiciables. Une telle situation de concurrence

politique a bien peu de chances d'améliorer la situation ou la capacité des marchés financiers du Canada. Encore une fois, le Canada se trouve en équilibre entre des forces de marché sous-développées et des forces politiques inefficaces. Dans une économie où la concurrence internationale est de plus en plus vive, une telle situation ne peut être envisagée avec indifférence.



### Conclusions : *questions et options*

---

Le mandat de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada est à la fois étendu et ambitieux. La Commission doit en particulier étudier la capacité du Canada de s'adapter à la nature changeante de l'économie mondiale; elle a également reçu le mandat de se pencher sur l'incidence du système fédéral sur la faculté d'adaptation du pays. Plus précisément, on s'interroge en effet sur la nécessité pour les administrations publiques d'harmoniser leurs activités relatives à l'économie de façon que les conflits intergouvernementaux puissent être réglés efficacement et dans le but de parvenir à l'efficience et à l'efficacité dans ces activités. Dans ce travail de recherche, nous nous sommes intéressés à un aspect important de la dimension intergouvernementale de la gestion économique, à savoir les aspects intergouvernementaux de la réglementation économique. Cet intérêt tient au fait que, ainsi que l'a observé la Commission dans *L'enjeu*, le mode d'intervention des administrations publiques dans la vie des Canadiens a évolué<sup>1</sup>. L'un des aspects les plus importants de cette évolution a été que les administrations ont fait de la réglementation économique un important instrument de politique. Bien qu'il soit difficile de fournir des chiffres précis à l'appui de cette affirmation, nous croyons que, dans plusieurs secteurs de l'économie dont certains sont essentiels à nos perspectives économiques, la réglementation économique est progressivement devenue un instrument de façonnement et d'action sur la nature des activités économiques aussi important que les dépenses de l'État et la fiscalité. Cette évolution a eu de profondes conséquences sur les relations intergouvernementales au Canada, conséquences qui sont au coeur même du mandat de la Commission, et sur les inquiétudes générales que soulève un système intergouvernemental

chargé de conflits. Dans notre travail, nous avons cherché, par le biais d'une série d'études de cas, à découvrir les causes des conflits associés à la réglementation économique et à cerner leurs conséquences sur la prise de décisions à caractère économique.

Nous n'avons pas l'intention, dans nos conclusions, de résumer les observations et les conclusions associées à chacune des trois études de cas. Ainsi que nous l'avons souligné dans le chapitre 1, nous n'avons pas fait ces études de cas dans l'espoir de prouver l'hypothèse centrale de notre projet, mais parce que nous croyions qu'elles pouvaient bien illustrer cette hypothèse et prêter appui à l'argument général de cette étude. Nous nous proposons plutôt de faire ici un bilan des grandes questions que soulève l'utilisation de la réglementation économique comme instrument politique, dans la mesure où le phénomène concerne l'intérêt de la Commission pour les aspects de la politique intergouvernementale relatifs à la prise de décisions économiques et pour l'incidence de ces aspects politiques sur la faculté d'adaptation du Canada. Dans la deuxième section du chapitre, nous examinerons certains des principaux moyens qu'on pourrait envisager pour résoudre les problèmes qui ont surgi. Nous tenons à insister sur le fait que, dans cette section, nous n'essaierons pas de proposer des mesures politiques précises qui s'appliqueraient à l'un ou l'autre des secteurs auxquels nous nous sommes intéressés dans nos études de cas. De même, nous ne tenterons pas de recommander des mesures précises, ni à l'intention de la Commission, ni à un plus vaste auditoire. Nous nous limiterons à faire un survol des principales options qui, selon nous, méritent d'être considérées.

## **La réglementation économique et le système fédéral : questions**

Dans le chapitre 1, nous avons donné une « une définition de travail » de la réglementation économique. Pour nous, la réglementation économique suppose l'utilisation du pouvoir coercitif de l'État dans l'orientation ou le contrôle du comportement ou des choix économiques des entreprises et des particuliers. En matière de comportement économique, nous avons limité la réglementation à trois domaines précis : l'entrée dans une activité, l'établissement des prix et l'établissement de normes, ce dernier étant nettement moins important. Dans bien des ouvrages consacrés à cette question, on postule, parfois explicitement, mais généralement implicitement, que, comme instrument de gouvernement, réglementation économique n'a servi qu'une seule fonction : contrôler les activités économiques de manière à prévenir les comportements d'entreprise que la société, par le biais du processus politique, a jugés inacceptables.

Notre analyse repose sur l'idée qu'il est inacceptable de confiner à priori la réglementation à une seule fonction. Dans la mesure où la réglementation est vue comme un problème, cette hypothèse risque non seulement de mal orienter l'analyse du problème, mais également de mal diriger la recherche de solutions. Au Canada, la réglementation économique a toujours servi plusieurs fonctions. Les gouvernements en ont fait un instrument par lequel ils ont cherché à influencer ou à contrôler l'activité économique en donnant à la réglementation une vocation positive et prescriptive bien différente de la fonction négative et proscriptive de la réglementation de contrôle. Nous avons utilisé les termes « promotion » et « planification » pour décrire les fonctions positives de la réglementation.

En soi, notre tentative de définition du caractère polyvalent de la réglementation n'est pas particulièrement neuve. James Landis reconnaissait d'ailleurs la chose dès 1936 dans l'une des premières études consacrées à la question aux États-Unis<sup>2</sup>. De même J.A. Corry, après avoir décrit les activités de réglementation du gouvernement canadien en 1941, en arrivait à la conclusion que « dans chaque cas, l'objectif poursuivi ne consiste pas simplement à essayer de dissuader des individus de s'engager dans certaines formes d'activité. Il transcende le contrôle social qu'on obtient par exemple par le droit pénal en ce qu'il poursuit des buts positifs et vise à une certaine modification du cadre économique et social<sup>3</sup> ». À cet égard, notre contribution, pour peu qu'on la juge utile, aura consisté à établir un cadre d'analyse plus systématique de la nature des fonctions de la réglementation et des aspects qui les distinguent les unes des autres.

À notre avis, les trois fonctions soi-disant « idéales » de la réglementation — le contrôle, la promotion et la planification — se distinguent à deux points de vue importants. Le premier concerne le processus décisionnel des instances de réglementation, et le second, la portée des décisions des instances. Pour nous, le processus décisionnel associé à la réglementation de contrôle présente des caractéristiques propres : il est habituellement réactif, correctif et spécifique. Si l'on imagine que les trois fonctions de la réglementation forment un continuum dont la planification et le contrôle constitueraient les extrêmes, on pourrait dire de la réglementation de planification qu'elle suppose un rôle beaucoup plus actif ou dynamique ainsi qu'une approche du processus décisionnel plus générale et davantage axée sur la solution de problèmes et la formulation de politiques.

La seconde dimension caractéristique des fonctions de la réglementation est la portée du processus décisionnel. En nous appuyant sur les concepts de structure, de conduite et de buts ou d'objectifs pour mesurer la portée de la réglementation, nous avons affirmé que les fonctions de la réglementation présentaient de nettes différences. Nous avons

soutenu que la réglementation de contrôle, à un extrême, concernait moins souvent des questions de structure et visait habituellement à réglementer un éventail restreint d'activités d'entreprise. La réglementation de planification, à l'inverse, est associée à des questions de structure et vise un ensemble beaucoup plus complet d'activités d'entreprise. La réglementation de promotion, enfin, tomberait quelque part entre ces deux pôles, compte tenu de son objet de promotion. Mais l'élément de différenciation de loin le plus important concerne les objectifs ou les buts de la réglementation. La réglementation de contrôle, soutenons-nous, est utilisée dans la poursuite d'un ensemble relativement restreint et circonscrit d'objectifs publics visant principalement le secteur réglementé. Par cela, nous voulons dire que, en régime de contrôle, les objectifs poursuivis par la réglementation ne concernent habituellement que les participants immédiats, les entreprises et leurs clients. La réglementation de planification, en revanche, sert à atteindre un éventail d'objectifs beaucoup plus large comprenant notamment — et peut-être surtout — des objectifs exogènes. Ces objectifs supposent l'utilisation du secteur ou de certaines entreprises dans la réalisation d'objectifs étrangers à la vocation des principaux participants. On pourra par exemple appliquer la réglementation des chemins de fer au développement régional ou la réglementation des télécommunications à la promotion de l'unité nationale.

En nous fondant sur ce que nous venons de rappeler, nous avons également affirmé que la réglementation de contrôle s'intéresse principalement aux règles, alors que la réglementation de planification est davantage axée sur les résultats. En d'autres termes, la réglementation de contrôle sert plus à fixer les limites de la conduite des entreprises, alors que la réglementation de planification vise à mettre l'activité économique au service de la réalisation d'objectifs publics. Cette analyse conceptuelle, même si elle est peut-être un peu abstraite, est essentielle à la compréhension du principe central d'analyse qui a guidé notre étude des aspects politiques de la réglementation. Ce principe est le degré d'autonomie laissé aux centres de décision de l'entreprise pour prendre leurs décisions économiques essentielles. Nous avons soutenu que c'est en régime de réglementation de contrôle que les dirigeants d'entreprise disposaient de la plus grande marge de manoeuvre pour prendre les décisions essentielles à leurs affaires. En réglementation de planification, par contre, l'entreprise perd une bonne part d'autonomie, et l'État en vient à jouer un rôle de premier plan dans la définition des objectifs poursuivis, non pas uniquement par les entreprises, mais aussi par les secteurs d'activité eux-mêmes. Nous avons affirmé qu'on pouvait sommairement distinguer les uns des autres les principaux types de réglementation en associant la réglementation de contrôle à une prise de décisions économiques *dictée* ou *dominée par l'entreprise*, et la régle-

mentation de planification, à une prise de décisions économiques *dictée* ou *dominée par l'État*.

L'un des principaux sujets d'intérêt de la Commission royale concerne les aspects politiques de la prise de décisions économiques et, plus précisément, l'action des aspects politiques et de la structure de ce processus décisionnel sur la formulation et la réalisation des politiques et des objectifs nationaux. Notre analyse concerne précisément ce propos. L'argument central que nous avons avancé dans cette étude est que, à chaque fonction de la réglementation correspondent des dimensions politiques propres, c'est-à-dire des modèles de relations et de conflits politiques; de plus, nous avons affirmé que la nature de ces modèles exerce une influence sur la réalisation des objectifs publics. Pour nous, en modifiant la fonction de la réglementation, on en modifie en profondeur les aspects politiques. Évidemment, nous aurions pu nous intéresser avec profit à d'autres aspects de la question; toutefois, nous avons choisi de nous intéresser à deux aspects en particulier parce qu'ils nous aident à comprendre pourquoi et comment les dimensions politiques de la réglementation agissent sur la réalisation des objectifs des politiques économiques. Ces deux aspects sont, premièrement, le modèle de représentation et de participation des intérêts en jeu dans le processus de la réglementation et, deuxièmement, la nature des relations entre les questions, institutions et processus du domaine de la réglementation d'une part et les autres questions, institutions et processus politiques d'autre part.

Nous n'avons pas cherché, dans cette étude, à soumettre à un véritable test notre argument de base, savoir que les changements du degré d'autonomie des entreprises entraînent des changements de la structure des mécanismes et des rapports politiques. Nous nous sommes bornés à analyser l'incidence des dimensions politiques intergouvernementales de la réglementation économique sur les dimensions politiques de la prise de décisions à caractère économique. En fait, nous avons avancé l'hypothèse qu'il y a un lien causal entre les conflits intergouvernementaux et les changements de la fonction de la réglementation. Moins la réglementation économique a une fonction de contrôle et plus elle prend une fonction de planification, plus les conflits se multiplient. Et pourquoi? Si on met de côté les questions comme la partisanerie, les personnes en présence, le statut et les simples impératifs territoriaux, qui toutes jouent, à des degrés divers, un certain rôle, nous en arrivons à la raison fondamentale : les retombées des politiques publiques ne sont pas neutres. Elles peuvent conférer des avantages à certaines personnes, certaines entreprises, certains secteurs d'activité. En changeant la fonction de la réglementation de manière à accroître le pouvoir de l'État aux dépens de celui des centres de décision de l'entreprise, on donne à ceux qui occupent des postes de décision dans l'admi-

nistration publique un ensemble d'outils et de politiques qui leur permettent précisément de conférer ces avantages.

Au Canada, nous avons onze ensembles de décideurs publics. Quand l'un d'eux change la fonction d'une réglementation de manière à accroître ses pouvoirs, les autres sont inévitablement touchés à des degrés divers. Nous avons affirmé que, pour comprendre ces phénomènes, on pouvait notamment en analyser les répercussions sur le triple rôle que jouent les gouvernements, à titre de représentants d'intérêts, de propriétaires d'entreprises réglementées et de centres de décision. Si certains gouvernements estiment que leurs intérêts vitaux, au sens de ces rôles (et il pourrait y en avoir d'autres), sont menacés ou risquent de l'être, ils ne se plieront pas automatiquement aux objectifs fixés par d'autres. Et cela est vrai, croyons-nous, aussi bien entre les provinces qu'entre les deux ordres de gouvernement. Il en résulte un accroissement des conflits intergouvernementaux, même si l'intensité des conflits varie en fonction du rôle de l'État qui est touché. Ainsi, les gouvernements sont davantage portés à entrer en conflit avec d'autres gouvernements lorsqu'ils estiment que leur rôle politique risque d'être influencé ou restreint par d'autres gouvernements que lorsque leur rôle à titre de représentants ou de propriétaires est menacé.

Évidemment, le problème n'est pas le conflit intergouvernemental en soi. Un conflit peut être profitable s'il mène à une redéfinition des problèmes publics et des solutions politiques. Le conflit, dans ce sens, est un phénomène normal d'une société démocratique, et il ne doit pas seulement être envisagé, mais également encouragé. Ainsi, se poser la question « quel a été l'effet de l'évolution de la fonction de la réglementation économique sur les relations intergouvernementales? » et répondre qu'elle a mené à un accroissement des conflits n'a rien de neuf. La véritable question qu'il faut se poser est bien plus importante : « Quelles ont été les retombées des conflits intergouvernementaux ainsi causés sur la prise de décision d'ordre économique? » Plus précisément, quelles ont été les conséquences politiques de ces conflits, et, si elles ont été négatives, comment pourrait-on les améliorer? Ce sont là les questions importantes que cette étude soulève et qui doivent être abordées. Dans le reste de ce chapitre, nous exposerons sommairement certaines des raisons pour lesquelles nous croyons que les conséquences des conflits sont bel et bien sérieuses, et, dans une deuxième étape, nous énoncerons un certain nombre de réponses possibles.

Pendant sa première série d'audiences publiques, la Commission « a observé que les conflits fédéraux-provinciaux abordés le plus souvent concernaient des problèmes non résolus, des intérêts non servis, des priorités non fixées et des occasions perdues par manque de volonté commune<sup>4</sup> ». Ailleurs, la Commission cite les paroles d'un dirigeant d'entreprise pour qui les luttes entre gouvernements ne menaçaient que trop souvent l'union économique<sup>5</sup>. Ces deux observations résument

avec précision et concision ce que nous croyons être les conséquences des conflits intergouvernementaux suscités par les changements de la fonction de la réglementation. Nos études de cas des transports aériens et des télécommunications font bien ressortir certaines de ces conséquences. Elles montrent notamment comment les conflits peuvent immobiliser les gouvernements et les empêcher ainsi d'atteindre leurs objectifs.

Les conséquences les plus graves de ces conflits viennent de ce qu'ils peuvent créer des obstacles au processus d'adaptation et à la faculté de réaction des gouvernements dans les domaines de la politique économique qui appellent apparemment des changements. Parallèlement, des gouvernements peuvent choisir d'utiliser leurs ressources — et elles sont souvent importantes — pour miner les objectifs d'autres gouvernements, ce qui risque de mener à une concurrence intergouvernementale socialement injustifiable et ruineuse. De plus, les conflits intergouvernementaux ont malheureusement trop souvent comme conséquence — et ce, quels que soient les instruments politiques en jeu — de faire primer des questions qui sont manifestement de second ordre — à savoir qui ou quel niveau de gouvernement doit décider, par exemple — et non des questions de toute première importance quant aux buts et aux objectifs publics à poursuivre. Nous ne voulons pas par là nier le fait que les premiers puissent se substituer aux seconds; nous croyons simplement que les conflits intergouvernementaux peuvent facilement dégénérer en bataille terre-à-terre, au détriment de l'essentiel.

En s'attachant ainsi aux conséquences politiques des conflits intergouvernementaux, il faut bien prendre garde de ne pas adopter indûment un point de vue uniquement centré sur le gouvernement. Ces conflits ne sont pas uniquement source d'immobilisme et de gaspillage de ressources publiques; ils obligent également les entreprises et les secteurs d'activité qui y sont mêlés ainsi que leurs clients, leurs fournisseurs et leurs concurrents à supporter des coûts importants. Essentiellement, ces coûts sont de deux ordres.

Les premiers tirent leur origine de la nécessité pour les entreprises de consacrer des ressources accrues au contrôle du processus de formulation des politiques et, si cela est nécessaire et possible, à une participation à ce processus. Le passage de la réglementation de contrôle à la réglementation de planification suscite un accroissement de ces coûts, et ce, à deux égards. D'une part, comme l'État en général devient un acteur beaucoup plus important dans le processus de décision de l'entreprise, toute planification éclairée de la stratégie de cette dernière suppose qu'on accorde plus d'attention aux activités de l'État. Deuxièmement, il y a les coûts associés au processus intergouvernemental proprement dit. Si ce processus se transforme en tribune importante exerçant une influence marquée sur la prise de décision des entreprises, il est normal qu'on emploie des ressources pour suivre et, si possible,

influencer les décisions qui s'y prennent. Il faut par ailleurs reconnaître que les rapports avec les gouvernements sont devenus une réalité inévitable à une époque où l'État joue un rôle actif et que, de ce fait, les hausses de coûts associées à l'évolution de la nature de la réglementation ont, au pire, un effet cumulatif. De plus, il ne faut pas oublier que certains des coûts associés aux rapports avec les administrations publiques sont liés aux demandes d'avantages adressées par l'entreprise à l'État, et qu'ils ne tiennent pas simplement aux réactions de l'entreprise à l'influence de l'État.

La deuxième grande catégorie de coûts — les coûts financiers et psychologiques associés à une multiplication des conflits intergouvernementaux — devrait nous inquiéter davantage. En régime de réglementation de contrôle, les centres de décision de l'entreprise disposent d'une grande marge de manoeuvre dans le choix de leur réaction à l'évolution technologique et économique. Quand les dirigeants d'entreprise sont seuls responsables de la planification de leurs destinées, la faculté d'adaptation des entreprises est principalement fonction, toutes choses étant égales par ailleurs, des capacités de l'entreprise et des mécanismes qu'elle s'est donnés. En régime de réglementation de planification et, qui plus est, quand des conflits intergouvernementaux surgissent dans un tel cadre, cette relation est modifiée en profondeur. Quels que soient les mérites des exercices de planification de l'État (mérites que nous avons choisi de ne pas évaluer ici), les entreprises doivent tenir compte des initiatives des gouvernements — initiatives qui peuvent devenir capitales — quand ceux-ci s'efforcent, dans un isolement relatif, de planifier. Par contre, lorsqu'un gouvernement envisage de planifier, mais que d'autres s'y opposent, on ne revient pas à une situation dans laquelle les entreprises réglementées conservent leur autonomie décisionnelle par suite du repli de l'État. Le plus souvent, on observe un vide de planification dans lequel les décideurs de l'entreprise doivent attendre que ceux des États résolvent leurs différends.

Dans un milieu relativement stable et isolé, le phénomène n'a pas vraiment de quoi inquiéter. En revanche, dans un milieu dynamique caractérisé par une évolution rapide de la technologie et soumis à des forces extérieures — la situation internationale, par exemple —, mettre la planification en attente risque de menacer gravement la faculté d'adaptation des entreprises. L'équipement risque de ne pas être acheté ou modernisé, et les investissements au titre de la recherche et du développement risquent de ne pas être faits. Dans une telle situation, les décideurs de l'entreprise doivent réagir à des forces économiques incertaines, mais inévitables, ainsi qu'aux décisions de l'État, mais ils se trouvent dans l'impossibilité de le faire parce que l'État n'arrive pas à prendre ses décisions. Un autre facteur fait obstacle à la faculté d'adaptation de l'entreprise : l'importance que pourraient attribuer les dirigeants d'entreprise à des objectifs comme l'efficacité n'aura

vraisemblablement plus le même poids dans les conflits intergouvernementaux relatifs aux plans de développement industriel. Il en résulte que la faculté d'adaptation des entreprises est fortement influencée par les gouvernements, tant dans les conflits intergouvernementaux que dans les priorités que se donnent les gouvernements pour les résoudre.

Par ailleurs, il ne faut pas faire supporter aux gouvernements la totalité des coûts associés aux conflits intergouvernementaux. Même s'ils disposent d'une plus grande autonomie qu'on ne le suppose généralement pour donner forme à leurs programmes et leurs décisions politiques, les gouvernements n'agissent pas, dans une société démocratique comme la nôtre, dans l'isolement. Ils sont sensibles et ils réagissent aux demandes et aux pressions du milieu. Ces pressions, généralement, émanent de l'électorat, mais elles peuvent venir plus précisément des parties intéressées, et notamment des entreprises. Les gouvernements ne décident pas dans l'abstrait des inconvénients et des fardeaux qu'ils imposent; on les persuade d'agir. Le processus de la réglementation — le « jeu de la réglementation » comme on l'a astucieusement décrit — est en fait une grande arène dans laquelle les acteurs du secteur privé cherchent, par l'intermédiaire des instruments de gouvernement, à prendre l'avantage sur leurs concurrents<sup>6</sup>. Ce serait faire preuve de négligence, dans une analyse des coûts de l'État, que de méconnaître cet important aspect de la réalité politique.

Les conflits intergouvernementaux relatifs à la réglementation de planification sont à l'origine d'un dernier ensemble de coûts. Ces coûts, cependant, ne s'observent que si la planification est confiée à un organisme de réglementation indépendant. Quand la planification par voie de réglementation est prise en charge par un ministère public, la question ne se pose pas. Ainsi, nous croyons que les coûts que peuvent entraîner les conflits intergouvernementaux relatifs à la fonction de planification attribuée à un organisme de réglementation font intervenir la légitimité et la capacité d'action d'un tel organisme.

Selon nous, en confiant un rôle de planification à un organisme de réglementation indépendant, on lui donne un caractère politique qui risque d'ébranler sa légitimité comme centre de décision public, particulièrement s'il devient mêlé à des différends politiques plus importants. On se rappellera que nous avons soutenu, dans le chapitre 1, que les organismes de réglementation, le plus souvent, n'avaient pas tant été créés dans un souci de dépolitisation que dans le but de changer l'arène politique et, par conséquent, de modifier les rapports entre les questions politiques relatives à la réglementation et les autorités élues. Les législateurs ont en effet senti le besoin de créer des organismes impartiaux et spécialisés qui seraient relativement éloignés et isolés des grands conflits politiques. Pour affermir la légitimité de leur rôle, les organismes de réglementation se sont donné une éthique administrative qui complétait le mandat que leur donnait la législation. Ils y sont parvenus en con-

centrant leur activité sur des questions bien précises et en insistant sur l'importance des précédents dans leurs décisions. Qu'on n'ait pas véritablement mis en doute leur obligation de rendre compte avant la fin des années 1960 témoigne bien des succès qu'ils ont obtenus à cet égard. Le problème ne se posait pas dans la mesure où leur légitimité était établie.

L'une des principales conséquences de l'apparition de la réglementation de planification a été l'évanouissement de cet isolement protecteur. Même si ceux qui ont pensé donner un rôle de planification à des organismes de réglementation ont considéré la chose comme admise, rien n'obligeait les autres parties visées à s'en remettre à la compétence des organismes en matière de planification. En d'autres termes, la compétence qu'on attribuait à un organisme de réglementation légitimé dans sa fonction de contrôle lui était refusée en régime de planification. Pour l'organisme de réglementation, cette situation a pour conséquence que ses décisions ne sont plus automatiquement respectées ni observées. Cela est particulièrement gênant quand la planification n'est pas l'unique ni la principale fonction de l'organisme, dans la mesure où cette perte de légitimité s'étend à ses autres rôles, et au point où son efficacité même en arrive à être mise en doute.

Cette question nous amène à parler d'un aspect qui lui est apparenté, le débat relatif à la responsabilité des organismes de réglementation. Au cours de la dernière décennie, et il ne s'agit pas d'une simple coïncidence, le pouvoir de décision de ces organismes, particulièrement au niveau fédéral, a fait l'objet de nombreuses critiques. Ces critiques sont venues, faut-il s'en étonner, des gouvernements provinciaux, mais aussi des ministres fédéraux envers lesquels les organismes devaient rendre compte. Cette situation a mené certains à proposer qu'on accroisse le contrôle politique sur les organismes de réglementation, proposition qui, à son tour, a soulevé des inquiétudes quant à l'ingérence de la politique dans des domaines où l'indépendance des instances de réglementation semblait indispensable<sup>7</sup>.

Même si un affaiblissement de la légitimité des organismes de réglementation peut en soi miner leur efficacité, il importe de ne pas négliger la question des conséquences sur la capacité de décision de ces organismes d'un passage de la réglementation de contrôle à la réglementation de planification et de la politisation qui l'accompagne. On aurait en effet de bonnes raisons de se demander si, dans ce processus, les organismes de réglementation ne risqueraient pas de perdre leur « avantage institutionnel relatif ». Les politiciens disposent d'une marge de manoeuvre considérable dans le choix de leurs programmes; cela n'est pas le cas des organismes de réglementation. Il est particulièrement important d'observer, à cet égard, que les organismes de réglementation, contrairement aux politiciens, ont, ainsi que nous l'avons déjà souligné, le « devoir de trancher » les questions soumises à leur attention. De plus, quand les intérêts divergent, le processus politique convient mieux à la

négociation, à l'adaptation et aux compromis qu'un processus de réglementation caractérisé par des rapports antagonistes. En outre, les instruments de décision des instances de réglementation sont passablement moins développés que ceux des instances politiques classiques. Les organismes de réglementation, en particulier, même s'ils ont le moyen de conférer des avantages à certains participants, sont encore plus limités que les instances politiques dans les moyens dont ils disposent pour apaiser les perdants. Reste à savoir, enfin, si les moyens « d'orientation et de contrôle » de la réglementation sont bien adaptés à un processus ouvert d'établissement d'objectifs indispensable dans un milieu en pleine évolution technologique et économique, particulièrement lorsque l'efficacité, la productivité et le développement technologique doivent être stimulés<sup>8</sup>. Bien que les inquiétudes soulevées par la capacité des organismes de réglementation d'agir comme agents de planification doivent faire l'objet d'une étude propre, les conflits intergouvernementaux suscités par la fonction planification de la réglementation contribuent à les mettre en évidence et à les renforcer.

### **La réglementation économique et le système fédéral : options**

Nous sommes d'avis que les conflits intergouvernementaux suscités par les changements de la fonction de la réglementation économique imposent un lourd fardeau au secteur public et au secteur privé. Si les secteurs réglementés doivent contribuer à l'efficacité et à la capacité d'adaptation de l'économie canadienne — et, compte tenu du rôle vital qu'ils jouent sur le plan des infrastructures, il est essentiel qu'ils le fassent —, ce fardeau doit être allégé. Dans cette section de conclusion, nous présentons une description de quatre principales façons d'énoncer le problème : le maintien du statu quo, l'adoption de mécanismes de réglementation conjointe, la politisation de la réglementation et la déréglementation. Avant d'étudier ces options, il importe que nous commentions brièvement deux autres options qui, à première vue, mériteraient d'être examinées ici : l'interdélégation de pouvoirs et l'approbation ou la ratification par le Parlement des nominations au sein des organismes de réglementation fédéraux. Même si nous croyons que, en principe, ces solutions offrent un grand intérêt pour résoudre certains des problèmes intergouvernementaux associés aux mécanismes de réglementation, nous estimons qu'elles ne résolvent pas le problème central analysé dans cette étude<sup>9</sup>. Rappelons, en effet, que nous avons cherché à voir, dans ce travail, dans quelle mesure les changements de la fonction de la réglementation économique avaient été une source de conflits intergouvernementaux.

#### ***Maintien du statu quo***

Le maintien du statu quo n'est pas une option de pure forme. Certains estiment en effet que c'est la solution la plus intéressante de toutes. Les

raisons qu'ils invoquent sont doubles. D'une part, on peut soutenir que les changements de la fonction de la réglementation économique ne jouent pas le rôle causal que nous leur avons prêté. Si, par conséquent, le problème a été mal diagnostiqué ou exagérément grossi, les modifications qu'on voudrait apporter au réseau actuel des rôles et des relations risquent d'être mal orientées. Le deuxième argument qui milite en faveur du statu quo est bien simple : quels que puissent être les défauts du système actuel, les solutions de rechange risquent d'être pires. Cette façon de voir les choses a été formulée récemment, à l'occasion d'une conférence canado-américaine sur les problèmes de réglementation dans le secteur des communications, par Ian P. Sharp. Pour lui, la politique publique est en retard de dix ans sur l'évolution technologique, et la pire chose qui pourrait arriver serait qu'elle rattrape ce retard. Ainsi qu'il l'a déclaré :

Tout ira bien tant que ce retard subsistera, tant que les législateurs n'en arriveront pas à dire « ce problème nous est posé aujourd'hui, nous devons le résoudre aujourd'hui ». Si ce jour arrive jamais, nous nous trouverons dans un joli pétrin<sup>10</sup>.

À notre avis, les arguments invoqués à l'appui du statu quo pèchent à deux égards. Évidemment, nous rejetons l'argument selon lequel nous pourrions avoir mal diagnostiqué le problème, même si nous tenons à rappeler que nous n'avons pas prétendu que les changements de la fonction de la réglementation étaient l'unique cause des conflits analysés dans les trois études de cas. À notre avis, les faits montrent hors de tout doute que les conflits intergouvernementaux ont dans une très large mesure été provoqués par ces changements, et d'autres études (dans le secteur de la radiodiffusion et de l'énergie, par exemple) ne pourraient que confirmer ce point de vue. Nous tenons cependant à rappeler au lecteur que cette conclusion ne s'applique qu'à un aspect des dimensions politiques de la réglementation. Nous n'avons pas tenté de faire ici une analyse fouillée qui nous aurait permis de recenser les causes des changements de la fonction de la réglementation et des conflits intergouvernementaux qui ont suivi.

Le deuxième argument invoqué à l'appui du statu quo se réfute moins facilement. Si l'immobilisme des gouvernements était la principale conséquence des conflits intergouvernementaux que nous avons étudiés, les problèmes ne seraient peut-être pas suffisamment graves pour justifier de profonds changements d'orientation. Cette position repose évidemment sur la prémisse selon laquelle, en l'absence de politiques publiques explicites, le secteur privé reviendra aux lois du marché. Toutefois, cette prémisse paraît bien suspecte. De graves problèmes risquent de surgir, d'une part, si, par suite d'un conflit intergouvernemental, la légitimité et la capacité d'action des organismes de réglementation sont érodées au point de menacer la conduite des affaires dans les secteurs réglementés.

L'effet éventuel des conflits intergouvernementaux sur la planification des entreprises est cependant plus important encore. Si ces conflits entraînent un vide de planification — possibilité qui nous semble très réelle — et, de ce fait, des coûts considérables, la thèse du statu quo n'est manifestement pas défendable. De plus, le statu quo est encore moins acceptable dans une situation où deux juridictions, qu'elles soient du même ordre ou non, utilisent leurs pouvoirs de réglementation pour créer des obstacles à la libre circulation des biens, du capital ou des services. En d'autres termes, le statu quo ne peut être acceptable que s'il est établi qu'il n'exerce qu'un effet minime sur le processus décisionnel des entreprises ou sur le bon fonctionnement de l'union économique. À défaut, le statu quo n'est pas facile à défendre.

### *Mécanismes de réglementation conjointe*

La deuxième grande option serait une forme de réglementation conjointe, soit fédérale-provinciale, soit interprovinciale, compte tenu de la source des conflits. Plusieurs variantes s'offrent. Ainsi, les organismes de réglementation qui existent déjà, au niveau fédéral ou provincial, pourraient organiser, à tout le moins, des audiences communes, sinon prendre ensemble des décisions sur des problèmes communs. Diverses propositions de cet ordre ont été avancées pour régler les conflits de réglementation dans le secteur des valeurs mobilières, celui des télécommunications et certains aspects du secteur des transports<sup>11</sup>. Une deuxième variante importante supposerait qu'on donne à un ordre de gouvernement le pouvoir de nommer les membres d'un organisme de réglementation créé par un autre ordre de gouvernement<sup>12</sup>. Même s'il est possible que, dans une telle situation, le fédéral fasse des nominations au sein d'organismes provinciaux, c'est la proposition inverse qui est le plus souvent formulée.

Même si les divers projets de réglementation conjointe présentent des différences marquées, leur étude n'offre pas, pour les fins qui nous occupent, beaucoup d'intérêt. Il importe cependant de noter que, dans chaque cas, on accepte le principe d'une forme de partage des décisions dans la mesure où les gouvernements ont tous des intérêts légitimes dans un secteur donné. En effet, les propositions reposent toutes, à des degrés divers, sur une reconnaissance du principe de la coopération dans l'exercice du pouvoir de réglementer. C'est ce principe qu'il importe d'étudier pour évaluer cette option.

Les avantages d'une réglementation conjointe fondée sur la coopération viennent immédiatement à l'esprit. Un tel système de réglementation offrirait aux gouvernements participants l'influence politique voulue pour voir à ce que leurs intérêts, de quelque façon qu'ils aient été déterminés, soient respectés. L'argument a été défendu par Lesser, pour qui « [. . .] la coopération devrait signifier une forme d'association.

Même si les associés n'ont pas exactement le même statut, chacun devrait avoir un rôle concret à jouer dans le processus décisionnel<sup>13</sup> ». Si elle donnait les résultats escomptés, cette solution signifierait, pour les gouvernements, une diminution sensible du prix des conflits intergouvernementaux, voire l'élimination des conflits. Pour les entreprises réglementées, un régime de réglementation conjointe offrirait d'égales possibilités d'abaissement des coûts. En effet, il n'y aurait plus qu'un seul champ de décision en matière de réglementation, ce qui devrait éliminer les chevauchements et les conflits. Et qui plus est, la réglementation conjointe devrait abaisser les coûts que supposent les contacts avec plusieurs instances de réglementation et permettre aux instances de réglementation comme aux organismes réglementés d'éviter les problèmes associés à la réglementation mixte (fédérale-provinciale) ou double (provinciale-provinciale). Enfin, et surtout peut-être, on éliminerait le vide de planification en mettant fin aux conflits intergouvernementaux après s'être entendu sur le cadre et les objectifs de la réglementation. En dernier lieu, la réglementation conjointe, si le principe est accepté par les gouvernements, contribuerait à atténuer le phénomène de la perte de légitimité des organismes de réglementation. En effet, dans la mesure où la réglementation reposerait sur une base intergouvernementale, la légitimité des instances de réglementation ne pourrait qu'être rehaussée.

Pour obtenir ces avantages, cependant, il faudrait surmonter au préalable quelques obstacles de taille. Le premier consisterait à énoncer les mécanismes de nomination des membres d'un organisme de réglementation conjointe. La répartition des membres entre chacun des gouvernements constituerait un problème particulièrement délicat. Dans le secteur des télécommunications, par exemple, la composition d'un tel organisme de réglementation a fait l'objet de nombreuses propositions; nous n'en rapportons ici que cinq :

- six membres fédéraux, cinq membres provinciaux;
- six membres provinciaux, trois membres fédéraux;
- dix membres provinciaux, trois membres fédéraux;
- dix membres provinciaux, un membre fédéral; ou
- un membre de moins pour le fédéral que pour les provinces<sup>14</sup>.

La véritable question en jeu est qu'aucun gouvernement ne veuille qu'on le confine en permanence à une position minoritaire qui pourrait en faire l'éternel « perdant » du régime. Ce problème, qui pourrait être moins inquiétant dans un régime de réglementation de contrôle, prend évidemment une importance considérable aux yeux des gouvernements qui souhaitent faire de la réglementation un instrument de gouvernement plus positif. Dans une telle situation, les enjeux de la réglementation sont bien plus grands, et la question de la composition des organismes de réglementation prend une importance nouvelle.

Même si on arrivait à s'entendre sur la question des nominations, un régime de réglementation conjointe nous mettrait devant le difficile problème de la nature de la représentation des instances de réglementation. En termes plus simples, les membres d'un organisme de réglementation conjointe seraient-ils des représentants — des délégués — de leurs gouvernements respectifs ou deviendraient-ils, une fois nommés, les membres indépendants d'un organisme quasi judiciaire? Dans le régime actuel, on suppose que les membres des organismes fédéraux et provinciaux de réglementation ne représentent pas plus les intérêts de ceux qui les ont nommés que ne le font les membres de la magistrature. À titre d'arbitres, ils sont réputés être indépendants de ceux qui les ont nommés, et cette hypothèse est une condition essentielle à la légitimité de l'organisme ou du tribunal qu'ils représentent. Le problème de l'indépendance des instances de réglementation est étroitement lié à la fonction de la réglementation. Si la réglementation n'a qu'une fonction de contrôle, la question ne fait pas vraiment problème. Par contre, si la réglementation sert d'instrument de planification, les gouvernements voudront s'assurer que leurs objectifs sont atteints. Pour peu que les membres d'un organisme conjoint ne soient pas indépendants, mais agissent simplement comme délégués, les conflits intergouvernementaux ne pourront que se perpétuer. Ils passeront simplement à une autre arène politique, celle des organismes de réglementation. Une telle situation ne ferait pas que miner la légitimité de l'organisme aux yeux des intérêts en jeu; elle aboutirait à coup sûr aux culs-de-sac et aux impasses du régime actuel, et le prix qu'auraient à payer les gouvernements et les organismes de réglementation n'aurait pas diminué.

Si les gouvernements acceptent le principe que les agents de réglementation, une fois nommés, deviennent des agents indépendants et non des délégués, ils se trouveront confrontés au problème qui a été au coeur des débats relatifs au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Comment un gouvernement peut-il s'assurer que la formulation des politiques demeure la responsabilité, en majeure partie tout au moins, des pouvoirs élus et ne soit pas indûment déléguée à un organisme indépendant? Ici encore, cette question ne fait normalement pas problème en régime de réglementation de contrôle. En revanche, si la réglementation doit jouer un rôle de planification et si les pouvoirs élus ont la responsabilité d'énoncer les politiques que les instances de réglementation doivent mettre en application, le problème des conflits intergouvernementaux surgit à nouveau. En d'autres termes, on pourrait assimiler un régime de réglementation conjointe à une structure sans buts ou objectifs convenus. Pour les gouvernements, cette situation peut paraître acceptable dans la mesure où ils ne seront plus soumis à la menace d'un organisme indépendant agissant en franc-tireur. Pour les entreprises, la situation ne serait pas bien différente du

vide de planification qui aurait prévalu avant la création de l'organisme conjoint, par suite des conflits intergouvernementaux.

### *Politisation de la réglementation*

La troisième option supposerait une transformation radicale, mais non pas neuve, de la nature des mécanismes de réglementation. Dans cette option, la quête d'une solution aux problèmes intergouvernementaux serait centrée sur l'indépendance des organismes de réglementation. Concrètement, cette option comporte un régime de planification pleinement politisée ne faisant pas appel à des instances de réglementation indépendantes. Plusieurs choix s'offrent; les responsabilités en matière de réglementation pourraient notamment être exercées par le Cabinet ou par un ministre, ou par un organisme de réglementation intégré à un ministère et qui deviendrait simplement un organisme de conseil.

Les variations sur ce régime de réglementation politisée ne sont pas neuves. On se rappellera que, avant la création des premiers organismes indépendants, le pouvoir de réglementer était assigné au Cabinet, aux comités du Cabinet, aux ministres et au Parlement lui-même. Récemment, on a eu recours à un tel modèle. Signalons, à titre d'exemple, le cas de l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE), du Comité du développement ferroviaire des Prairies, de l'Administration du pipe-line du Nord, des Commissaires des grains, de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier et de l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC). De même, les dispositions de la *Loi sur la radio* aux termes desquelles l'attribution des permis de réseaux de radiotéléphonie cellulaire est soumise à l'approbation du ministre des Communications fournissent un exemple de réglementation relevant d'un seul ministre<sup>15</sup>.

Cette option peut présenter de nombreux avantages. Du point de vue des relations intergouvernementales, elle offre la possibilité aux gouvernements qui le souhaitent de reconnaître le « statut particulier » de certains gouvernements et d'en tenir compte dans la réglementation. La loi qui crée l'AEIE, par exemple, prévoit que, au moment de déterminer la recevabilité d'un investissement relevant de la compétence de l'Agence, on tienne compte des vues des gouvernements provinciaux touchées<sup>16</sup>. Ainsi que Doern et Toner l'observent, la réglementation relative à l'APGTC va encore plus loin :

L'APGTC travaille également avec les gouvernements provinciaux de manière à tenir compte de leurs besoins et leurs responsabilités. Le gouvernement du Canada a l'intention d'intégrer le mandat de l'APGTC à celui d'autres ordres de gouvernement. En mars 1982, le fédéral et la Nouvelle-Écosse ont signé une entente qui créait le Canada-Nova Scotia Offshore Oil and Gas Board. Par l'intermédiaire de ce conseil, que préside un administrateur de l'APGTC, des représentants du fédéral et de la Nouvelle-

Écosse administrent conjointement la mise en valeur des ressources du littoral de la Nouvelle-Écosse. Aux termes de l'entente, les représentants de la Nouvelle-Écosse peuvent au besoin retarder d'au plus un an la prise d'une décision pour que les autorités provinciales aient la possibilité d'en analyser pleinement les conséquences<sup>17</sup>.

Du point de vue des mécanismes de réglementation, cette option peut offrir deux avantages. Le premier est qu'elle peut accélérer considérablement les choses dans la mesure où la réglementation politisée élimine le recours aux audiences quasi judiciaires caractéristiques de la procédure des organismes indépendants. Deuxièmement, en intégrant la fonction réglementation à un champ politique plus large, on élimine le problème du contrôle politique sur le processus décisionnel des organismes de réglementation indépendants.

Les inconvénients de la politisation de la réglementation ne sont pas minces. Premièrement, dans la mesure où les décisions à caractère réglementaire sont prises par des milieux politiques et non des milieux administratifs, les politiciens risquent de consacrer beaucoup de temps à la chose, particulièrement s'ils sont appelés à prendre les décisions une à une et non à énoncer les politiques qui devraient être appliquées. Cela était, par exemple, l'une des principales faiblesses de l'AEIE<sup>18</sup>. Deuxièmement, cette forme de réglementation va à l'encontre de l'une des principales raisons de la création d'organismes indépendants, savoir le transfert de questions litigieuses de l'arène politique partisane à une tribune moins ouverte politiquement. Agissant comme instances de réglementation, les milieux politiques pourront fort bien avoir à assumer la responsabilité de leurs décisions, même si l'exemple de l'AEIE donne à penser que, dans certaines circonstances, cette responsabilité peut être évitée. Le troisième inconvénient du régime vient de ce qu'il ne suffit pas de mettre en place un régime décisionnel qui se prête mieux aux compromis intergouvernementaux pour que ces compromis y prennent forme. Contrairement aux organismes de réglementation, en effet, les politiciens n'ont pas un « devoir de décider », et le fait d'avoir à faire face, pour ainsi dire, à des adversaires sans pouvoir faire porter sur autrui la responsabilité de leurs décisions risque fort bien de ne pas mener à un processus décisionnel plus efficace, plus efficient ni même plus rapide, mais bien à une situation dans laquelle aucune décision ne serait prise.

Le régime présente également des inconvénients de taille pour les autres parties visées par la réglementation, et non pas uniquement pour les entreprises réglementées. En adoptant un régime de réglementation politisée, on renoncerait à un processus décisionnel impartial, dans la mesure où il ne serait ni nécessaire, ni possible d'imposer une telle exigence aux instances de décision. De plus, comme les décideurs politiques ne sont pas tenus de justifier leurs décisions, il deviendrait difficile pour les parties réglementées de prévoir la forme que pourrait

prendre la réglementation. Parallèlement, on perdrait ce qui est peut-être l'une des principales caractéristiques des organismes de réglementation indépendants, à savoir qu'ils sont plus ouverts à la participation et à l'examen du public que ne pourrait l'être une réglementation politisée. Une décision récente de la Cour fédérale relative à la communication de renseignements sur les délibérations du Cabinet met bien en lumière ces trois problèmes. Dans cette décision, le juge LeDain a déclaré ce qui suit :

J'estime qu'il ne serait pas raisonnable [. . .] de supposer que le Parlement ait voulu, en ce qui concerne l'obligation d'agir équitablement, imposer au gouverneur en conseil . . . une manière particulière d'examiner une requête ou un appel, une limite particulière à son droit de consultation ou une obligation particulière de divulguer des mémoires échangés entre les différents services du gouvernement. Il s'agit là de fonctions qui répondent toutes directement à la nécessité pour le Cabinet d'être le maître de sa procédure et de recevoir des services gouvernementaux et sous le sceau du secret auquel sont tenus tous les membres du Conseil privé [. . .]<sup>19</sup>.

Cette option présente un dernier inconvénient, le danger que le contrôle politique exercé sur le processus décisionnel ne se traduise pas par un accroissement de la responsabilité des organismes politiques. Paradoxalement, c'est exactement l'inverse qui peut se produire, ainsi qu'en témoigne l'exemple de l'AEIE<sup>20</sup>.

### ***Déréglementation***

La quatrième et dernière option que nous allons examiner est la déréglementation. Nous le faisons avec une certaine inquiétude, car il est souvent difficile d'avoir une discussion raisonnée sur ses mérites et ses faiblesses. Pour certains, la déréglementation véhicule l'image d'un retour intéressé et effréné aux forces du marché; pour d'autres, évidemment, elle constitue la solution idéale. De plus, dans le cadre géopolitique actuel, assimiler la déréglementation à une option digne d'intérêt, c'est risquer de se faire traiter de « mauvais Canadien ». Le concept de la déréglementation baigne dans un tel courant d'émotions que le gouvernement précédent a refusé d'assimiler sa nouvelle politique de réglementation des transports aériens à une déréglementation et qu'il a préféré utiliser un terme plus inoffensif, la « libéralisation ». Cela est bien malheureux. S'il est une chose que cette étude a montrée, c'est que la réglementation n'est pas unidimensionnelle. Cela étant, pourquoi en irait-il autrement de la déréglementation?

Si la réglementation a une fonction de contrôle, la déréglementation peut, il est vrai, signifier un retour aux forces du marché. Par contre, si la réglementation est utilisée à des fins de planification, la déréglementation ne signifie pas nécessairement, ni même probablement, un transfert

de contrôle à l'entreprise, mais bien un retour à la réglementation de promotion ou de contrôle. Dans une telle situation, certains préféreront sans doute le terme « re-réglementation ». À notre avis, c'est embrouiller inutilement les choses. Pour nous, le terme « déréglementation » est légitime, neutre et suffisamment général pour désigner non pas une élimination complète de la réglementation, mais bien une atténuation du contrôle de l'État sur le processus décisionnel de l'entreprise. Dans notre analyse des mérites de la déréglementation, nous nous bornerons à parler de la déréglementation ayant comme point de départ un régime de réglementation de planification. Cela s'explique dans la mesure où nous avons principalement cherché à voir dans cette étude comment pourraient être atténués les conflits intergouvernementaux suscités par le passage de la réglementation de contrôle à la réglementation de planification.

Au sens où nous l'entendons, la déréglementation — c'est-à-dire l'abandon de la réglementation de planification — offrirait un avantage direct en éliminant la cause immédiate des conflits intergouvernementaux. Pour être plus précis, la déréglementation n'éliminerait les causes de conflit que dans l'arène de la réglementation, car les conflits seraient évidemment portés dans d'autres arènes politiques. Le succès obtenu, quoique mince, n'en demeurerait pas moins réel. En effet, dans la mesure où les organismes ou les mécanismes de réglementation seraient restreints à une fonction de contrôle, la réglementation se trouverait sensiblement dépolitisée. Dans la situation actuelle, cela contribuerait à rehausser la légitimité des organismes de réglementation et à éliminer les principales menaces qui pèsent sur leur capacité décisionnelle.

Du point de vue de l'entreprise, l'abandon de la réglementation de planification donnerait aux décideurs une plus grande autonomie face aux instances de réglementation. Il s'ensuivrait que la planification des entreprises ne serait plus liée à la planification publique par le biais des mécanismes d'attribution de permis et de fixation des prix. Cela ne signifierait évidemment pas que la planification de l'entreprise pourrait se faire dans un isolement complet, mais bien que les instruments « d'orientation et de contrôle » de l'État ne serviraient plus à imposer des objectifs à l'entreprise. Le processus décisionnel de l'entreprise continuerait d'être soumis à l'influence d'un large éventail d'instruments de gouvernement comme la fiscalité et les politiques de subvention ainsi qu'à l'influence d'une nouvelle politique de concurrence. Bref, les gouvernements ne seraient pas privés de tous leurs moyens d'influence. Ils pourraient cependant mettre davantage l'accent sur les stimulants que sur les moyens de coercition.

À nos yeux, le seul inconvénient important de la déréglementation vient de ce que les gouvernements qui choisiront cette voie abandonneront l'utilisation de ce qui était devenu un important moyen d'orientation des décisions du secteur privé. Au cours des deux ou trois dernières

décennies, la réglementation est devenue un intéressant instrument de gouvernement pour plusieurs raisons. D'une part, elle a un effet immédiat. De plus, les coûts qui y sont associés sont dispersés et ils ne représentent pas un élément important des dépenses publiques. Enfin, la réglementation peut être souple et, du fait de la spécialisation et de l'impartialité traditionnelles des organismes de réglementation, elle offre à l'État la possibilité (pour paraphraser Schultz) « de mettre les intérêts privés au service du public », ce qui lui donne, en apparence, un caractère bien moins politique.

À en juger par les arguments que nous venons d'énoncer, il sera difficile de convaincre les gouvernements d'abandonner volontairement ce qui semble être un instrument de gouvernement fort intéressant. Nous n'en croyons pas moins que notre proposition centrale ainsi que les études de cas qui l'illustrent devraient convaincre les gouvernements des deux niveaux de réévaluer l'objet et la valeur de la réglementation. Nous nous trouvons en effet dans une situation où les conflits intergouvernementaux associés à la réglementation, en plus d'entraîner un gaspillage des ressources de l'État et de l'entreprise, risquent de faire perdre toute utilité à la réglementation. Ainsi que Charles Schultz l'affirme :

Dans la mesure même où les occasions légitimes d'intervention de la société continueront de se multiplier au fur et à mesure que la société deviendra plus complexe, plus congestionnée et techniquement plus sophistiquée, l'élément coercitif collectif de l'intervention devrait être vu comme une ressource rare<sup>21</sup>.

À une époque où les décideurs canadiens, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé, font face à des défis sans précédent, nous ne pouvons plus nous permettre de dilapider les ressources de la réglementation. Nous avons voulu montrer dans cette étude que cette possibilité est aujourd'hui très réelle.

## Annexe : tableaux

TABLEAU A-1 Émetteurs d'obligations

Pays	Fin 1977	Valeur	Pourcentage du total
Canada (millions \$ CAN)	Administration générale et sociétés publiques Sociétés privées non financières et institutions financières Total	100 885 33 554 134 439	75 25
États-Unis (millions \$ US)	Administration centrale Agences de prêt de l'administration centrale Administrations locales Secteur domestique, privé et étranger Total	284 454 166 042 271 343 390 686 1 112 525	26 15 24 35
France (milliards F)	Administration centrale (valeur nominale) Secteur public Secteur privé Total	22,47 192,71 85,17 300,35	7 64 28
Royaume-Uni (millions £)	Administration centrale Administrations locales Sociétés publiques non financières Sociétés privées non financières Institutions financières Total	39 419 2 934 1 900 5 742 1 260 51 255	77 6 4 11 2
Allemagne (millions DM)	Administration générale Sociétés publiques non financières Sociétés privées non financières Banques Total	83 811 22 897 7 969 303 243 417 920	18 5 2 65

Source : OCDE, *Statistiques financières*, vol. 12, Paris, OCDE, 1978.

TABLEAU A-2 Actif total des institutions financières du Canada, en millions de \$ CAN

	1975	1980	1981	1982
Banques à charte	100 380	248 418	311 923	348 000 <sup>c</sup>
Annexe B	—	—	5 668	18 990
Banques d'épargne du Québec <sup>a</sup>	8 971	1 774	4 243	4 588
Sociétés de fiducie (fonds garantis compris)	14 604	38 968	43 641	47 360
Avoirs en fiducie (SFA)	32 332	64 629	75 165	88 808
Sociétés de prêts hypothécaires	8 077	16 075	21 017	28 681
Caisses locales de crédit et caisses populaires	12 791	30 546	32 061	33 527
Caisses centrales d'épargne et de crédit	2 602	6 464	7 313	8 880
Sociétés de financement des ventes et de prêts à la consommation	10 336	14 054	14 493	12 516
Sociétés de financement et de crédit-bail	806	2 181	2 381	2 167
Compagnies d'assurance-vie (avoirs au Canada)	28 834	32 191	35 784	39 034
Autres compagnies d'assurance (biens et risques divers)	5 556	11 187	12 244	13 630
Courriers en valeurs mobilières	3 673	6 673	7 534	8 448
Fiducies de placements immobiliers	1 052	2 008	1 323	811
Sociétés de placement en capital variable (fonds de placement)	2 769	4 459	4 962	5 233
Sociétés de placement à capital fixe	921	1 183	1 023	1 116
Caisses de retraite en fiducie <sup>b</sup> (régimes de pensions privés)	20 962	51 685	61 514	71 925
Total	241 606	532 495	642 279	733 714

Source : Statistique Canada, *Institutions financières*, n° 61-006 au catalogue.

Notes : a *Revue de la Banque du Québec*.

b Statistique Canada, *Régimes de pensions en fiducie : Statistique financière*, n° 74-201 au catalogue.

c Au 19 février 1983, supplément de la *Gazette du Canada*, Banques à charte.

**TABLEAU A-3 Comparaison de la structure du système financier du Canada et des États-Unis : actif total des principaux intermédiaires financiers, 31 décembre 1980**

	États-Unis		Canada	
	en milliards de \$	%	en milliards de \$	%
Banques commerciales	1 887	43	171	44
Quasi-banques	873	20	91	23
Sociétés d'épargne et de crédit	630	14	—	
Banques mutuelles d'épargne	172	4	—	
Caisses de crédit	72	2	32	8 <sup>a</sup>
Sociétés de fiducie et de crédit	—	—	55	14
Banques d'épargne du Québec	—	—	2	—
Dépositaires publics	—	—	2	1
Autres intermédiaires	1 626	37	127	33
Compagnies d'assurance-vie	476	11	38	10
Autres compagnies d'assurance	187	4	20	5
Caisses de retraite	729	17	50	13
Sociétés d'investissement à capital variable	58	1	5	1
Sociétés de financement	175	4	14	4
Total	4 385		389	

Source : Tiré de R.A. Shearer, J.F. Chant et D.E. Bond, *The Economics of the Canadian Financial System: Theory, Policy and Institutions*, Scarborough, Prentice-Hall, 1984, tableau 15-4.

Note : a Comprend les caisses populaires.

**TABLEAU A-4 Classement partiel de l'actif des institutions financières du Canada**

	Actif en millions de \$			
	Actif en 1983	% de l'actif total <sup>a</sup>		
		Prêts	Hypothèques	Actions
1. Institutions de dépôt				
Banques à charte	366 990 <sup>a</sup>	53	130	4
Banques d'épargne du Québec	4 588	4	62	?
Sociétés de fiducie	47 360	7	60	4
Sociétés de prêts hypothécaires	28 681	2	83	1
Caisses locales de crédit et caisses populaires	33 527	24	48	14?
Caisses centrales de crédit	8 880	nd	nd	nd

**TABLEAU A-4 (suite)**

	Actif en millions de \$			
	Actif en 1983	% de l'actif total <sup>a</sup>		
		Prêts	Hypo- thèques	Actions
2. Institutions de crédit à long terme				
Organismes de crédit fédéraux (SCHL, BFD, SCA, EE) et fonds hypothécaires	19 309,0	—	—	—
Administration fédérale REER	121,8 7 000	—	— 59	— 15
3. Institutions de placement				
Compagnies d'assurance-vie	39 034	—	38	7
Autres compagnies d'assurance	13 630	—	7	12
Fiducies de placements immobiliers	811	—	nd	nd
Sociétés de placement à capital fixe	1 116	—	—	9
Caisses de pensions en fiducie	71 925	—	11	17
Comptes SFA	88 808	—	13	30
Sociétés de placement à capital variable	5 233	—	23	6
Régime de rentes du Québec <sup>a</sup> (fin 1976) <sup>b</sup>	4 000	—	5	15
Régimes d'employeurs publics <sup>a</sup>	35 700	—	6	5
Régimes d'employeurs privés <sup>a</sup>	18 900	—	25	27
4. Autres institutions financières				
Sociétés de financement des ventes et de prêts à la consommation	12 516	83	7	—
Sociétés de crédit-bail	2 167	nd	nd	nd
Courtiers en valeurs mobilières	8 448	nd	nd	nd

Source : Actifs — Supplément de la *Gazette du Canada*, Banques à charte. Classement tiré de R.A. Shearer, J.F. Chant et D.E. Bond, *The Economics of the Canadian Financial System: Theory Policy and Institutions*, Scarborough, Prentice-Hall, 1984, tableaux 10-1, 11-2, 11-3, 11-4, 11-5, 11-6, 12-1, 12-2, 12-3, 12-4 et 12-5.

Notes : a Au 30 juin 1982.

b Rangé dans les investissements en fonction de la description donnée.

? La catégorie décrite se rapporte aux investissements.

**TABLEAU A-5 Liste des banques de l'annexe A et de l'annexe B et  
sommaire de leurs actifs au 28 février 1983**

Nom de la banque	Total des actifs (\$ CAN)
Banque de la Colombie-Britannique	3 098 025
Banque de Montréal	63 757 892
La Banque de Nouvelle-Écosse	53 450 465
Banque Commerciale du Canada	1 962 642
Banque Canadienne Impériale de Commerce	68 334 369
Banque Continentale du Canada	4 347 307
La Banque Mercantile du Canada	4 049 325
Banque Nationale du Canada	16 846 443
Norbanque	649 756
La Banque Royale du Canada	87 372 047
La Banque Toronto-Dominion	44 130 393
Banque de l'Ouest et du Pacifique du Canada	2 100
Total des banques de l'annexe A	348 000 764
Banque ABN du Canada	288 314
Banque BT du Canada	323 778
Banque Commerciale Italienne du Canada	63 258
Banque Nazionale del Lavoro du Canada	67 145
Banco Central du Canada	23 571
Banque d'Amérique du Canada	1 111 812
Banque de Boston du Canada	82 732
Banque de Crédit et de Commerce (Canada)	94 331
Banque Hapoalim (Canada)	84 324
Banque Leumi-le-Israel (Canada)	84 527
Banque de Tokyo du Canada	554 696
Banque Nationale de Paris (Canada)	1 090 936
Banque Barclays du Canada	1 248 068
Banque Chase Manhattan du Canada	469 075
Banque Chemical du Canada	1 251 640
Citibanque Canada	2 767 084
Banque Comerica du Canada	96 495
Banque Continentale d'Illinois (Canada)	716 232
Crédit Commercial de France (Canada)	112 274
Crédit Lyonnais Canada	757 923
Crédit Suisse Canada	364 236
Banque Dai-Ichi Kangyo (Canada)	160 647
Deutsche Bank (Canada)	117 587
Banque Dresdner du Canada	258 942
Banque First Interstate du Canada	59 100
La Première Banque Nationale de Chicago (Canada)	307 639
Banque Fuji du Canada	186 735
Banque Grindlay du Canada	87 292
Banque Hanil du Canada	45 491
Banque Hong-kong du Canada	300 224
Banque industrielle du Japon (Canada)	146 162
Banque Internationale de Commerce de Cathay (Canada)	23 270
Banque Irving du Canada	142 523
Banque Israël Discount du Canada	60 292
Banque de Change de Corée du Canada	47 282

**TABLEAU A-5** (suite)

<b>Nom de la banque</b>	<b>Total des actifs (\$ CAN)</b>
Banque Lloyds Internationale du Canada	398 604
Banque Manufacturers Hanover du Canada	399 136
Banque Midland (Canada)	388 748
Banque Mitsubishi du Canada	145 021
Banque Mitsui du Canada	180 072
Banque Morgan du Canada	653 421
Banque Morguard du Canada	197 654
Banque Nationale de Détroit du Canada	248 766
Banque Nationale de Grèce (Canada)	64 879
Banque Nationale Westminster du Canada	694 438
Banque Overseas (Canada)	8 964
Banque Union Outre-Mer de Singapour (Canada)	5 412
Banque Paribas du Canada	96 647
Rabobanque Canada	—
Banque République Nationale de New York (Canada)	12 715
Première Banque de Seattle (Canada)	57 536
Banque Security Pacific du Canada	166 322
Société Générale (Canada)	599 980
Banque Standard Chartered du Canada	234 481
Banque Nationale de l'Inde (Canada)	6 469
Société de Banque Suisse (Canada)	551 489
Union de Banques Suisses (Canada)	210 261
Banque Wells Fargo du Canada	73 621
Total des banques de l'annexe B	18 990 273

Source : Statistique Canada, *Institutions financières*, n° 61-006 au catalogue, 1983.

**TABLEAU A-6 Actif des sociétés de fiducie**

	Nombre de sociétés de fiducie au Canada		
	1982	1981	
Chiffres consolidés	77	75	
	<i>(en milliers de \$)</i>		
Total — fonds propres	2 328 771	2 293 384	
Total — fonds garantis (fonds provenant de dépôts)	37 333 243	35 767 989	
Successions, fiducies et agences	<u>88 808 272</u>	<u>75 165 621</u>	
Total	128 470 286	113 226 994	
	Actif (valeur comptable)		
	Fédéral	Provincial	Total (1982)
	<i>(en milliers de \$)</i>		
Fonds propres	1 297 423	992 675	2 290 098
Fonds garantis (fonds provenant de dépôts)	22 121 013	14 416 434	36 537 447
Chiffres provinciaux	1981		
Ontario (= 113 141 447 000 <sup>a</sup> )	37 212 056 000		
Québec <sup>a</sup>	6 088 446 656		
Colombie-Britannique (au 31 mars 1982, chiffres non disponibles en 1981)	6 700 000 000		(chiffre arrondi)
Alberta <sup>b</sup> (au 31 mars 1981)	33 909 260 000		

Sources : Chiffres consolidés : Association des sociétés de fiducie du Canada, *Bulletin d'informations générales*, n° 67, août 1983.

Actif (valeur comptable) : Canada, Département des assurances, *Rapport du Surintendant*, 1<sup>er</sup> novembre 1983.

Chiffres provinciaux : Ontario, Registrar of Business of 1981; Québec, l'Inspecteur des compagnies de fidéicommiss, 1981; Colombie-Britannique, Ministry of Consumer and Corporate Affairs, *Annual Report, 1982*; Alberta, Department of Consumer and Corporate Affairs, *Annual Report for the Fiscal Year ended 31 March 1981*.

Notes : a Comprend les successions, fiducies et agences.

b Actif total (peut comprendre des successions, fiducies et agences).

## **TABLEAU A-6a Sociétés de fiducie**

---

### **Sociétés à charte fédérale (au 31 décembre 1982)<sup>a</sup>**

Atlantic Trust Company of Canada (N.-É. 1964/féd. 1981)  
Bayshore Trust Company (1977)  
Canada Permanent Trust Company (1874)  
The Canada Trust Company (1894)  
Central Trust Company (1981)  
Citizens Trust Company (1979)  
Colonial Trust Company (1978)  
Commercial Trust Company Limited (1904)  
Continental Trust Company (1973)  
Co-operative Trust Company of Canada (1967)  
Discovery Trust Company of Canada (1974)  
Eaton Bay Trust (1974)  
Equitable Trust Company (1970)  
Evangeline Trust Company (1980)  
The Fidelity Trust Company (Man. 1909/féd. 1972)  
Guaranty Trust Company of Canada (1925)  
Income Trust Company (1972)  
The Interior Trust Company (Man. 1909/féd. 1972)  
The International Trust Company (1977)  
Marcil Trust Company (1978)  
Montreal Trust (1978)  
Morgan Trust (1979)  
Morguard Trust Company (1978)  
Norfolk Trust Company (Sask. 1916/féd. 1982)  
The North Canadian Trust Company (Man. 1913/féd. 1980)  
Nova Scotia Savings and Trust Company (1980)  
Peace Hills Trust Company (1980)  
Pioneer Trust Company (1974)  
The Premier Trust Company (1973)  
The Regional Trust Company (1976)  
Standard Trust Company (1963)  
Sterling Trust Corporation (1911)  
Western Capital Trust Company (1979)

### **Sociétés à charte fédérale (au 31 décembre 1975)<sup>b</sup>**

Canada Permanent Trust Company (1872)  
The Canada Trust Company (1894)  
The Central and Nova Scotia Trust Company  
Commercial Trust Company Limited (1904)  
Continental Trust Company (1973)  
Co-operative Trust Company of Canada (1967)  
Eaton Bay Trust (1974)  
Equitable Trust Company (1970)  
The Fidelity Trust Company (Man. 1909/féd. 1972)  
Guaranty Trust Company of Canada (1925)  
Income Trust Company (1972)  
Morguard Trust Company (1972)  
Nelcon Trust Company (Qué. 1971)  
Pioneer Trust Company (1974)  
The Premier Trust Company (1913)  
Standard Trust Company (1963)  
Sterling Trust Corporation (1911)

**TABLEAU A-6a (suite)**

---

**Sociétés à charte provinciale assujetties aux inspections fédérales (1982)**

The Acadia Trust Company (N.-É. 1920)  
British Swiss Trust Company (Î.-P.-É.)  
Cavendish Trust Company Inc. (Î.-P.-É.)  
Charlottetown Trust Company (Î.-P.-É. 1934)  
Custodian Trust Company Ltd. (Î.-P.-É. 1939)  
Earncliffe Trust Limited (Î.-P.-É.)  
Elgistan Trust (Î.-P.-É. 1963)  
Gulf Trust Corporation (Î.-P.-É. 1940)  
Inland Trust & Savings Corporation Ltd. (Man. 1975)  
Interprovincial Trust Company (Î.-P.-É.)  
Investors Group Trust Co. Ltd. (Man. 1968)  
Pan-American Trust Company (Î.-P.-É. 1940)  
Provincial Trust Company (Î.-P.-É.)  
The Regent Trust Company (Man. 1954)

**Sociétés à charte provinciale assujetties aux inspections fédérales (1975)**

The Acadia Trust Company (N.-É. 1920)  
Atlantic Trust Company of Canada (N.-É. 1964/féd. 1981)  
Fort Garry Trust Company (Man. 1964)  
Inland Trust & Savings Corporation Ltd. (Man. 1965)  
Interior Trust Company (Man.)  
Investors Group Trust Co. Ltd. (Man. 1968)  
North Canadian Trust Company (Man. 1913/féd. 1980)  
The Regent Trust Company (Man. 1954)

**Sociétés à charte provinciale non assujetties aux inspections fédérales (1982)**

Cabot Trust Company (Ont. 1978)  
Columbia Trust Company  
Community Trust Company, Limited (Ont. 1975)  
Compagnie de Fiducie Citicorp/Citicorp Trust Company (Qué. 1960)  
Compagnie de Fiducie Guardian/Guardian Trust Company (Qué. 1929)  
Compagnie de Fiducie Impériale  
Compagnie Sherbrooke Trust/Sherbrooke Trust Company (filiale du Trust General)  
Counsel Trust Company (Ont. 1977)  
Crédit Foncier/Credit Foncier Trust (Qué. 1974)  
Crown Trust Company (Ont. 1895)  
District Trust Company (Ont. 1964)  
The Effort Trust Company (Ont. 1978)  
Executive Trust Company (Ont. 1981)  
Family Trust Corporation (Ont. 1976)  
Fiduciaires de l'Alcan Limitée/Alcan Fiduciaries Ltd.  
Fiduciaires de la Cité et du District de Montréal Limitée/  
Montreal City and District Trustees Limited  
Fiducie Canadienne Italienne/Canadian Italian Trust Co.  
Fiducie du Québec/Quebec Trust Company (Qué. 1962)  
Fiducie Populaire  
Fiducie Prêt et Revenu/Savings & Investment Trust (Qué. 1960)  
Financial Trust Company (Ont. 1977)  
First City Trust Company (Alb. 1962)  
Greymac Trust Company (Ont. 1977)  
HFC Trust Limited

**TABLEAU A-6a** (suite et fin)

---

Highfield Savings and Trust Company
Huronina Trust Company (Ont. 1977)
Mennonite Trust Ltd.
Monarch Trust Company (Ont. 1977)
The Municipal Trust Company (Ont. 1978)
National Trust Company Limited (Ont. 1898)
North American Trust Company (Qué. 1962)
North West Trust Company
Pacific & Western Trust Corporation
Peoples Trust Company
Principal Savings and Trust Company
Saskatchewan Trust Company
Seaway Trust Company (Ont. 1978)
Security Trust Company (Ont. 1977)
Société de Fiducie Banker's Trust (La)/The Bankers' Trust Co. (Qué. 1905) (filiale du Royal Trust)
Société de fiducie Lombard Odier/Lombard Odier Trust Company
Trust Général du Canada/General Trust of Canada
Trust General Inc.
Trust Hellénique Canadien/Hellenic Canadian Trust
Vanguard Trust of Canada Limited (Ont. 1974)
Victoria and Grey Mortgage Corporation (Ont. 1897)
Yorkshire Trust Company

---

*Source* : Sociétés de fiducie à charte provinciale (1982) : Canada, Département des assurances, *Rapport du Surintendant des assurances du Canada*, année terminée le 31 décembre 1982, Sociétés de fiducie et de prêts. Dans le Rapport du Surintendant, les chiffres des sociétés à charte provinciale assujetties aux inspections du Département fédéral des assurances sont présentés avec les sociétés à charte fédérale. Sociétés de fiducie à charte provinciale (1975) : même source, mais pour l'année terminée le 31 décembre 1975. Sociétés de fiducie à charte provinciale (1982) non assujetties aux inspections fédérales : *Canadian Almanac and Directory 1984*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1984; Association des sociétés de fiducie du Canada, *Directory of Members and Certain Non-Members of the Trust Companies Association of Canada*, Toronto, Association des sociétés de fiducie du Canada, révisé en 1984; Ontario, Ministry of Consumer and Commercial Relations, *Report of the Registrar of Business in 1981; Loan and Trust Corporations (85th Report)*; Québec, Ministère des Institutions financières et coopératives, *Rapport annuel de l'inspecteur des compagnies de fidéicommissaires 1981*; Alberta, Department of Consumer and Corporate Affairs, *Annual Report for the Fiscal Year Ended 31 March 1981*. Les dates de constitution en société ont été tirées du *Registrar of Business* de l'Ontario.

*Notes* : a Au 31 décembre 1982, il y avait, au total, 36 sociétés de fiducie à charte fédérale.  
b Au 31 décembre 1975, il y avait 17 sociétés de fiducie à charte fédérale.

TABLEAU A-7 Émissions nettes de titres, en millions de dollars

Année	Gouvernement du Canada			Provinces			Municipalités			Sociétés non financières			
	Obligations	%	Bons	%	Obligations	%	Obligations	%	Obligations	%	Obligations	%	Total
1972	1 269		330		2 990		445		941		445		
1973	-677		530		2 614		399		712		442		
1974	3 272		940		3 785		553		1 210		466		
1975	3 397	22	570	4	6 752	45	1 119	7,5	2 149	14	871	6	14 858
1976	2 588		1 645		8 980		1 240		2 258		1 050		
1980	5 913	22	5 475	20	8 639	32	650	2,0	2 317	9	4 060	15	27 054
1981	12 784		-35		12 524		521		4 083		5 204		35 116
1982	13 975	33	5 025	12	14 882	35	446	1,0	3 727	9	4 081	10	42 136
1983	13 083	28	13 300	28	11 901	25	384	1,0	2 539	5	5 492	12	46 699
					2,5		1						17

Source : 1972 à 1976 : *Revue de la Banque du Canada*, juillet 1977, tableaux 28, 31, 32 et 34.  
1980 à 1983 : *Revue de la Banque du Canada*, février 1984, tableaux 28, 31, 32 et 34.

**TABLEAU A-8 Sources de financement des entreprises privées non financières du Canada (en millions de dollars)**

Sources extérieures	1975	%	1980	%	1981	%	1982	%
Prêts bancaires	1 307	23	6 474	37	17 571	50	20	0,2
Autres prêts	905	16	1 616	9	3 150	9	2 241	21
Effets à court terme	90	2	11	0,1	964	3	503	5
Hypothèques	332	6	1 788	10	1 599	5	1 337	13
Obligations	2 112	37	2 141	12	5 381	15	2 838	26
Actions	960	17	5 565	31	6 643	19	3 805	35
	5 706		17 595		35 308		10 744	

Source : Statistique Canada, *Comptes des flux financiers*, livraisons diverses.

**TABLEAU A-9 Institutions et programmes de crédit de l'État (en millions de dollars)**

	Prêts		Garanties d'emprunt	
	Impayés au 31 mars 1982	Consentis pendant l'EF 1981-1982	Impayées au 31 mars 1982	Consenties pendant l'EF 1981-1982
Administration fédérale	121,8	7,4	1 426,4	91,2
Programme d'expansion des entreprises	7,9	-0,4	101,1	50,7
Société canadienne d'hypothèques et de logement	8 996,4	416,3	26 800,0	-100,3
Banque fédérale de développement	2 112,5	476,0	19,4	n.d.
Société du crédit agricole	3 627,7	499,8	—	—
Expansion des exportations	4 564,5	1 508,2	2 455,6	2 772,8

Source : A. Maslove, « Loans and Loan Guarantees: Business as Usual versus the Politics of Risk » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends: The Liberals, the Opposition and Federal Priorities, 1983*, Toronto, James Lorimer, p. 121 et 126.

**TABLEAU A-10 Actif des caisses de retraite publiques et privées,  
fin 1976**

Régime de pensions du Canada			10,9 milliards \$		
Régime de rentes du Québec			4,0 milliards \$		
Régimes publics (employeurs)			35,7 milliards \$		
Régimes privés (employés)			18,9 milliards \$		
REER			7,5 milliards \$		
Total			77,1 milliards \$		
<b>Placements (%)</b>					
	<b>Créances de l'État</b>	<b>Obligations de sociétés</b>	<b>Participation dans des sociétés</b>	<b>Hypothèques</b>	<b>Autres</b>
Régime de pensions du Canada	100	—	—	—	—
Régime de rentes du Québec	62	10	15	5	8
Régimes publics (employeurs)	81	5	5	6	4
Régimes privés (employés)	15	21	27	25	13
REER	10	10	15	59	6
Total	59	9	11	15	6

Source : Arthur Donner, *Financing the Future: Canada's Capital Markets in the Eighties*, Toronto, James Lorimer, 1982, p. 119.

**TABLEAU A-11 Fonctions et responsabilités des instances de réglementation des institutions de dépôt, 1975**

	Institutions constituées en sociétés au niveau fédéral		Institutions constituées en sociétés au niveau provincial	
	Banques à charte	Sociétés de fiducie et de prêts hypothécaires	Sociétés de fiducie et de prêts hypothécaires	Caisses d'épargne populaires
<b>Fédéral</b>				
Banque du Canada	Prêteur de dernier ressort; réglemente les liquidités			
Inspecteur général des banques	Inspecteur; administre la <i>Loi</i> <i>sur les banques</i>			
Société d'assurance- dépôts du Canada (SADC)	Assure les dépôts; prêteur de dernier ressort	Assure les dépôts; prêteur de dernier ressort	Assure les dépôts (sauf au Québec); prêteur de dernier ressort	Prêteur de dernier ressort
Surintendant des assurances		Inspecteur; administre la <i>Loi sur les</i> <i>compagnies fiduciaires,</i> la <i>Loi sur les</i> <i>compagnies de prêt et</i> la <i>Loi sur les petits</i> <i>prêts</i>	Administre la <i>Loi sur</i> <i>les petits prêts</i>	Administre la <i>Loi</i> <i>sur les petits</i> <i>prêts</i>
Ministre de la Consommation	Administre la <i>Loi sur l'intérêt</i>	Administre la <i>Loi sur</i> <i>l'intérêt</i>	Administre la <i>Loi sur</i> <i>l'intérêt</i>	Administre la <i>Loi</i> <i>sur l'intérêt</i>

## Provincial

Régie de l'assurance-dépôts du Québec	Assure les dépôts (Québec); prêteur en dernier ressort	Assure les dépôts (Québec); prêteur en dernier ressort	Assure les dépôts prêteur en dernier ressort
Conservateur des sociétés de fiducie et de prêts	Octroie les licences d'affaires dans les provinces	Inspecteur; administre la <i>Loi sur les sociétés de fiducie et de prêts</i> ; octroie les licences dans la province	
Inspecteur général des institutions financières (Québec)	Changements effectués en 1983		Inspecteur affecté aux bureaux principaux; administre la <i>Loi sur les Caisses populaires</i>
Inspecteur des coopératives de crédit			Inspecteur; administre la <i>Loi sur les coopératives de crédit</i>
Credit Union Reserve Board (C.-B. seulement)			Assure les dépôts; prêteur en dernier ressort.

---

Source : Conseil économique du Canada, « Efficiency and Regulation ». Tiré de R.A. Shearer, J.F. Chant et D.E. Bond *The Economics of the Canadian Financial System : Theory, Policy and Institutions*, Scarborough, Prentice-Hall, 1984.

## Notes

### CHAPITRE I

1. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Le Programme de recherche de la Commission sur l'avenir du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 2.
2. C. Lloyd Brown-John, *Canadian Regulatory Agencies*, Toronto, Butterworth, 1981, p. 7.
3. Margot Priest, W.T. Stanbury et Fred Thompson, « On the Definition of Economic Regulation » dans W.T. Stanbury (édit.), *Government Regulation: Scope, Growth, Process*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980, p. 5.
4. Comité du Sénat américain des affaires gouvernementales, *Study on Federal Regulation*, vol. 1, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1977, p. 5.
5. Douglas G. Hartle, *Public Policy Decision Making and Regulation*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979, p. 1.
6. Conseil économique du Canada, *Mandat sur la réglementation : rapport préliminaire aux premiers ministres*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978, p. 15.
7. Barry M. Mitnick, *The Political Economy of Regulation*, New York, Columbia University Press, 1980, p. 7.
8. *Ibid.*, p. 9.
9. Michael J. Trebilcock, Leonard Waverman et J. Robert S. Prichard, « Markets for Regulation » dans *Ontario Economic Council, Government Regulation*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1978, p. 11.
10. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2<sup>e</sup> éd., New York, W.W. Norton, 1979, p. 273.
11. Douglas Needham, *The Economics and Politics of Regulation: A Behavioral Approach*, Boston, Little, Brown, 1983, p. 1.
12. Robert E. Litan et William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation*, New Haven, Yale University Press, 1983, p. 5 et 6.
13. Richard J. Schultz, *Le fédéralisme et le processus de réglementation*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979, p. 8.
14. Mel Dubnick et Alan R. Gitelson, « Regulatory Policy Analysis: Working in a Quagmire », *Policy Studies Review*, vol. 1, n<sup>o</sup> 3, 1982, p. 424.
15. Stephen Breyer, *Regulation and Its Reform*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1982, p. 7; et William T. Gormley Jr, *The Politics of Public Utility Regulation*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1983.
16. Fred Thompson et L.R. Jones, *Regulatory Policy and Practices: Regulating Better and Regulating Less*, New York, Praeger, 1982, p. 11.
17. Richard B. Stewart, « Regulation, Innovation and Administrative Law: A Conceptual Framework », *California Law Review*, vol. 69, 1981, p. 1263-1377; et Richard J. Schultz, « Regulation as Maginot Line: Confronting the Technological Revolution in Telecommunications », *Administration publique du Canada*, vol. 26, 1983, p. 203-218.
18. Commission des chemins de fer du Canada, *Judgements, Orders, Regulations and Rulings* (ci-après *J.O.R.R.*), 1919, p. 63.
19. *Ibid.*, 1966, p. 718.
20. F.M. Scherer, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 2<sup>e</sup> éd., Chicago, Rand McNally, 1980; Christopher Green, *Canadian Industrial Organization and Policy*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980; et Richard Caves, *American Industry: Structure, Conduct, Performance*, 4<sup>e</sup> éd., Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1964.
21. Scherer, *Industrial Market Structure*, p. 4.
22. Caves, *American Industry*, p. 14.

23. *Loi sur les chemins de fer*, 1970 S.R.C., c. R-2, art. 321.
24. *Loi nationale sur les transports*, 1970 S.R.C., c. N-17, art. 3 et art. 23(2) respectivement.
25. Canada, *Loi modifiant la Loi nationale sur les transports*, projet de loi C-33, première lecture, 27 janvier 1977, tiré de W.T. Stanbury (édit.), *Studies on Regulation in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1978, Appendice 2.
26. *Loi sur les pipes-lines*, 1949 S.C., c. 20, art. 12(3).
27. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, 1970 S.R.C., c. N-6, art. 44.
28. *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, 1952 S.R.C., c. 32, art. 21(1).
29. *Loi sur la radiodiffusion*, 1970 S.R.C., c. B-11, art. 3.
30. Canada, *Loi sur les télécommunications*, projet de loi C-43, première lecture, 22 mars 1977.
31. K.W. Studnicki-Gizbert, « Regulatory Policy Options in Transport » dans *Transportation Research Forum Proceedings*, vol. 12, 1971, p. 1-30. Voir aussi Marc Porat, « Communication Policy in an Information Society » dans G.O. Robinson (édit.), *Communications for Tomorrow: Policy Perspectives for the 1980's*, New York, Praeger, 1978, p. 12.
32. On trouvera une tentative d'application de cette forme d'analyse aux secteurs des transports, de l'énergie et des communications dans Richard J. Schultz, « Governments in Miniature: Critical Events in the Politics of Federal Regulation » (travail en cours).
33. Theodore J. Lowi, « Four Systems of Policy, Politics and Choice ». *Public Administration Review*, vol. 32, 1972, p. 229.
34. Cette méthode de caractérisation a été inspirée par John Zysman, « Trois modèles d'adaptation » dans John Zysman, *Governments, Markets and Growth*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
35. Howard Darling, *The Politics of Freight Rates: The Railway Freight Rate Issue in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1980; et Carmen Baggaley, *Belling the Cat: The Art of the Possible and the Introduction of Federal Telephone Regulation in Canada, 1880-1910*, document préparé pour l'Institut de recherches politiques, 1981, polycopié.
36. Voir W.T. Stanbury, « The Consumer Interest and the Regulated Industries » dans K. Ruppenthal et W.T. Stanbury (édit.), *Transportation Policy: Regulation, Competition and the Public Interest*, Vancouver, Centre for Transportation Studies, 1976, p. 139. On trouvera l'analyse la plus fouillée de cette question dans Richard B. Stewart, « The Reformation of American Administrative Law », *Harvard Law Review*, 1975, p. 1667-1813.
37. CRTC, Règles de procédure en matière de télécommunications, DORS 79-554, 27 juillet 1979.
38. Theodore Lowi, « American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory », *World Politics*, vol. 16, 1963-1964, p. 691.
39. Lester C. Thurow, *The Zero-Sum Society: Distribution and the Possibilities for Economic Change*, New York, Basic Books, 1980; et Charles L. Schultze, *The Public Use of Private Interest*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1977.
40. A.W. Currie, « The Board of Transport Commissioners as an Administrative Body » dans J.E. Hodgetts et D.C. Corbett (édit.), *Canadian Public Administration*, Toronto, Macmillan, 1960, p. 224.
41. *Ibid.*, p. 231 et 232.
42. *Ibid.*, p. 236.
43. *Ibid.*, p. 236 et 237.
44. Howard Darling, *The Politics of Freight Rates*, Toronto, McClelland and Stewart, 1980, p. 116-121.
45. Canada, Parlement, « Rapports sur les commissions de chemins de fer, Griefs au sujet des tarifs et Législation réglementaire », par le Professeur S.J. McLean dans *Document de la session, 1902*, vol. 36, n° 20A.

46. Currie, « The Board of Transport Commissioners », p. 229.
47. Cité dans *ibid.*, p. 229.
48. Arthur R. Wright, « An Examination of the Role of the Board of Transport Commissioners for Canada as a Regulatory Tribunal », *Administration publique du Canada*, vol. 6, 1963, p. 285.
49. Caroline Andrew et Réjean Pelletier, « The Regulators » dans G. Bruce Doern (édit.), *The Regulatory Process in Canada*, Toronto, Macmillan, 1978, p. 147–164.
50. Richard J. Schultz, « Regulatory Agencies and the Dilemmas of Delegation » dans O.P. Dwivedi (édit.), *The Administrative State in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 89–106.
51. Richard J. Schultz, *Boards and Bureaucracies: An Overview*, document présenté à l'occasion d'une conférence du McGill University Management Institute ayant pour thème l'évolution de la réglementation, Calgary, 11 au 13 novembre 1981.
52. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown, 1967, le chap. 17, en particulier.
53. Cité dans Robert J. Buchan et C. Christopher Johnston, « Telecommunications Regulation and the Constitution: A Lawyer's Perspective » dans Robert J. Buchan *et al.* (édit.), *Telecommunications, Regulation and the Constitution*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982, p. 117.
54. J. Evanson et R. Simeon, « Les causes de mécontentement » dans Conseil économique du Canada, *L'économie politique de la Confédération*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978, p. 183.
55. H. V. Nelles, *The Politics of Development*, Toronto, Macmillan, 1974; et Christopher Armstrong, *The Politics of Federalism*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.
56. Voir Michael Jenkin, *Le défi de la coopération*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983; H.G. Thorburn, *Planning and the Economy*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1984; et Alan Tupper, *Public Money in the Private Sector*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1982.
57. Darling, *Politics of Freight Rates*.
58. Schultz, « Regulatory Agencies ».
59. H.N. Janisch, « Policy-making in Regulation. . . », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 17, 1979, p. 46–106.
60. Schultz, « Regulation as Maginot Line ».
61. Janisch, « Policy-making in Regulation ».
62. Stewart, « Reformation of American Administrative Law », p. 1683.

## CHAPITRE 2

1. On trouvera des renseignements sur les années antérieures à 1937 dans G.P. de T. Glazebrook, *A History of Transportation in Canada*, vol. 2, Toronto, McClelland and Stewart, 1964, p. 256–264 et dans David Corbett, *Politics and the Airlines*, Toronto, University of Toronto Press, 1965.
2. Corbett, *Politics and the Airlines*, p. 106.
3. *Ibid.*, p. 108.
4. *Ibid.*, p. 108–114 et John W. Langford, « Air Canada » dans Allen Tupper et G. Bruce Doern (édit.), *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981, p. 252–255.
5. *Loi sur les Lignes aériennes Trans-Canada*, 1937 S.C., c. 43, art. 14.
6. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 22 mars 1937, p. 2112.
7. *Loi sur les transports*, 1938 S.C., c. 53, art. 13(5).
8. *Ibid.*, art. 5(1).
9. *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique*, 1944–1945 S.C., c. 28, art. 12(6).
10. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 2 avril 1943, p. 1815.

11. *Ibid.*
12. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 2 février 1944, p. 30.
13. *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique*, 1944–1945 S.C., c. 28, art. 12.
14. On trouvera des renseignements sur le projet de loi S-31, *Loi sur la limitation de la propriété des actions des sociétés* dans Allan Tupper, *Bill S-31 and the Federalism of State Capitalism*, document n° 18, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's.
15. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 17 mars 1944, p. 1573.
16. Voir Corbett, *Politics and the Airlines*, p. 165–167 et G.B. Hunnings, « Canadian Government Aviation Policy Involving CP Air » dans G.B. Reschenthaler et B. Roberts (édit.), *Perspectives on Canadian Airline Regulation*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979, p. 165–170.
17. Voir John R. Baldwin, *The Regulatory Agency and the Public Corporation*, Cambridge (Mass.), Ballinger Publishing, 1975, le chap. 6, en particulier.
18. George Hees à Stephen F. Wheatcroft, 4 février 1958, cité dans S.F. Wheatcroft, *Airline Competition in Canada*, Ottawa, ministère des Transports, 1958, avant-propos.
19. On trouvera d'autres détails sur la question dans Corbett, *Politics and the Airlines*, p. 177–180 et Baldwin, *The Regulatory Agency and the Public Corporation*, chap. 4. Il convient de signaler que Baldwin, dans sa théorie et son modèle, néglige de parler de la première décision et, ce qui est encore plus important, affirme que les décisions ont été prises par l'organisme de réglementation et non le gouvernement.
20. Voir Corbett, *Politics and the Airlines*, p. 179 et 180.
21. L'approche planificatrice du gouvernement supposait également une rationalisation des services internationaux, mais nous ne ferons pas ici une analyse détaillée de cet aspect de la question qui, de toute façon, ne fait que confirmer notre hypothèse que le gouvernement cherchait à faire de la réglementation un instrument de planification du secteur des transports aériens.
22. Déclaration du ministre des Transports, 24 avril 1964. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>er</sup> mai 1964, appendice B, p. 2989. (Ci-après *Déclaration de 1964.*)
23. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>er</sup> juin 1965, p. 1814 et 1815. (Ci-après *Déclaration de 1965.*)
24. *Déclaration de 1964.*
25. Ministre des Transports, J.W. Pickersgill, communiqué de presse, 27 mars 1967, p. 1 et 2. (Ci-après *Déclaration de 1967.*)
26. *Déclaration de 1964*, 3<sup>e</sup> principe.
27. *Déclaration de 1965.*
28. Ministre des Transports, J.W. Pickersgill, communiqué de presse, 20 octobre 1966. (Ci-après *Déclaration de 1966.*)
29. Ministre des Transports, Don Jamieson, communiqué de presse, 15 août 1969, p. 2.
30. *Déclaration de 1966.*
31. *Ibid.*
32. *Ibid.*
33. *Ibid.*
34. *Ibid.*
35. Déclaration d'intention citée dans la Commission canadienne des transports, Décision n° 3735 du Comité des transports aériens, 24 octobre 1973, p. 3.
36. Tiré de « Jugements du ministre dans l'affaire de la *Loi sur l'aéronautique* et l'affaire de la Décision n° 3735 du Comité des transports aériens du 24 octobre 1973 », p. 6.
37. CCT, Comité des transports aériens, Décision n° 3735, p. 9.
38. *Ibid.*, p. 10 et 11.
39. Commission canadienne des transports, Comité des transports aériens, Décision n° 3832, 25 mars 1974, p. 1.
40. Dissidence présentée dans CCT, Comité des transports aériens, Décision n° 3735, p. 2.

41. Voir l'échange du 2 novembre 1973 à la législature de l'Ontario.
42. Voir, par exemple, Richard J. Schultz, *Federalism, Bureaucracy and Public Policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1980; et Richard J. Schultz, *Le fédéralisme et le processus de réglementation*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979 où ces questions sont étudiées de façon plus détaillée.
43. Les renseignements sur ce sujet ont pour une bonne part été tirés de Allen Tupper, « Pacific Western Airlines » dans Allen Tupper et G. Bruce Doern (édit.), *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981, et d'interviews de représentants fédéraux et provinciaux réalisées en 1967-1977 par Schultz dans le cadre des recherches menées pour son étude *Le fédéralisme et le processus de réglementation*.
44. Tupper, « Pacific Western Airlines », p. 288 et 289.
45. « PWA Ruling has Alberta Spitting Fire », *Financial Post*, 14 août 1976.
46. Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, « Transportation and the Capital Markets », n° 76-28E, et « Prévisions des dépenses d'équipement dans les industries de transport », n° 76-29F, Ottawa.
47. *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et la Loi nationale sur les transports*, 1976-1977 S.C., c. 26, art. 1 et 3.
48. Cité dans Tupper, « Pacific Western Airlines », p. 297.
49. *Ottawa Citizen*, 7 août 1976.
50. Commission canadienne des transports, Comité des transports aériens, Décision n° 4886, 5 juillet 1976, p. 1 et 3.
51. *Ottawa Citizen*, 7 août 1976.
52. La majeure partie des renseignements présentés sur l'affaire Transair sont tirés de Tupper, « Pacific Western Airlines ».
53. Commission canadienne des transports, Comité des transports aériens, Décision n° 4060, 27 février 1975.
54. Commission canadienne des transports, Comité des transports aériens, Décision n° 3729, 1<sup>er</sup> octobre 1973.
55. Les renseignements relatifs à la naissance de ce conflit sont tirés d'un télex du ministre de l'Industrie et du Commerce du Manitoba, Leonard Evans, au premier ministre daté du 21 novembre 1975, rendu ultérieurement public et confirmé par des interviews de responsables fédéraux.
56. « Row Over Airline Sweeps the Prairies », *The Globe and Mail*, 3 janvier 1976.
57. Voir, par exemple, « Western Premiers' Task Force on Constitutional Trends » dans *Third Report*, mars 1979, p. 26.
58. *Ibid.*, p. 52.
59. Commission canadienne des transports, Comité des transports aériens, Décision n° 5539, juillet 1978.
60. Ce renseignement est tiré de Commission canadienne des transports, *Analyse des décisions rendues par le Comité des transports aériens, 1973-1978*, Ottawa, CCT, Direction de la recherche, 1979, p. 85.
61. *Ibid.*
62. Ken Romain, « Quebecair, Great Lakes Bid for Nordair Involves Two New Liners », *The Globe and Mail*, 17 mars 1979, p. B14.
63. *Ibid.*
64. Wendie Kerr, « Quebecair Seeks Talks with Nordair », *The Globe and Mail*, 2 décembre 1981, p. B7.
65. « Quebec Stock Purchase in Airline under Study », *The Globe and Mail*, 28 juillet 1981, p. B7.
66. Wendie Kerr, *The Globe and Mail*, 3 mars 1983, p. B3.
67. *Ibid.*, 7 juillet 1983.
68. Commission canadienne des transports, Comité des transports aériens, Décision n° 6099, 9 avril 1980, p. 6.

69. *Ibid.*
70. *Ibid.*, p. 7.
71. *Loi d'Air Canada, 1977-1978 S.C.*, c. 5, art. 26.
72. *Ibid.*, art. 7(2).
73. Langford, « Air Canada », p. 257.
74. *Loi d'Air Canada, 1977-1978 S.C.*, c. 5, art. 8 et 9.
75. Wendie Kerr, « Officials Hope for Early Public Release of Proposals on Regional Air Policy », *The Globe and Mail*, 30 septembre 1980, p. B11.
76. Canada, Chambre des communes, « Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des transports », fascicule n° 41, 3 février 1982, p. 5.
77. On trouvera des renseignements complets sur les participants dans *ibid.*, fascicule n° 55, appendices A et B.
78. Voir Michael Valpy, « MPs at Their Best: The System Does Work », *The Globe and Mail*, 8 avril 1982, p. A7.
79. « Procès-verbaux du Comité permanent des transports », fascicule n° 55, p. 13.
80. *Ibid.*, fascicule n° 88, 15 mars 1983.
81. Lloyd Axworthy, ministre des Transports, *Nouvelle politique canadienne sur le transport aérien*, 10 mai 1984.
82. *Ibid.*, p. 2.
83. *Ibid.*, p. 7.
84. *Ibid.*, p. 8.

#### CHAPITRE 3

1. H.N. Janisch, *Telecommunications Ownership and Regulation in Canada: Compatibility or Confusion*, article préparé pour la 12<sup>e</sup> conférence annuelle sur la recherche sur les politiques de télécommunications, Airlie (Va), 23 avril 1984, p. 13.
2. *An Act to Amend Chapter 156 of the Acts of 1910: An Act to incorporate the Maritime Telegraph and Telephone Company Act, 1967 S.N.S.*, c. 5, art. 1(3). Il convient de signaler que le sujet de préoccupation du législateur était relativement précis, à savoir que la Maritime Tel & Tel achèterait dorénavant son équipement auprès de la Northern Telecom, et ce, au détriment des fournisseurs locaux. Le gouvernement ne poursuivait pas d'objectifs plus ambitieux comme la nécessité de contrôler le réseau téléphonique à des fins de développement économique régional.
3. CRTC, *Faits sommaires sur la radiodiffusion et les télécommunications au Canada*, janvier 1984, p. 15.
4. On trouvera des renseignements sur la nature de ces entreprises dans Ontario Telephone Service Commission, *Annual Report 1983* et Québec, Régie des services publics du Québec, *Rapport annuel 1983*.
5. Le responsable de l'enquête du CRTC est arrivé à la conclusion que la méthodologie de Bell Canada, même si elle présentait de nombreuses caractéristiques intéressantes, ne pouvait pas être retenue parce qu'elle ne répondait pas au critère de la vérifiabilité. CRTC, *Rapport du responsable de l'enquête sur les méthodes comptables et analytiques des sociétés exploitantes de télécommunications : phase III — Le prix de revient des services existants*, 30 avril 1984, p. 135.
6. Bell Canada, *Mémoire, Avis public Télécom, CRTC 1984-86, Concurrence intercentraux et questions connexes*, avril 1984, p. 6.
7. W.K. McCourt, « Local Service Pricing: Current Environment and Future Trends » dans Richard J. Schultz et Peter Barnes (édit.), *Local Telephone Pricing: Is There a Better Way*, Montréal, Université McGill, Centre for the Study of Regulated Industries, 1984, p. 12.
8. Richard J. Schultz, « Partners in a Game Without Masters: Reconstructing the Telecommunications Regulatory System » dans Robert J. Buchan *et al.* (édit.), *Telecommunications Regulation and the Constitution*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982, p. 72.

9. NBTel, *Memorandum of Evidence, in the Matter of a Hearing to Review Issues relating to Interconnection in the Telecommunications Industry in New Brunswick*, Board of Commissioners of Public Utilities of New Brunswick, avril 1984, p. 13.
10. Maritime Tel & Tel, NBTel, Newfoundland Telephone et Island Tel, *Submission to Department of Communications Policy Review*, 14 mai 1984, p. 15.
11. B.C.Tel, *Mémoire, Avis public Télécom, CRTC 1984-86, Concurrence intercentraux et questions connexes*, avril 1984, Appendice 2, p. 2.
12. Canada, « Notes pour une déclaration du premier ministre du Canada sur les communications » dans *Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution*, document n° 800-141039, Ottawa, 1980.
13. La citation est tirée de l'article 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
14. Voir C.H. McNairn, « Transportation, Communication and the Constitution: The Scope of Federal Jurisdiction », *Revue du barreau canadien*, vol. 47, 1969, p. 355-394; C.M. Dalfen, « Constitutional Jurisdiction over Interprovincial Telephone Rates », *Canadian Communications Law Review*, vol. 2, 1970, p. 170-190; W.R. Lederman, « Telecommunications and the Federal Constitution of Canada » dans H. Edward English (édit.), *Telecommunications for Canada*, Toronto, Methuen, 1973, p. 339-387; et Robert J. Buchan et C. Christopher Johnston, « Telecommunications Regulation and the Constitution: A Lawyer's Perspective » dans Robert J. Buchan *et al.* (édit.), *Telecommunications Regulation and the Constitution*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982, p. 115-166.
15. Buchan et Johnston, « Telecommunications Regulation », p. 120.
16. Cour fédérale du Canada, Division de première instance, décision non rapportée du juge B. Reed, 26 octobre 1984 (dans l'affaire opposant les Télécommunications CNCP, le demandeur, et la Alberta Government Telephone, le défendeur).
17. *Canadian Communications Network Letter*, 19 novembre 1984, p. 2.
18. Ce paragraphe s'appuie sur des renseignements tirés de Lederman, « Telecommunications and the Federal Constitution »; Buchan et Johnston, « Telecommunications Regulation »; et E.B. Ogle, *Long Distance Please: The Story of the TransCanada Telephone System*, Toronto, Collins, 1979.
19. Telecom Canada, *Statistiques 1982*.
20. La modification de 1892 se trouve dans l'*Acte concernant la Compagnie canadienne de téléphone Bell*, 1892 S.C., c. 67, art. 3. En 1902, une nouvelle modification assujettissait tout changement tarifaire à l'approbation du Cabinet. (*Acte concernant la Compagnie canadienne de téléphone Bell*, 1902 S.C., c. 41, art. 3.) La législation de 1906 est l'*Acte modifiant l'Acte des chemins de fer de 1903*, 1906 S.C., c. 42, art. 29 à 35.
21. Canada, Ministère des Communications, *Univers sans distance*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 214.
22. Voir Buchan et Johnston, « Telecommunications Regulation », p. 124; et Walter D. Gainer, « Industrie canadienne des télécommunications : structure et réglementation » dans Canada, Ministère des Communications, *Étude de la Télécommission*, 2(a), Ottawa, Information Canada, 1970.
23. Commission des transports du Canada, *Judgments, Orders, Regulations and Rulings*, 1919, p. 26. (Ci-après *J.O.R.R.*)
24. *Ibid.*, 1921, p. 15.
25. *Ibid.*, 1966, p. 718.
26. En 1964, la Commission a entrepris une étude publique « du niveau de tolérance appliqué aux gains [de Bell Canada] et des raisons pour lesquelles ce niveau de tolérance pouvait être appliqué à la tarification des services téléphoniques ». Voir *ibid.*, p. 538.
27. *Ibid.*, 1927, p. 249.
28. *Ibid.*, 1965, p. 718.
29. Canada, Ministère des Communications, *Étude de la Télécommission*, 7(a)(b) — *Structure et rôle des organismes de réglementation des télécommunications*, Ottawa, Information Canada, 1972, p. 8.

30. Carl Beigie, « An Economic Framework for Policy Action in Canadian Telecommunications » dans H. Edward English (édit.), *Telecommunications for Canada*, Toronto, Methuen, 1973, p. 150.
31. John C. McManus, « Federal Regulation of Telecommunications in Canada » dans H. Edward English (édit.), *Telecommunications for Canada*, Toronto, Methuen, 1973, p. 393.
32. On trouvera une appréciation précoce du caractère de monopole de fait des compagnies de téléphone dans Canada, *Débats du Sénat*, 4 mai 1982, p. 188 et 5 mai 1982, p. 191.
33. *J.O.R.R.*, 1921–1922, p. 47.
34. Voir Canada, *Étude de la Télécommission*, 7(a)(b), p. 4.
35. *Loi concernant la Compagnie de Téléphone Bell du Canada*, 1967–1968 S.C., c. 48, art. 5(5).
36. Voir Canada, *Étude de la Télécommission*, 7(a)(b), p. 7.
37. Ce pouvoir a été acquis en 1929 après que la question de la dilution des actions ait soulevé des inquiétudes. La modification se trouve dans la *Loi concernant la Compagnie Canadienne de Téléphone Bell*, 1929 S.C., c. 93, art. 1(2).
38. Voir Canada, *Étude de la Télécommission*, 7(a)(b), p. 3 et *J.O.R.R.*, 1950, p. 246.
39. Canada, *Étude de la Télécommission*, 7(a)(b), p. 3 et McManus, « Federal Regulation of Telecommunications », p. 396 et 397.
40. On trouvera un résumé intéressant de la question dans McManus, « Federal Regulation of Telecommunications », p. 397–401.
41. *Ibid.*, p. 395, 405 et 406.
42. Voir Buchan et Johnston, « Réglementation des télécommunications »; Ogle, *Long Distance*; et Gainer « Canadian Telecommunications Industry ».
43. Voir H.N. Janisch et P.B. Huber, *A Critique of Provincial Regulation in the Atlantic Provinces*, Halifax, Faculté de droit, Université Dalhousie, 1974, notamment p. 1.23–1.32.
44. Voir à ce sujet Janisch, « Telecommunications Ownership ».
45. Cité dans Ogle, *Long Distance*, p. 232.
46. Chiffres tirés de Janisch et Huber, *Critique of Provincial Regulation*, Appendice D.1–D.95.
47. McManus, « Federal Regulation of Telecommunications ».
48. Janisch et Huber, *Critique of Provincial Regulation*, Appendice D.30.
49. McManus, « Federal Regulation of Telecommunications », p. 420.
50. Beigie, « Economic Framework », p. 83.
51. Voir à ce sujet Edward E. Zajac, *Fairness or Efficiency: An Introduction to Public Utility Pricing*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1978.
52. Voir, par exemple, Richard J. Schultz et Peter Barnes (édit.), *Local Telephone Pricing: Is There a Better Way*, Montréal, Centre for the Study of Regulated Industries, Université McGill, 1984.
53. Canada, *Étude de la Télécommission*, 7(a)(b), p. 3.
54. Canada, Ministère des Communications, *Univers sans distance*, p. 211.
55. Ces décisions n'ont évidemment pas été les seules à être cruciales, mais, à bien des égards importants, elles en sont venues à symboliser l'évolution spectaculaire de la technologie et des politiques publiques. On trouvera des données rétrospectives sur ces décisions et d'autres décisions américaines et leurs conséquences dans G.O. Robinson (édit.), *Communications for Tomorrow: Policy Perspectives for the 1980's*, New York, Praeger, 1978; et J.R. Meyer et al., *The Economics of Competition in the Telecommunications Industry*, Cambridge (Mass.), Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1980.
56. Voir, par exemple, H.N. Janisch et Y. Kurisaki, « The Reform of Telecommunications Regulation in Japan and Canada: A Comparative Analysis » dans *Telecommunications Policy*, (à paraître).

57. Les deux pages qui suivent sont inspirées de Schultz, « Partners in a Game Without Masters », p. 47–50.
58. Voir *The New York Times*, 21 octobre 1984, p. 3-1.
59. Il est fort intéressant de signaler à cet égard qu'une société canadienne, la Olympia and York, joue un rôle de premier plan dans la conception de systèmes de dérivation aux États-Unis. Voir Andrew Pollack, « Landlord to Start a Phone Network », *The New York Times*, 6 novembre 1983, p. D1.
60. On trouvera une intéressante analyse de ces questions et de leur importance pour le Canada dans H.N. Janisch, *Winners and Losers: The Challenges Facing Telecommunications Regulation*, document présenté à l'occasion d'une conférence de l'IRPP sur les conséquences de la concurrence et de l'évolution technologique sur la politique et la réglementation des télécommunications, Toronto, 25 et 26 septembre 1984 (voir notamment l'abondante bibliographie).
61. Voir Daniel Bell, *The Coming of the Post Industrial Society*, New York, Basic Books, 1973; et Simon Nora et Alain Minc, *The Computerization of Society*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1980, ainsi que les études citées dans S. Serafini et M. Andrieu, *La révolution de l'information et sa signification pour le Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.
62. Serafini et Andrieu, *Révolution de l'information*, p. 68.
63. Il en avait déjà donné une idée en 1967 lors de la publication d'un livre blanc intitulé *Un système domestique de télécommunications par satellite pour le Canada*, dans lequel il décrivait succinctement son intention de créer un tel système pour offrir à l'ensemble du pays des services de télévision en anglais et en français et fournir des services téléphoniques aux régions septentrionales du Canada. Au moment de préparer le livre blanc, le gouvernement a demandé à un groupe de travail de consulter un large éventail de personnes et d'organismes. Il est intéressant de noter que le groupe de travail n'a pas consulté les gouvernements provinciaux, et notamment ceux dont les compagnies de téléphone allaient être invitées à partager le fardeau de la création du système.
64. *Loi concernant le ministère des Communications*, 1970 S.R.C., c. C-24, art. 5.
65. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 27 février 1969, p. 6016.
66. *Ibid.*, 28 février 1969, p. 6079.
67. Canada, *Loi sur les télécommunications* (projet de loi C-43), première lecture, 22 mars 1977.
68. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 28 février 1969, p. 6080.
69. Cette étude a mené à la publication de Canada, Ministère des Communications, *Univers sans distance*, et des nombreuses études de la Télécommission.
70. Canada, Ministère des Communications, *Vers une politique nationale de la télécommunication : exposé du Gouvernement du Canada*, Ottawa, Information Canada, 1973. Bien que ce document abordait également le sujet de la radiodiffusion, nous excluons dans une large mesure ces questions de notre analyse.
71. *Ibid.*, p. 3. Ces objectifs ont été élargis quand le gouvernement a déposé un projet de loi sur les télécommunications en 1977. (La liste complète en a été donnée dans la sous-section du chapitre 1 intitulée « Télécommunications ».)
72. *Ibid.*, p. 14.
73. *Ibid.*, p. 16.
74. *Ibid.*, p. 7.
75. *Ibid.*
76. *Ibid.*, p. 8.
77. Canada, Ministère des Communications, *Télécommunications : quelques propositions fédérales*, Ottawa, Information Canada, 1975.
78. Voir détails et documentation dans Schultz, « Partners in a Game Without Masters », p. 58–62.
79. *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, 1974–1975–1976 S.C., c. 49.

80. Voir Schultz, *Le fédéralisme et le processus de réglementation*, chap. 2, n. 45, p. 66 et 67.
81. Voir Schultz, « Partners in a Game Without Masters », p. 62.
82. Voir détails dans Décisions Télécom, CRTC, 81–13, 7 juillet 1981, et notamment les pages 33 à 37.
83. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 4 mars 1975, p. 3782.
84. CRTC, « La réglementation des télécommunications — Procédures et pratiques », Ottawa, 20 juillet 1976, p. 3.
85. *Ibid.*
86. *Ibid.*, p. 12.
87. CRTC, Avis public, 6 juin 1978.
88. Ces exemples sont tous tirés de décisions du CRTC relatives à des requêtes de hausses tarifaires présentées par Bell Canada de 1977 à 1980.
89. *J.O.R.R.*, 1966, p. 718.
90. *Loi sur la radiodiffusion*, 1970 S.R.C., c. B-11, art. 3a).
91. CRTC, *Télécommunications du CNCP : Interconnexion avec Bell Canada*, Décision Télécom, 79–11, 17 mai 1979.
92. CRTC, Décision Télécom, 80–13, 5 août 1980 et Décision Télécom, 82–14, 23 novembre 1982.
93. CRTC, Telecom, Avis public, 1978–18.
94. On trouvera une revue des mesures prises par les provinces suite à la décision du CRTC dans NBTel, *Memorandum of Evidence*, Note 9, Evidence of Richard Schultz (p. 38–54, en particulier).
95. CRTC, Décision Télécom, 79–11, 17 mai 1979, p. 78.
96. *Ibid.*, p. 74.
97. *Ibid.*, p. 99.
98. *Ibid.*, p. 101.
99. Cité dans *The Globe and Mail*, 19 avril 1976.
100. Voir CRTC, Décision Télécom, 79–11, p. 113.

#### CHAPITRE 4

1. La principale exception à cette règle, outre le Canada, est l'Australie. Les États-Unis fournissent également un exemple de double réglementation où les deux ordres de gouvernement réglementent les marchés des capitaux et, de façon plus générale, le système financier national. La réglementation américaine des marchés financiers comporte cependant une forte composante fédérale-nationale qui, en fait, fixe les normes minimales et interdit ainsi la concurrence incontrôlée entre les juridictions.
2. Le système financier national n'est pas un milieu institutionnel facile à décrire. La figure donnée par Hugh Clelland dans son travail pour l'étude réalisée en 1979 par Consommation et Corporations Canada fournit un utile point de départ. La figure comprend premièrement ce que Clelland appelle le secteur financier, c'est-à-dire les caisses de retraite, les caisses populaires et les coopératives de crédit, les banques, les sociétés de crédit, les sociétés de prêts hypothécaires, les sociétés de capital-risque, les sociétés de portefeuille, les compagnies d'assurance-vie, les sociétés d'investissement à capital variable et les sociétés de fiducie; deuxièmement, le marché des valeurs mobilières, c'est-à-dire les négociants en valeurs mobilières, le marché monétaire, le marché des obligations, le marché hors cote ainsi que les mandataires, les Bourses et les agents de change; la figure comprend enfin un secteur réel, qui désigne les particuliers, les entreprises et les administrations publiques. Voir Hugh Clelland, « La transformation informatique du marché canadien des valeurs mobilières » dans P. Anisman, W.M.H. Grover, J.L. Howard et J.P. Williamson (édit.), *Avant-projet d'une loi canadienne sur le marché des valeurs mobilières : documentation de base*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978 (ci-après *Avant-projet*, vol. 3), p. 956.

On trouvera une autre description intéressante du système dans l'étude de Dimitri Vittas. Cette étude porte principalement sur les banques centrales, les établissements bancaires, les établissements de crédit à long terme, les sociétés d'investissement, les autres institutions financières, le marché obligataire et le marché des valeurs mobilières. Voir D. Vittas, T. Hindle, P. Frazer et R. Brown, *Banking Systems Abroad: The Role of Large Deposit Banks in the Financial Systems of Germany, France, Italy, the Netherlands, Switzerland, Sweden, Japan and the United States*, Londres, Inter-Bank Research Organization, 1978.

Dans les deux cas, les auteurs ont tendance à accorder trop d'importance aux rapports entre l'État et le système financier. C'est pourquoi le système financier national décrit dans ce chapitre comprend également les instruments directs et indirects de l'État, des entreprises publiques aux crédits et aux programmes d'investissement de l'État en passant par les organismes de réglementation publics.

3. L'OSC a pris des mesures pour modifier la fonction du secteur des services financiers. Après avoir étudié la question à fond et entendu les parties intéressées, l'OSC a approuvé, fin 1983, le Service d'investissement ligne verte de la Banque Toronto-Dominion. Ce Service permet à des institutions financières enregistrées de vendre des services boursiers par l'intermédiaire de maisons de courtage pratiquant un escompte.

Les audiences de l'automne 1984 de l'OSC sur la propriété étrangère et la propriété d'institutions financières du secteur des valeurs mobilières ont pris la forme d'une ambitieuse réévaluation suscitée par le projet de la Daly Gordon Securities de former une importante société de placement avec une société de portefeuille belge, le Groupe Lambert Bruxelles. De façon plus générale, l'OSC, dans son étude des restrictions imposées à la propriété des entreprises du secteur des valeurs mobilières (10 % pour toute entreprise et 25 %, dans le cas de la propriété étrangère), s'est intéressée à l'opportunité d'exclure les institutions financières du champ d'application des dispositions relatives à la propriété des entreprises du secteur des valeurs mobilières.

4. Le groupe de travail ontarien, sous la direction de J. Stefan Dupré, a reçu le mandat d'étudier, en deux ans, les inconvénients ou les avantages d'une éventuelle intégration des services financiers, et ses conséquences sur les marchés de capitaux, notamment.
5. Le comité fédéral était un comité consultatif présidé par Roy MacLaren. « Le rapport du comité devait aborder six sujets clés : la solvabilité, les conflits d'intérêt, la concentration et l'efficacité, la propriété étrangère, la réglementation par institution versus la réglementation par fonction, et les champs de juridiction du fédéral et des provinces. » Voir « OSC Plans to Hold Hearing on Impact of Growing Change on Canadian Securities Firms », *The Globe and Mail*, 4 juillet 1984, p. B11. On ne sait pas encore (en 1984) si le nouveau gouvernement fédéral envisage de poursuivre l'étude de ces questions.
6. J. Zysman, *Government, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
7. *Ibid.*, p. 286.
8. A. Alexandroff, *Policemen of Architects: Ontario Securities Commissioners' Self Perceptions of Acting in the Public Interest*, Montréal, Université McGill, 1984, p. 45-48, photocopié.
9. On trouvera une analyse détaillée de la question du pouvoir économique des États-Unis de l'après-guerre dans C. Maier, « The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II » dans P. Katzenstein (édit.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press, 1978, p. 23-49.
10. La meilleure étude générale du développement du rôle de l'État au Canada a été faite par G. Bruce Doern et R.W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983. Voir également l'analyse pénétrante de politique sociale de K. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1982; et l'excellente analyse récente de politique régionale publiée par D. Savoie, *Federal-Provincial Collaboration: The Canada-New Brunswick General Development Agreement*,

- Montréal, McGill-Queen's University Press, 1981. On trouvera enfin un aperçu du processus de décision du fédéral dans les années 1970 dans R. French, *How Canada Decides*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1980.
11. Une excellente description des politiques provinciales a récemment été faite par M. Jenkin dans *Le Défi de la coopération*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.
  12. A. Tupper, *Public Money in the Private Sector*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen, 1982.
  13. On trouvera des données générales sur les politiques monétaires et commerciales dans J.E. Spero, *The Politics of International Economic Relations*, New York, St. Martin's Press, 1981; et D. Blake et R. Walters, *The Politics of Global Economic Relations*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1976. Voir également l'analyse plus détaillée des questions monétaires de l'après-guerre dans R. Solomon, *The International Monetary System, 1945-1976*, New York, Harper and Row, 1977. Pour le commerce, voir A. Shonfield (édit.), *International Economic Relations of the Western World, 1959-1971, vol. 1: Politics and Trade*, Londres, Oxford University Press, 1976.
  14. L'une des premières analyses des économies mixtes a été faite par A. Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, Londres, Oxford University Press, 1965. R. Reich de Harvard en a fait une analyse plus récente dans *The Last American Frontier*, New York, Basic Books, 1983.
  15. Le président Carter, avant sa défaite, avait créé un bureau de représentants de l'entreprise, de la main-d'oeuvre et de l'État chargé de définir la politique industrielle des États-Unis. Suite à la victoire de Reagan en 1980, ce bureau a été démantelé.
  16. Tupper, *Public Money*, p. 2.
  17. Zysman, *Government, Markets and Growth*.
  18. *Ibid.*, p. 76.
  19. *Ibid.*, p. 286.
  20. P. Katzenstein (édit.), *Between Power and Plenty*, p. 295-336.
  21. *Ibid.*, p. 302-306.
  22. Zysman, *Government, Markets and Growth*, p. 286 et s.
  23. *Ibid.*, p. 304.
  24. *Ibid.*, p. 63-69.
  25. *Ibid.*, p. 70.
  26. *Ibid.*
  27. *Ibid.*, p. 71.
  28. *Ibid.*, p. 72.
  29. *Ibid.*
  30. *Ibid.*
  31. *Ibid.*, p. 68.
  32. *Ibid.*, p. 72.
  33. *Ibid.*, p. 80-95.
  34. *Ibid.*, p. 92.
  35. *Ibid.*, p. 171-232.
  36. *Ibid.*, p. 261.
  37. *Ibid.*, p. 265.
  38. Les chiffres qui nous permettraient d'établir une comparaison sont organisés d'une manière si complexe qu'il nous a été impossible d'en tirer le renseignement que nous aurions souhaité. C'est ce qui explique que nous avons utilisé les chiffres bruts des sous-catégories et que nous les ayons comparés aux totaux.
  39. Les cinq grandes banques détiennent environ 91 % de l'avoir des banques canadiennes.

40. Voir la *Loi sur les banques*, 1966–1967 S.C., c. 87 et la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, 1980 S.C., c. 40.
41. *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, 1980 S.C., c. 40, art. 173(2), 174(2)e), 193(4), 200a) (restrictions imposées aux banques étrangères).
42. *The Globe and Mail*, 12 avril 1984, p. B1.
43. *Loi sur les banques*, 1970 S.R.C., c. B-1, art. 76. La loi interdit à une banque de posséder plus de 10 % des actions du capital social d'une entreprise; cette participation peut cependant atteindre 50 % dans le cas des petites entreprises. Pour la législation actuelle, voir la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, 1980 S.C., c. 40, art. 193(4) et 194.
44. R. Shearer, J.F. Chant et D.E. Bond, *The Economics of the Canadian Financial System: Theories, Policies and Institutions*, Scarborough, Prentice-Hall, 1984, p. 200.
45. *Loi sur les banques d'épargne du Québec*, 1970 L.R.Q., c. B-4, ainsi que modifié.
46. On trouvera une description des divers cadres de réglementation dans J.F. Chant et J.W. Dean, « An Approach to the Regulation of Banking Institutions in a Federal State », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 10, 1982, p. 737–744.
47. Shearer, Chant et Bond, *Economics of Canadian Financial System*, p. 363.
48. *Ibid.*, p. 262.
49. « Venture Capital » dans *Canadian Business*, juin 1983, p. 67.
50. Zysman, *Government, Markets and Growth*, p. 68. Zysman fait ici une distinction entre la réglementation et le contrôle directif.
51. *Ibid.*, p. 304. Zysman énumère les facteurs qui composent chacun de ces trois paramètres.
52. Tupper, *Public Money*, p. 4.
53. Du point de vue de la structure institutionnelle du gouvernement canadien, les programmes de développement régional et industriel ont connu de profonds changements pendant la période Trudeau et à nouveau sous Turner, même si ce gouvernement n'a pas été au pouvoir longtemps. On trouvera une description de certains de ces changements dans Doern et Phidd, *Canadian Public Policy*, p. 393–452. La citation est tirée de Tupper, *Public Money*, p. 14.
54. G. Bruce Doern, « The Liberals and the Opposition: Ideas, Priorities and the Imperatives of Governing Canada in the 1980's » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends: The Liberals, the Opposition and Federal Priorities*, 1983, Toronto, James Lorimer, 1983, p. 16.
55. *Ibid.*, p. 21.
56. Tupper, *Public Money*, p. 14.
57. Ce chiffre a été calculé à partir de données tirées de l'étude du Conseil économique du Canada. Voir Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité : une étude des prêts et cautions de l'État au secteur privé*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.
58. Ce chiffre est tiré de l'étude du Conseil économique du Canada et reproduit dans A. Maslove, « Loans and Loan Guarantees: Business as Usual Versus the Politics of Risk » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends: The Liberals, the Opposition and Federal Priorities*, Toronto, James Lorimer, 1983, p. 125.
59. Jenkin, *Le Défi de la coopération*.
60. *Ibid.*, p. 79.
61. A. Donner, *Financing the Future: Canada's Capital Markets in the Eighties*, Toronto, James Lorimer, 1982, p. 126.
62. Jenkin, *Le Défi de la coopération*, p. 79.
63. *Ibid.*, p. 81.
64. *Ibid.*
65. *Ibid.*, p. 73.
66. *Ibid.*

67. L'aperçu du plan a été rendu public par le premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed. Voir *The Globe and Mail*, 12 juillet 1984, p. 9.
68. On trouvera une étude approfondie de la PNE dans G. Bruce Doern et G. Toner, *The NEP and Canadian Energy Politics*. (à paraître).
69. Peter Foster, *Other People's Money: The Banks, the Government and Dome*, Toronto, Totem Books, 1983.
70. *Ibid.*, p. 221.
71. *Loi sur l'intérêt*, 1970 S.R.C., c. I-18, ainsi que modifié.
72. Les diverses lois relatives aux fiducies comprennent : sur le plan fédéral, la *Loi sur les compagnies fiduciaires*, 1970 S.R.C., c. T-16, ainsi que modifié; en Ontario, la *Loan and Trust Corporations Act*, 1980 R.S.O., c. 249, ainsi que modifié; au Québec, la *Loi sur les compagnies de fidéicommiss*, 1977 L.R.Q., c. C-41, ainsi que modifié; en Colombie-Britannique, la *Trust Company Act*, 1979, R.S.B.C., c. 412, ainsi que modifié; en Alberta, la *Trust Companies Act*, 1980 R.S.A., c. T-9, ainsi que modifié; en Saskatchewan, *The Trust and Loan Corporations Act*, 1980-1981 S.C., c. T-22.1, ainsi que modifié; au Manitoba, *The Corporations Act*, 1976 S.M., c. 40, partie xxiv, ainsi que modifié; au Nouveau-Brunswick, la *Trust Companies Act*, 1973 R.S.N.B., c. T-13; en Nouvelle-Écosse, la *Trust Companies Act*, 1967 R.S.N.S., c. 316, ainsi que modifié; à l'Île-du-Prince-Édouard, la *Licensing Act*, 1976 S.P.E.I., c. 18, ainsi que modifié; et à Terre-Neuve, *The Trust and Loan Companies (Licensing) Act*, 1974 R.S. Nfld, n° 120, ainsi que modifié.
73. James Baillie, « The Protection of the Investor in Ontario », *Administration publique du Canada*, n° 8, 1965, p. 172.
74. *Directors' Liability Act, 1891*, 1891 S.O., c. 34.
75. *Securities Fraud Prevention Act*, 1928 S.O., c. 34.
76. *Security Frauds Prevention Act, 1931*, 1931 S.O., c. 48.
77. P. Dey et S. Makuch, « Surveillance gouvernementale des organismes auto-régulateurs dans l'industrie des valeurs mobilières au Canada » dans P. Anisman, W.M.H. Grover, J.L. Howard et J.P. Williamson (édit.), *Avant-projet d'une loi canadienne sur le marché des valeurs mobilières : documentation de base*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978, p. 1418.
78. On trouvera une analyse des premières législations sur les valeurs mobilières dans P. Williamson, *Securities Regulation in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1960.
79. Baillie, « Protection of the Investor », p. 175.
80. *Securities Act, 1945*, 1945 S.O., c. 22 (1<sup>re</sup> session).
81. *Securities Act, 1947*, 1947 S.O., c. 98.
82. *Securities Act, 1966*, 1966 S.O., c. 142.
83. D.L. Johnson, *Canadian Securities Regulation*, Toronto, Butterworth, 1977, p. 16.
84. Gray Taylor, « Comments on the Mandate and Operation of the Ontario Securities Commission », *University of Toronto Faculty of Law Review*, vol. 36, 1978, p. 14.
85. L'évolution de ce projet de loi est longue et complexe :  
 Projet de loi 154, 28<sup>e</sup> législature, 4<sup>e</sup> session, juin 1972  
 Projet de loi 75, 29<sup>e</sup> législature, 4<sup>e</sup> session, juin 1974  
 Projet de loi 98, 29<sup>e</sup> législature, 5<sup>e</sup> session, mai 1975  
 Projet de loi 20, 30<sup>e</sup> législature, 4<sup>e</sup> session, avril 1977  
 Projet de loi 30, 31<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, juin 1977  
 Projet de loi 7, 31<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, février 1978
86. R. Simmonds, « The Prospectus Closed System in Ontario and Its Context » dans L. Sarna (édit.), *2 Corporate Structure: Finance and Operation. Essays on the Law and Business Practice*, Toronto, Caldwell, 1982, p. 25.
87. H.N. Janisch, « Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independent Agencies in Canada », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 17, 1979, p. 49 et 50.
88. *Ibid.*, p. 50.

89. Taylor, « Comments on the Mandate »; Alexandroff, « Policemen or Architects ».
90. Alexandroff, « Policemen or Architects », p. 55 et 56.
91. *Loi sur les valeurs mobilières*, 1982 L.Q., c. 48.
92. L. La Rochelle, F.J. Pépin et R.L. Simmonds, « Bill 85, Quebec's New Securities Act », *McGill Law Review*, vol. 29, 1983, p. 88–140.
93. *Ibid.*, p. 91.
94. *Ibid.*
95. *Loi de l'émission et de la vente de valeurs mobilières*, 1925 S.R.P.Q., c. 228.
96. *Loi modifiant la Loi de la prévention des fraudes relatives aux valeurs mobilières*, 1933 L.Q., c. 85.
97. *Loi des renseignements sur les compagnies*, 1935 L.R.Q., c. 228.
98. *Loi concernant les valeurs mobilières*, 1954–1955 S.Q., c. 11.
99. La Rochelle, Pépin et Simmonds, « Bill 85 », p. 95.
100. *Ibid.*, p. 95, 105–107, 113 et 114.
101. *Charte de la langue française*, 1977 L.R.Q., c. C–11; voir également La Rochelle, Pépin et Simmonds, « Bill 85 », p. 133–137.
102. Williamson, *Securities Regulation*, p. 24.
103. *Ibid.*
104. J.L. Howard, « Réglementation des valeurs mobilières : structure et fonctionnement » dans P. Anisman, W.M.H. Grover, J.L. Howard et J.P. Williamson (édit.), *Avant-projet d'une loi canadienne sur le marché des valeurs mobilières : documentation de base*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978, p. 1683.
105. *Ibid.*, n. 168.
106. En effet, la structure du marché repose sur le principe que le choix est source de saine concurrence. Nous croyons donc, dans ce cas, que les choix politiques n'ont pas nécessairement été une source de saine concurrence.
107. La Rochelle, Pépin et Simmonds, « Bill 85 », p. 137.
108. Howard, « Réglementation des valeurs mobilières », p. 1651, n. 73.
109. *Ibid.*, p. 1651.
110. *The Globe and Mail*, 23 avril 1984, p. B1.
111. Clelland, « La transformation automatique », p. 1024.
112. *Ibid.*, p. 1025.
113. *Ibid.*, p. 1031.
114. Entretien avec des représentants de la Bourse de Toronto, juillet 1984.
115. J.P. Williamson, « Les marchés de capitaux du Canada » dans P. Anisman, W.M.H. Grover, J.L. Howard et J.P. Williamson (édit.), *Avant-projet d'une loi canadienne sur le marché des valeurs mobilières : documentation de base*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978, p. 126.
116. *Ibid.*, p. 127.
117. *The Globe and Mail*, 8 juin 1984, p. B1.
118. *Ibid.*, 23 avril 1984, p. B1.
119. *Ibid.*, 8 juin 1984, p. B1.
120. *Ibid.*, 23 avril 1984, p. B1.
121. *Ibid.*
122. *Ibid.*, 22 novembre 1983, p. B1 et 30 novembre 1983, p. B1.
123. *Ibid.*, 13 avril 1984, p. B1.
124. *Securities Act*, 1980 R.S.O., c. 466, ainsi que modifié, art. 732.
125. *The Globe and Mail*, 19 juin 1984, p. B1.
126. *Ibid.*, 10 mars 1984, p. B4.
127. *Ibid.*

128. *The Financial Post*, 7 avril 1984, p. 2.
129. *Ibid.*
130. *Ibid.*
131. *Ibid.*

#### CHAPITRE 5

1. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *L'enjeu*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 66.
2. James Landis, *The Administrative Process*, New Haven, Yale University Press, 1951, p. 15.
3. J.A. Corry, « The Genesis and Nature of Boards » dans J. Willis (édit.), *Canadian Boards at Work*, Toronto, Macmillan, 1981, p. 27.
4. Canada, Commission royale, *L'enjeu*, p. 22.
5. *Ibid.*, p. 23.
6. B.M. Owen et R. Braeutigam, *The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1978.
7. Voir H.N. Janisch, « Policy Making in Regulation . . . », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 17, 1979, p. 46–106; et Richard Schultz, « Regulatory Agencies and the Dilemmas of Delegation » dans O.P. Dwivedi (édit.), *The Administrative State in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 89–106.
8. Voir à ce sujet Richard J. Schultz, « Regulation as Maginot Line: Confronting the Technological Revolution in Telecommunications », *Administration publique du Canada*, vol. 26, 1983, p. 203 – 218.
9. Ces deux solutions sont étudiées dans Richard J. Schultz, *Le fédéralisme et le processus de réglementation*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979; et Richard J. Schultz, *Delegation and Cable Distribution Systems: A Negative Assessment*, document n° 11, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1981.
10. Ian P. Sharp, « Responses by the User Community » dans *Policy Issues in the Canadian-American Information Sector*, Montréal, Centre for the Study of Regulated Industries, Université McGill, 1984, p. 64 et 65.
11. Voir, par exemple, Robert J. Buchan *et al.*, *Telecommunications Regulation and the Constitution*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982; Ontario Securities Commission, *Bulletin*, n° 61, novembre 1967; et Richard J. Schultz, « Intergovernmental Cooperation, Regulatory Agencies and Transportation Regulation in Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 19, 1976, p. 183–207.
12. Voir John Howard, « Réglementation des valeurs mobilières : structure et fonctionnement » dans P. Anisman, W.M.H. Grover, J.L. Howard et J.P. Williamson (édit.), *Avant-projet d'une loi canadienne sur le marché des valeurs mobilières : documentation de base*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978; et Jean Chrétien, « Propositions fédérales pour assurer un service efficace de télécommunication entre les différentes régions du Canada », document présenté au Comité permanent des ministres de la Constitution, 25 août 1980, tiré de R.J. Buchan *et al.*, *Telecommunications Regulation and the Constitution*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982, Appendice C.
13. Barry Lesser, « The Implications of the Federal and Provincial Proposals for Regulating Telecommunications: An Economist's Perspective » dans R.J. Buchan *et al.*, *Telecommunications Regulation and the Constitution*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982, p. 216.
14. Ces propositions ont toutes été tirées d'articles parus dans Buchan *et al.*, *Telecommunications Regulation*.
15. Voir Canada, Ministère des Communications, communiqué de presse, « M. Fox octroie à la Société Cantel des licences d'exploitation pour un système national de radiotéléphonie cellulaire. . . », 14 décembre 1983.

16. *Loi sur l'Agence d'examen de l'investissement étranger*, 1973–1974 S.C., c. 46, art. 2(2)e).
17. G. Bruce Doern et Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, Toronto, Methuen, 1984, p. 241.
18. Richard J. Schultz *et al.*, *The Cabinet as a Regulatory Body: The Case of the Foreign Investment Review Act*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1980, p. 113 et 114 en particulier.
19. *Inuit Tapirisat of Canada c. le très honorable Jules Léger*, (1979) 95 D.L.R. (3d), p. 675.
20. Voir Schultz *et al.*, *The Cabinet as a Regulatory Body*, p. 152–159 en particulier.
21. Charles J. Schultze, *The Public Use of the Private Interest*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1977, p. 6.



***Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada***

**L'ÉCONOMIE**

**La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada** (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, *F. Vaillancourt (R)\**

**La structure industrielle** (vol. 2-8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge (R)*  
Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge (R)*  
Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge (R)*  
Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles, *D.G. McFetridge (R)*  
Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki (M)*  
Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux, *F. Mathewson et R. Winter (M)*  
Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock (M)*

**Le commerce international** (vol. 9-14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale, *J. Whalley (M)*  
Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley (R)*  
Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley (R)*  
Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international, *J. Whalley (R)*  
Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale, *R.G. Harris (M)*  
Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada, *J. Whalley (R)*

**Le marché du travail et les relations de travail** (vol. 15-18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell (R)*  
Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell (R)*  
Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell (R)*  
Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada, *C. Riddell (R)*

**La macro-économie** (vol. 19-25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent (M)*  
Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent (R)*  
Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent (R)*  
Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives, *J. Sargent (R)*

\* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

- Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent* (R)  
 Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)  
 Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

**La pensée économique et les questions sociales** (vol. 26 et 27), *David Laidler*,  
*coordonnateur de la recherche*

- Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)  
 Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

**LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT**

**Le Canada et l'économie politique internationale** (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham*,  
*coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)  
 Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)  
 Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

**L'État et la société dans le monde moderne** (vol. 31 et 32), *Keith Banting*,  
*coordonnateur de la recherche*

- Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)  
 Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

**Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société** (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams*,  
*coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)  
 Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)  
 Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

**Les institutions de représentation** (vol. 36–39), *Peter Aucoin*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)  
 Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)  
 Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)  
 Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

**Les dimensions politiques de la politique économique** (vol. 40–43), *G. Bruce Doern*,  
*coordonnateur de la recherche*

- Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)  
 Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)  
 Vol. 42 La réglementation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)  
 Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

**La politique industrielle** (vol. 44 et 45), *André Blais*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)  
 Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais* (M)

## LE DROIT ET LA CONSTITUTION

**Le droit, la société et l'économie** (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie*,  
*coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique,  
*I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier  
et A. Lajoie* (R)
- Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir  
des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

**Le milieu juridique international** (vol. 52–54), *John J. Quinn*, *coordonnateur de la  
recherche*

- Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)
- Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce  
international, *M.M. Hart* (M)
- Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

**L'harmonisation du droit au Canada** (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming*,  
*coordonnateur de la recherche*

- Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)
- Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

**Les accords institutionnels et constitutionnels** (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et  
A. Wayne MacKay*

- Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et  
A.W. MacKay* (R)
- Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

## LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE

**Le fédéralisme et l'union économique** (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et  
Richard Simeon*, *coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et  
M. Krasnick* (M)
- Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)
- Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)
- Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)
- Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique  
canadienne, *N. Roy* (M)
- Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
- Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
- Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le  
système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
- Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
- Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et  
I. Robinson* (M)

## LE NORD

- Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington*, *coordonnateur de la recherche* (R)

# ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

## Président

Donald S. Macdonald

## Commissaires

Clarence L. Barber  
Albert Breton  
M. Angela Cantwell Peters  
E. Gérard Docquier

William M. Hamilton  
John R. Messer  
Laurent Picard  
Michel Robert

Daryl K. Seaman  
Thomas K. Shoyama  
Jean Casselman-Wadds  
Catherine T. Wallace

## Direction

*Directeur exécutif*  
J. Gerald Godsoe

*Directeur de l'élaboration des politiques*  
Alan Nymark

*Secrétaire*  
Michel Rochon

*Directrice des services administratifs*  
Sheila-Marie Cook

*Conseillers principaux*  
David Ablett  
Victor Clarke  
Carl Goldenberg  
Harry Stewart

*Directeur des publications*  
Ed Matheson

*Directeurs de recherche*  
Ivan Bernier  
Alan Cairns  
David C. Smith

*Codirecteurs de recherche*  
Kenneth Norrie  
John Sargent

## Recherche

### Économie

*Directeur de recherche*  
David C. Smith

*Attachée de direction et directrice adjointe (Services de recherche)*  
I. Lilla Connidis

*Coordonnateurs*  
David Laidler  
Donald G. McFetridge  
Kenneth Norrie\*  
Craig Riddell  
John Sargent\*  
François Vaillancourt  
John Whalley

*Agents de recherche*  
Caroline Digby  
Mireille Éthier  
Judith Gold  
Douglas S. Green  
Colleen Hamilton  
Roderick Hill  
Joyce Martin

### Politique et institutions de l'État

*Directeur de recherche*  
Alan Cairns

*Attachée de direction*  
Karen Jackson

*Coordonnateurs-trices*  
Peter Aucoin  
Keith Banting  
André Blais  
G. Bruce Doern  
Richard Simeon  
Denis Stairs  
Cynthia Williams  
Gilbert R. Winham

*Agents de recherche*  
Claude Desranleau  
Ian Robinson

*Auxiliaire administrative*  
Donna Stebbing

### Droit et Constitution

*Directeur de recherche*  
Ivan Bernier

*Attaché de direction et administrateur du Programme de recherche*  
Jacques J.M. Shore

*Coordonnateurs-trices*  
Clare F. Beckton  
Ronald C.C. Cuming  
Mark Krasnick  
Andrée Lajoie  
A. Wayne MacKay  
John J. Quinn

*Adjoint à la recherche et à l'administration*  
Nicolas Roy

*Agent de recherche*  
Nola Silzer

\*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT  
Les dimensions politiques de la politique économique

## **La réglementation économique et le système fédéral**

RICHARD SCHULTZ et ALAN ALEXANDROFF

Voici le troisième volume d'une série de quatre portant sur **Les dimensions politiques de la politique économique** et qui s'ajoute au nombre des études préparées dans le cadre de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Les auteurs analysent ici l'évolution sur trois décennies de la réglementation économique dans les secteurs des télécommunications, des valeurs et des marchés financiers, et des transporteurs aériens, secteurs où la priorité est actuellement accordée à la planification et, où pour des raisons économiques et technologiques, des pressions sont maintenant exercées en faveur de la déréglementation. Ils examinent ensuite le lien entre les changements dans la nature de la réglementation fédérale et le rôle des provinces comme agents régulateurs, comme propriétaires d'entreprises et comme représentantes d'intérêts privés qui ont une importance économique régionale. Les buts et les intérêts liés à ces rôles attachent plus d'importance à la déréglementation et n'ont pas eu des répercussions économiques favorables.

RICHARD SCHULTZ est professeur agrégé de sciences politiques, Université McGill, Montréal.

ALAN ALEXANDROFF est ancien professeur de sciences politiques, Université Queen's, Kingston.

Le coordonnateur de recherche pour le module intitulé *Les dimensions politiques de la politique économique* est G. BRUCE DOERN, professeur à l'École d'administration publique, Université Carleton, Ottawa.



**Commission royale sur l'union économique  
et les perspectives de développement du Canada**

ISBN 0-660-91535-9