

---

*Le fédéralisme et l'union économique  
au Canada*



LIBR-00295



*Volume 59 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.*



**KENNETH NORRIE, RICHARD SIMEON et  
MARK KRASNICK, coordonnateurs de la recherche**

---

# **Le fédéralisme et l'union économique**





---

# Le fédéralisme et l'union économique au Canada

KENNETH NORRIE,  
RICHARD SIMEON  
ET  
MARK KRASNICK

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

Nous remercions le Conseil économique de l'Ontario qui a 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 0-660-91552-9  
ISSN 0827-1011  
N° de cat. Z1-1983/1-41-59F

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 : 21,95 \$  
à l'étranger : 26,35 \$  
Prix sujet à changement sans préavis

*DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)*

Norrie, K.H. (Kenneth Harold), 1946 Le fédéralisme et l'union économique au Canada

*(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,*  
ISSN 0827-1011 ; 59)

Publ. aussi en anglais sous le titre: Federalism and economic union in Canada.  
Comprend des références bibliographiques.  
ISBN 0-660-91552-9

1. Fédéralisme — Canada. 2. Canada — Politique économique — 1971– I. Simeon, Richard, 1943– II. Krasnick, Mark R. III. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. IV. Titre. V. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 59.

JL65 1985.N6714 321.02'0971 C86-090091-6

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



AVANT-PROPOS *ix*  
INTRODUCTION *xi*  
INTRODUCTION DE L'AUTEUR *xv*  
REMERCIEMENTS *xxiii*

**PARTIE I**  
**Les principes du fédéralisme 1**

CHAPITRE 1  
**Introduction 3**

CHAPITRE 2  
**Les modèles fonctionnels de fédéralisme 7**  
Les modèles de moindre coût 7  
Les théories dites de «Public choice» 13

CHAPITRE 3  
**Le fédéralisme et la démocratie 17**

CHAPITRE 4  
**Le fédéralisme et l'identité de la communauté 23**

CHAPITRE 5  
**La Loi constitutionnelle de 1867 31**

**PARTIE II**  
**Les institutions du fédéralisme :**  
**principes, pratiques et problèmes 39**

## CHAPITRE 6

### **Introduction** 41

## CHAPITRE 7

### **Le partage des pouvoirs** 45

Structurer un partage des pouvoirs 46

Faut-il être détaillé, ou plutôt vague? 46

Compartiments étanches ou concomitance? 47

Les clauses générales et résiduelles 48

Symétrie ou asymétrie? 50

Le citoyen et l'État 52

L'évolution du partage des pouvoirs 54

Les explications 60

## CHAPITRE 8

### **L'interprétation de la Constitution** 67

Les tribunaux 67

La modification constitutionnelle 71

## CHAPITRE 9

### **Les arrangements fiscaux intergouvernementaux** 77

Les principes 79

La thèse de la décentralisation 79

Les arguments contre la décentralisation 82

L'expérience canadienne 91

Les accords de perception d'impôts 91

Les transferts intergouvernementaux 98

La péréquation 113

## CHAPITRE 10

### **Les mécanismes et les processus des relations intergouvernementales** 137

La structure et les processus 138

Les facteurs affectant les relations intergouvernementales 149

## CHAPITRE 11

### **Le Québec : un cas spécial?** 159

L'évolution du nationalisme québécois 160

La Révolution tranquille 162

Les réactions au nationalisme québécois 164

Conclusion 167

## CHAPITRE 12

### **Évaluation : indications en matière de réforme** 169

Évaluation : l'approche fonctionnelle 170

Évaluation : le fédéralisme et les valeurs démocratiques 188

Évaluation : réconcilier les sentiments de loyauté 198

Les orientations des Canadiens 199

L'explication de l'émergence des tensions communautaires 206  
Les orientations de la réforme 214

CHAPITRE 13

**Conclusion : la vitalité de la Constitution canadienne** 223

**PARTIE III**

**Le fédéralisme et la performance économique** 227

CHAPITRE 14

**Introduction** 229

CHAPITRE 15

**Le cadre conceptuel** 233

CHAPITRE 16

**Les principes d'intégration** 239

CHAPITRE 17

**Le calcul des effets de l'efficacité des politiques économiques et de la redistribution du revenu** 247

Un simple modèle d'équilibre partiel 247

Les tarifs comme illustration 251

L'analyse de l'équilibre général 254

CHAPITRE 18

**Le Canada en tant qu'union douanière** 259

Le commerce des biens et des services par région 259

Les aspects interrégionaux du tarif 269

Un modèle simple de commerce entre deux régions 270

Le commerce interrégional et les frais de transport 272

L'évaluation de l'impact des tarifs sur les régions 273

Les barrières commerciales internes 277

Les politiques d'achat des gouvernements 279

Les régies des marchés agricoles 281

La réglementation du camionnage 284

Les politiques sur l'alcool 286

Les calculs d'équilibre général 287

Les orientations de réforme 287

Le recours aux pouvoirs judiciaires 292

Le recours au gouvernement fédéral 293

La coopération intergouvernementale 294

CHAPITRE 19

**Le Canada en tant que marché commun** 297

La mobilité des facteurs et le rendement économique :

les principes 297

La mobilité des facteurs et la production globale 298

La mobilité des facteurs et les disparités régionales 299

La mobilité et l'équité régionale 302

Les obstacles à la mobilité des facteurs 306

Les obstacles à la mobilité de la main-d'oeuvre	306
Les obstacles à la mobilité des capitaux	311
Les questions et les orientations en vue d'une réforme	314
Les disparités régionales	316
Le comment et le pourquoi des disparités	316
Les ajustements interrégionaux	321
La politique de développement économique régional	324
Les réformes : questions et orientations	333

## CHAPITRE 20

### **Le Canada en tant qu'union économique** 339

Les principes 340

Rétrospective 348

La politique de stabilisation 354

    La politique monétaire 354

    La politique fiscale 356

    Les politiques de revenus 358

    Les contrôles du taux de change 359

    Résumé 359

Le commerce et les politiques extérieures 359

Les politiques sectorielles 365

    Les transports 366

    Les communications 367

    Les institutions financières 368

    Les valeurs mobilières 370

    Les pêcheries 371

    Les ressources naturelles 372

L'équité régionale 375

Conclusion 379

## PARTIE IV

### **Les défis du fédéralisme** 383

## CHAPITRE 21

### **L'avenir du fédéralisme canadien** 385

Le règlement des vieilles questions 385

L'émergence de nouveaux intérêts 386

Le rôle des restrictions 387

L'avenir de l'environnement international 389

L'avenir du nationalisme québécois 391

Un nouveau gouvernement à Ottawa 392

## CHAPITRE 22

### **Conclusions** 395

NOTES 399

BIBLIOGRAPHIE 400

ANNEXE A 405





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



Les notions de fédéralisme et d'union économique occupent une place importante dans le mandat de la Commission, à tel point qu'elles apparaissent dans le nom qu'on lui a donné. Le préambule du mandat affirme que « pour relever le défi du changement, au niveau national aussi bien qu'international, afin de réaliser les potentialités du Canada et d'assurer le bien-être économique et social de tous ses habitants, il importe de mieux comprendre les aspirations des diverses régions, de coordonner davantage les initiatives des différents échelons de gouvernements et de susciter plus d'appui pour l'union économique canadienne ». On demande à la Commission « d'enquêter et de faire rapport sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme, qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions », et plus particulièrement sur « les possibilités et les contraintes du développement économique régional dans un cadre économique national » et sur « l'intégrité de l'union économique canadienne, du double point de vue de l'unité du Canada et de la possibilité, pour tous les Canadiens, d'avoir part à la prospérité économique ». L'étude de la Commission sur les arrangements institutionnels doit comporter un examen de « la répartition opportune des pouvoirs, instruments et moyens fiscaux et économiques entre les différents paliers de gouvernement et d'administration » et des « changements à apporter aux institutions du gouvernement central, de façon à mieux tenir compte des opinions et des besoins de tous les Canadiens et de toutes les régions, et à favoriser l'expansion de l'union économique canadienne ».

L'importance de ces questions dans le mandat de la Commission reflète l'attention qu'on leur a accordée récemment, un peu partout au pays. Plusieurs événements survenus au cours des vingt-cinq dernières

années ont suscité beaucoup d'intérêt pour les institutions et le fonctionnement du fédéralisme canadien, et ce, comme on ne l'avait jamais vu depuis les années 1930. La révolution tranquille au Québec a déclenché la première étape de ce nouvel examen, ce qui a conduit à la création, en 1963, de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, puis à l'adoption en 1969 de la *Loi sur les langues officielles*. Le Québec continua de jouer le rôle de premier plan au cours de la décennie suivante en élisant le Parti québécois en 1976, puis en tenant un référendum sur la souveraineté-association en 1980. Le Québec n'a pas donné son aval à la nouvelle constitution proclamée en avril 1982. Bien que la *Loi constitutionnelle de 1982* s'applique au Québec, la tâche la plus importante, du point de vue du processus de révision constitutionnelle, consiste à obtenir du Québec qu'il consente à s'y rallier.

Au cours de la dernière décennie, la fédération a été soumise à d'autres tensions tout aussi graves qui, dans certains cas, persistent encore aujourd'hui. Les questions énergétiques, en établissant une division entre consommateurs et producteurs, ont opposé l'Est à l'Ouest et favorisé l'émergence soudaine, bien qu'éphémère en apparence, d'un mouvement séparatiste dans l'Ouest. Pendant un certain temps, des conflits du même genre sur la propriété des ressources ont compromis les rapports entre Ottawa et Terre-Neuve. Les réformes fiscales du gouvernement central ont été une source constante de frustrations pour les provinces, ce qui a poussé l'Ontario, puis l'Alberta, à envisager la possibilité de se retirer des accords de perception d'impôts. La tentative d'Ottawa de rapatrier unilatéralement la Constitution provoqua une importante crise dans les relations fédérales-provinciales. Au fur et à mesure que les recettes se faisaient de plus en plus rares aux deux paliers de gouvernement et suscitaient de nouvelles querelles intergouvernementales, l'assurance-maladie et d'autres programmes sociaux provoquèrent de nouvelles tensions. On pourrait citer d'autres exemples, mais ils ne feraient que confirmer l'hypothèse selon laquelle le fédéralisme canadien a été soumis à de dures épreuves, depuis le milieu des années 1970, et sa capacité de gérer les tensions, inhérentes à une société régionalement divisée, mise en question.

Plusieurs voient les choses comme la génération qui les a précédés, croient que le fédéralisme canadien est aux prises avec de sérieuses difficultés et qu'il lui faudra entreprendre d'importantes réformes, s'il veut survivre au *XX<sup>e</sup>* siècle. Cependant, bien que l'on semble généralement convenir que le système soit défectueux, on ne s'entend nullement sur la nature du problème. Il y a au moins trois types de doléances associées aux arrangements actuels.

Premièrement, certains critiques soutiennent que, contrairement à l'esprit de la Confédération, les intérêts régionaux (c'est-à-dire les intérêts des gouvernements provinciaux) ont pris une ampleur telle que la viabilité économique et politique du pays s'en trouve sérieusement



compromise. À leur avis, le Canada est fragmenté, « balkanisé ». C'est la position adoptée par le gouvernement fédéral au début des années 1980, notamment au cours de la période qui a précédé le rapatriement de la Constitution. C'est un point de vue qui recueille beaucoup d'appuis un peu partout dans le pays.

Les inquiétudes à propos des conséquences économiques du fédéralisme s'expriment de deux manières. Il y a tout d'abord la théorie selon laquelle le nombre et l'ampleur des obstacles interprovinciaux à la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production augmentent sans cesse et contribuent à morceler davantage une union économique déjà fragile. C'est dans un document préparé par le Bureau du Conseil privé (Safarian, 1974) que cette idée fut évoquée pour la première fois. Elle fut reprise par le Conseil économique de l'Ontario à deux occasions (Trebilcock *et al.*, 1977 et Trebilcock *et al.*, 1983), puis à nouveau par Safarian (1980). (Ceci paraît normal, compte tenu de l'importance de cette question pour l'Ontario.) Elle reçut cependant son expression la plus achevée dans un document baptisé « document Chrétien » (Chrétien, 1980), et à l'occasion de l'introduction de la question de l'union économique dans le débat constitutionnel de l'époque.

L'autre doléance que l'on entend souvent est que le système fédéral ne permet pas de gérer efficacement le changement économique et social. On a très souvent le sentiment que le monde est en train de devenir de plus en plus hostile au point de vue économique et que le Canada n'est pas très bien équipé pour faire face à cette situation. Le changement technologique a pour conséquence la création soudaine de nouvelles industries et la destruction tout aussi soudaine de certaines autres. On voit émerger plusieurs « nouveaux Japans », qui pourraient s'accaparer une part grandissante de notre marché intérieur et de nos marchés d'exportation. Pour relever ces défis, affirme-t-on, il nous faut des politiques audacieuses et innovatrices. Mais le partage des pouvoirs en matière économique constitue un obstacle majeur à cet égard. Selon les tenants de cette thèse, seul un gouvernement central fort, doté de tous les pouvoirs nécessaires à une reconversion de l'économie, pourra surmonter efficacement les problèmes auxquels nous serons confrontés au cours des prochaines décennies.

Cette inquiétude au sujet de la solidité de l'union économique a aussi une importante dimension politique et sociale. Plusieurs personnes croient que la détérioration croissante ou même l'absence totale de normes nationales, dans des domaines tels que l'assurance-maladie et l'éducation, sont en train de détruire l'idée de communauté nationale et le sentiment que les citoyens devraient être traités de la même façon où qu'ils habitent. De même, on estime que tout citoyen a le droit inaliénable de s'installer dans quelque région que ce soit du pays ou de vendre des produits, sans subir de préjudice, n'importe où au Canada. Transiger là-dessus équivaut à transiger sur l'unité nationale, et ce, quelle que soit

l'importance du point de vue de l'efficacité économique. À cet égard, la croissance du régionalisme et du provincialisme nuit à l'émergence d'un sentiment pancanadien qui doit être centré sur le gouvernement national.

Selon un deuxième groupe d'observateurs, le problème du fédéralisme canadien se pose d'une façon exactement inverse à celle-là. À leur avis, le problème ne provient pas des provinces, mais plutôt du gouvernement central, lequel n'est pas suffisamment représentatif de toutes les régions, n'hésite pas à intervenir directement dans des domaines relevant de la compétence des provinces, et le fait souvent avec l'intention délibérée de favoriser les intérêts de certaines régions aux dépens de ceux d'autres régions. C'est ce point de vue qu'ont adopté bien entendu les gouvernements provinciaux; et cela ne l'empêche pas de recueillir lui aussi de nombreux appuis au sein de la population. Les initiatives prises par Ottawa après 1980 en matière d'énergie, de réforme constitutionnelle, de développement régional, d'arrangements fiscaux et de transport constituent autant d'exemples de ces affirmations. Ces mesures, que l'on désigne parfois sous le vocable de « nouveau fédéralisme », visaient à interrompre ce que l'on croyait être une tendance vers la décentralisation et à raffermir l'autorité et la présence du gouvernement central. Ces plaintes sont parfois aggravées par l'idée qu'Ottawa n'a manifestement pas réussi à remplir les fonctions que lui assigne la Constitution. On fait état à cet égard du succès fort relatif de la lutte contre l'inflation, du déficit fédéral et de la persistance des disparités économiques régionales.

Les préoccupations concernant la représentativité du gouvernement fédéral et le caractère équitable de ses politiques s'expliquent en partie par l'échec apparent de notre système national de partis. Tous les grands partis ont, dans le passé, été sous-représentés dans d'importantes régions du pays : les Libéraux dans l'Ouest, les Conservateurs et le NPD au Québec. Il s'ensuit que les politiques nationales s'apparentent de plus en plus à des politiques régionales, et que beaucoup de gens ont le sentiment de n'être représentés ni au sein du Cabinet, ni au sein du parti majoritaire au Parlement. Les gouvernements provinciaux ont cherché à combler ce vide, en soutenant qu'eux seuls pouvaient convenablement représenter les intérêts régionaux, ce qui n'a pas empêché Ottawa de poursuivre ce qu'il croit être des objectifs nationaux légitimes, même lorsque ces objectifs ont des effets très différents dans les diverses régions du pays. Aux objections formulées à cet égard, Ottawa a répondu en proposant des réformes du système électoral et du Sénat, ou en essayant de rendre les organismes fédéraux plus sensibles aux besoins des régions. Les maigres succès obtenus en ce domaine ont pourtant eu pour conséquence d'accroître le mécontentement de plusieurs personnes à l'endroit des initiatives du gouvernement central.

Selon un troisième groupe de critiques, le problème du fédéralisme

canadien ne provient pas d'une décentralisation insuffisante ou trop poussée, mais plutôt de l'inaptitude apparente des politiciens à concilier les intérêts nationaux et régionaux et à gouverner efficacement, et ce, quel que soit le partage des compétences. Ces critiques s'attaquent au principe même du fédéralisme, lui reprochant de favoriser les chevauchements et la concurrence entre les gouvernements, chevauchements et concurrence qui incitent ces derniers à intervenir dans des domaines de plus en plus nombreux. Selon eux, le fédéralisme est la principale cause du manque de souplesse, des impasses politiques et des conflits. Cette opinion fut souvent exprimée au cours des audiences de la Commission. On s'est souvent dit très convaincu que les gouvernements à tous les niveaux étaient trop préoccupés de défendre et d'accroître leur empire, et ce, au détriment de la population en général. On a prétendu, par exemple que les tiraillements intergouvernementaux sur les questions énergétiques ont duré beaucoup trop longtemps, et que ce sont les consommateurs et les producteurs qui en ont fait les frais; on a soutenu aussi que les comités fédéraux-provinciaux, qu'ils traitent de réforme fiscale ou d'oiseaux migrateurs, n'étaient d'aucune utilité et qu'ils ne servaient qu'à prolonger et accroître les querelles de juridiction. Loin de nous aider à résoudre nos différends, les institutions fédérales et leurs dirigeants contribuent plutôt à susciter des conflits ou à les aggraver.

Certaines analyses des faiblesses du régime fédéral canadien sont cependant moins pessimistes. Certains observateurs ont souligné, par exemple, que les arguments économiques invoqués à l'encontre des obstacles économiques en vigueur étaient plutôt faibles, et que plusieurs obstacles peuvent parfois avoir un fondement légitime dans un pays très diversifié au point de vue régional. C'est non pas les capitales provinciales, mais Ottawa qui serait à l'origine de plusieurs, voire de la plupart, des « distorsions ». D'autres soulignent que, quel que soit le degré de décentralisation, le Canada a atteint un niveau élevé d'harmonisation dans certains domaines, et notamment dans celui de la fiscalité. Le « partage des compétences » n'a pas empêché les Canadiens de se doter d'un État-providence très développé, pas plus qu'il ne les a empêché de réaliser d'autres objectifs largement partagés. Ce que certains croient être un conflit prolongé dans le domaine énergétique semble à d'autres un dénouement assez rapide d'un contentieux particulièrement grave. On fait valoir que le Canada a survécu jusqu'à maintenant à l'élection d'un gouvernement provincial manifestement séparatiste, à un référendum sur la souveraineté-association, à la montée d'un mouvement en faveur de l'indépendance de l'Ouest, et à bien d'autres choses encore. Les problèmes existent certes, mais aucun d'entre eux n'exige une réforme profonde de nos institutions. Celles-ci, croit-on, ont évolué de façon satisfaisante depuis plus de cent dix-huit ans.

On peut résumer les débats entourant le fédéralisme canadien sous forme de trois questions, chacune portant sur la différence entre ce que

nous attendons de la fédération et ce qu'elle nous offre en réalité. La première chose que nous attendons du fédéralisme, c'est qu'il nous permette d'appartenir à la fois à une communauté régionale et à une communauté nationale. Nous nous percevons à la fois comme Québécois, Albertains ou Terre-Neuviens, *et* comme Canadiens. Et pourtant, pendant longtemps, nos communautés régionales et nationale ont semblé être en conflit, les Canadiens étant appelés à choisir entre les deux. D'où la première question : le fédéralisme canadien peut-il encore encourager, voire tolérer, une double allégeance?

La deuxième chose que les Canadiens attendent du fédéralisme, c'est qu'il nous donne un système de gouvernement plus ouvert, plus accessible, plus responsable, et plus souple; bref, un système qui soit plus démocratique. Et pourtant, on affirme souvent que le « fédéralisme exécutif », comme on en est venu à l'appeler, n'a rien de représentatif ou d'ouvert. Plusieurs y voient une forme élitiste de gouvernement qui est contraire à la tradition parlementaire et hostile à tout intérêt n'ayant pas de fondement territorial. D'où la seconde question : le fédéralisme canadien facilite-t-il l'expression des valeurs démocratiques ou nuit-il à leur réalisation?

La dernière question porte sur l'efficacité de l'État lorsqu'il s'agit de gérer ses politiques économiques et sociales. Plusieurs théoriciens affirment que le fédéralisme est la forme d'organisation gouvernementale la plus innovatrice et la plus efficace pour une société aussi régionalement diversifiée que la nôtre. Pourtant, on a l'impression que la capacité des Canadiens de transférer, d'une province à une autre, leurs produits ou leurs épargnes, ou même leur propre personne, est assujettie à un nombre sans cesse croissant de restrictions; sans parler de la paralysie qui afflige les gouvernements lorsqu'ils luttent les uns contre les autres pour s'emparer d'un domaine après l'autre. D'où la dernière question : le fonctionnement de l'économie canadienne a-t-il été sensiblement affecté par notre type particulier de fédéralisme?

La présente monographie, tout comme le courant de recherche qu'elle introduit, a été conçue pour répondre à ces trois questions fondamentales. Nous évaluons le fédéralisme au Canada selon trois grands critères : le sens communautaire, la démocratie et l'efficacité fonctionnelle. Dans la première partie, nous commençons par nous interroger sur les motifs qui peuvent conduire des citoyens rationnels à choisir un système de gouvernement reposant sur un partage constitutionnel des pouvoirs entre deux ou plusieurs ordres de gouvernement. En posant la question de cette façon, nous espérons pouvoir démontrer pourquoi le fédéralisme est censé être plus efficace, plus démocratique, et plus susceptible de favoriser une double allégeance. On ne peut cependant expliquer ce que le fédéralisme est censé faire sans, du même coup, décrire les critères en fonction desquels on entend juger certains arrangements institutionnels. Ainsi, on trouvera dans les approches

exposées à la Partie I le cadre utilisé pour notre analyse du fédéralisme. Nous espérons également qu'en présentant ces considérations théoriques, nous pourrions informer les lecteurs, qu'ils soient économistes, politologues ou avocats, sur la façon dont les deux autres disciplines conçoivent l'étude du fédéralisme.

La Partie II porte sur les pratiques du fédéralisme canadien. Nous procédons en examinant successivement quatre exigences institutionnelles fondamentales de tout régime fédéral. Nous étudions tout d'abord le partage des pouvoirs, puis les procédures pour arbitrer les différends et modifier la Constitution. Nous examinons ensuite les arrangements fiscaux intergouvernementaux, en établissant tout d'abord un modèle théorique, puis en déterminant jusqu'à quel point l'expérience canadienne est conforme à ce modèle. Puis nous étudions les mécanismes et les processus de relations intergouvernementales. Les gouvernements au sein d'une fédération sont inévitablement interdépendants. Cette interdépendance existe aussi bien entre les provinces elles-mêmes qu'entre le gouvernement fédéral et les provinces. Tout au cours de cette étude, nous comparerons le fédéralisme conçu comme régime de partage des pouvoirs et réseau de relations entre gouvernements avec un autre modèle qui insiste davantage sur la représentation des régions ou des provinces au sein du gouvernement central. Les deux conceptions sont importantes si nous voulons faire une juste place aux intérêts régionaux et nationaux.

Dans la Partie II, nous cherchons à déterminer jusqu'à quel point les institutions fédérales canadiennes satisfont les critères présentés dans la Partie I. Fonctionnent-elles de façon efficace? Sont-elles démocratiques? Jusqu'à quel point parviennent-elles à réconcilier les appartenances régionales et nationale? Quels types de réforme peut-on envisager lorsque des problèmes surgissent? Nous posons ces questions en regard de chacune de ces institutions prises séparément, mais nous les posons également en regard de l'ensemble qu'elles forment, lorsqu'elles sont prises comme un tout. Jusqu'à quel point la flexibilité dans un domaine peut-elle compenser la rigidité dans un autre? Est-ce que la capacité de recourir successivement à différentes techniques est un atout? C'est pourquoi le chapitre final de cette partie est consacré à ce que l'on appelle la « vitalité de la constitution canadienne ».

La Partie III, porte sur les rapports entre fédéralisme et performance économique. Elle traite de deux questions. Nous cherchons à déterminer si le partage des pouvoirs dans les domaines économique et social nuit au fonctionnement de l'économie. Les critères utilisés sont bien connus. Le partage des pouvoirs nuit-il à l'allocation des ressources? Plus précisément (étant donné le mandat de la Commission), jusqu'à quel point les obstacles à la mobilité interprovinciale des produits et des facteurs nuisent-elles à l'économie nationale? La capacité de mettre en oeuvre des mesures de stabilisation est-elle compromise au point où les

résultats sont inférieurs à ce qu'ils auraient pu être autrement? Est-ce que la répartition du revenu est acceptable? Quels projets de réforme ont été élaborés? Ces questions sont tout d'abord envisagées du point de vue de l'économie nationale. Mais nous allons au-delà de cette perspective en essayant de déterminer en outre si les politiques nationales sont « équitables » lorsqu'on les juge du point de vue des différentes régions. Tout comme pour les institutions, nous posons cette question en regard de chaque grande politique économique, mais nous la posons également en regard de l'ensemble de ces politiques.

Comme la plupart des autres institutions politiques, le fédéralisme est tout à la fois un reflet de la société dans laquelle il est enraciné et un ensemble de règles et de structures qui influencent l'évolution de cette société et sa capacité de réagir à de nouvelles situations. La pratique du fédéralisme canadien a été profondément modifiée par les nombreux changements survenus au cours des dernières décennies. Nul doute qu'il continuera de s'adapter dans l'avenir. C'est pourquoi, à la Partie IV, nous nous interrogeons sur les forces profondes, aussi bien nationales qu'internationales, auxquelles nous devons faire face dans les années à venir, de même que sur le fonctionnement du fédéralisme. À la Partie V, on trouvera la conclusion générale de cette étude. Il s'agit d'un énoncé plus personnel que les autres chapitres puisqu'il reflète notre propre jugement sur le fédéralisme en général et sur le fédéralisme canadien en particulier.

## REMERCIEMENTS

---



Nous tenons à remercier de leur aide et de leur encouragement les nombreuses personnes qui ont collaboré au présent ouvrage. Mentionnons tout d'abord les auteurs des diverses études de ce volume et dont les travaux ont été publiés dans d'autres volumes de la Commission.

Ces auteurs ont bénéficié des commentaires de trois groupes consultatifs de recherche différents. Leur compréhension des relations intergouvernementales s'est grandement améliorée grâce aux discussions qu'ont mené un groupe de spécialistes éminents sous la direction du professeur Stefan Dupré. Ce groupe comprenait David Cameron, Peter Meekinson, Claude Morin et D.W. Stevenson. Nos adjoints de recherche — Mireille Éthier, Joyce Martin, Ian Robinson, Nicolas Roy et Nola Silzer — ont fourni un appui constant et ont su tolérer les habitudes quelquefois distrayantes des auteurs. Lilla Connidis, Karen Jackson et Jacques Shore, attachés de direction du Programme de recherche, se sont occupés vaillamment des questions administratives tout en apportant l'aide nécessaire. Nous tenons également à remercier tout particulièrement les directeurs de recherche — Ivan Bernier (Droit), Alan Cairns (Institutions) et David Smith (Économie) — qui nous ont encouragé à travailler dans une optique interdisciplinaire en laquelle ils croyaient fermement. Leur contribution intellectuelle à tous les travaux préparés pour la Commission est immense. Enfin, nous gardons une dette de reconnaissance envers les réviseurs, Dan Liebman entre autres.

KENNETH NORRIE  
RICHARD SIMEON  
MARK KRASNICK  
juillet 1985

**PARTIE I**



---

# **Les principes du fédéralisme**





---

# Introduction

On peut définir le fédéralisme comme un ensemble d'institutions politiques où les compétences et les responsabilités gouvernementales sont partagées entre un gouvernement national qui représente la population tout entière, et un ou plusieurs ensembles d'unités régionales. Chacun est officiellement souverain dans sa sphère de responsabilités. Les individus seront soumis et s'identifieront à plus d'un gouvernement à la fois; chaque gouvernement est responsable de ses actes et de ses décisions devant son propre électorat. Une fédération se distingue donc tout autant d'un état unitaire, où tous les pouvoirs appartiennent ultimement au gouvernement central, que d'une confédération où les États-membres demeurent maîtres de leur destinée. Cette définition permet d'envisager plusieurs types de fédérations : celles-ci peuvent varier non seulement selon le degré de centralisation ou de décentralisation, mais aussi selon les pratiques et les formes institutionnelles.

Au point de départ se pose un problème théorique : pourquoi le fédéralisme existe-t-il en tant que forme de gouvernement? Pourquoi des citoyens ou des votants rationnels adoptent-ils un système politique qui octroie simultanément la souveraineté à plus d'un niveau d'autorité? Il ne s'agit pas ici d'une question abstraite de théorie politique. S'interroger sur les avantages que comporte un partage de l'autorité politique, c'est s'interroger sur les principes sur lesquels devraient reposer la répartition effective des pouvoirs. Plus précisément, en vertu de quels critères devrait-on attribuer des compétences aux autorités politiques régionales? Quelles compétences le gouvernement national devrait-il conserver? Quelles compétences devraient être prises en charge par les deux gouvernements à la fois? Si nous parvenons à comprendre pourquoi un pays, quel qu'il soit, a choisi le fédéralisme comme forme de

gouvernement, nous connaissons également les critères permettant de déterminer jusqu'à quel point il a réussi à le mettre en oeuvre et de lui proposer des réformes. Comme l'a noté un des auteurs de cette étude, la question se pose comme suit (Simeon, 1982, p. 131 et 132) :

Selon quelles normes ou quels critères pouvons-nous évaluer, justifier, défendre ou attaquer la structure et le fonctionnement d'un régime fédéral? Peut-on établir des critères normatifs pour déterminer s'il y a eu succès ou échec, ou encore pour évaluer les solutions de rechange? Le fédéralisme n'est pas une fin en soi, ce n'est pas quelque chose qui est intrinsèquement « équilibré » ou « déséquilibré ». On apprécie ou on critique le fédéralisme parce qu'on croit qu'il permet de promouvoir (ou de limiter) d'autres valeurs importantes, ou parce qu'on croit qu'il comporte certains types de conséquences. [Traduction]

Il existe au moins trois approches différentes pour l'étude du fédéralisme. L'une d'entre elles, que l'on retrouve surtout dans les textes de finances publiques, repose sur une conception fonctionnelle du partage des pouvoirs. Il s'agit d'une approche dont le point de départ est le rôle des gouvernements dans une économie de marché. S'il peut être démontré qu'une intervention gouvernementale peut, en certaines occasions, améliorer l'allocation ou la répartition des ressources d'un pays, y a-t-il également des circonstances où un partage des pouvoirs entre deux ou plusieurs ordres de gouvernements donnerait de meilleurs résultats? Ce que l'on privilégie, en d'autres mots, c'est l'efficacité avec laquelle un gouvernement peut accomplir les tâches qui lui sont assignées. On trouvera au chapitre 2 une présentation de cette approche fonctionnelle du fédéralisme. On y traite successivement du rôle du gouvernement dans l'économie, puis des différentes approches qui se rapportent à ce sujet.

Une deuxième approche, plus présente dans la tradition américaine que dans la tradition canadienne, conçoit le fédéralisme comme un instrument de démocratie et cherche à le juger en fonction de son aptitude à préserver certaines valeurs démocratiques. Parce qu'il divise et fragmente le pouvoir, on estime que le fédéralisme tend à minimiser les risques de tyrannie de la majorité, à limiter et à circonscrire l'exercice du pouvoir, et à donner aux citoyens de plus grandes possibilités de choix et de participation. Cette conception du fédéralisme s'oppose cependant à une autre conception de la démocratie qui tend à privilégier la règle de la majorité. Selon cette dernière conception, le fédéralisme, justement parce qu'il fragmente les pouvoirs, nuit à l'expression d'une volonté majoritaire. Ces questions sont examinées au chapitre 3.

Les conceptions fonctionnelle et démocratique reposent sur l'hypothèse que les citoyens sont avant tout des individus, c'est-à-dire des consommateurs, des producteurs ou des votants. Le dernier ensemble de textes examinés à la Partie I tend à modifier quelque peu cette perspective. Le fédéralisme est plutôt perçu comme étant enraciné dans

différentes conceptions de la nature de la communauté politique, à laquelle les citoyens accordent leur allégeance. Selon cette conception, le fédéralisme repose sur la notion d'une multiplicité d'allégeances ou de loyautés. Les individus appartiennent à la fois à une communauté nationale englobante et à des communautés régionales ou provinciales. Du point de vue des institutions politiques donc, le fédéralisme reflète ces loyautés multiples en même temps qu'il contribue à les définir et à les façonner. Le chapitre 4 présente un résumé des textes pertinents.

Si elles sont analytiquement distinctes, ces trois perspectives du fédéralisme ne sont pas pour autant mutuellement exclusives. Si l'une d'entre elles s'avère utile pour expliquer une société particulière, les deux autres n'en sont pas pour autant invalidées. Les trois sont importantes, mais leur valeur explicative n'est pas nécessairement la même pour toutes les époques de l'histoire d'un pays. Le chapitre 5 explore les liens entre les trois ensembles de critères, en essayant de les appliquer très brièvement à l'histoire constitutionnelle du Canada.



---

# Les modèles fonctionnels de fédéralisme

Les documents de la Commission rédigés par Gérard Bélanger et Garth Stevenson donnent de plus amples renseignements sur les conceptions du fédéralisme. On trouvera à l'annexe A les titres et le numéro du volume où apparaissent ces documents.

### Les modèles de moindre coût

Selon la théorie économique, on peut habituellement regrouper les fonctions gouvernementales sous trois rubriques : l'allocation, la stabilisation et la redistribution du revenu<sup>1</sup>. La notion d'allocation renvoie aux efforts du gouvernement en vue de corriger ce qu'on appelle les déficiences de marché; celles-ci correspondent à des situations où les calculs économiques strictement privés aboutissent à une allocation des ressources que l'on juge socialement inefficace. Les marchés privés tendront vers une sous-production de certains types de biens et services (la défense nationale, l'éducation, la culture ou la souveraineté nationale), ou à une surproduction d'autres biens, comme cela arrive, par exemple, lorsqu'on utilise l'environnement comme un réceptacle gratuit pour les déchets industriels. Les gouvernements peuvent corriger la sous-production en obligeant les gens à contribuer par le truchement des impôts et en offrant le produit à tous. Ils peuvent atténuer les surplus de production en réglementant directement l'industrie ou, dans les cas de la sous-évaluation de l'environnement, en imposant des frais égaux à la valeur estimée du dommage économique causé par l'industrie.

La fonction de stabilisation repose sur l'hypothèse que les économies du libre marché sont périodiquement soumises à des fluctuations macro-économiques coûteuses, que les mécanismes d'ajustement naturel qui

ramèneraient l'économie à une situation de plein emploi sans créer de l'inflation sont ou inexistantes ou trop lents, et qu'un usage judicieux des pouvoirs d'imposition, de dépenser et de réglementer, ainsi que la maîtrise de la masse monétaire peuvent aider à éviter ces extrêmes. On adopte des mesures de redistribution lorsque la répartition du revenu résultant d'un environnement purement concurrentiel, qu'il s'agisse d'individus, de groupes ou de régions, est plus inégale que ce que la société juge acceptable.

Ces préceptes généraux n'impliquent en aucune manière que le rôle économique des gouvernements ne peut jamais varier. Bien au contraire, du point de vue de l'allocation des ressources, il faut sans cesse envisager de nouveaux correctifs au fur et à mesure que la technologie et l'évolution des goûts et des attitudes des citoyens engendrent de nouveaux produits et de nouvelles techniques de production, favorisant ainsi l'accroissement et la diversification des activités des entreprises et l'émergence de nouveaux objectifs sociaux dans le débat politique. De la même façon, les perceptions concernant le dosage des mesures de stabilisation et leur mise en oeuvre ne cessent de changer. Les idées concernant l'ampleur de la redistribution et les mécanismes de sa mise en oeuvre sont également appelées à se modifier au cours des ans. C'est pourquoi les fonctions économiques que l'État peut légitimement assumer seront constamment débattues, certains groupes exigeant qu'on les augmente et d'autres demandant, de façon moins évidente peut-être, qu'on les réduise.

Les déficiences de marché, les exigences de la stabilisation et les objectifs de redistribution peuvent expliquer la présence de l'État au sein de la société mais ne nous disent rien de la forme qu'il doit prendre. Dans une perspective fonctionnelle, un arrangement de type fédéral ne peut soulever d'intérêt que s'il permet de remplir plus efficacement qu'un État unitaire les responsabilités incombant aux pouvoirs publics. Les coûts, c'est-à-dire les ressources mobilisées par l'État, peuvent être minimisés si les responsabilités sont convenablement réparties ou allouées. Pour comprendre pourquoi il peut en être ainsi, il convient d'examiner brièvement l'évolution des théories du fédéralisme fondées sur la notion de moindre coût.

Les plus simples modèles fédéralistes de moindre coût reposent sur une comparaison des coûts et des bénéfices d'une décentralisation des responsabilités gouvernementales (Oates, 1972). Les avantages d'une délégation des responsabilités politiques ne peuvent se comprendre que par rapport à la nature de la production gouvernementale. L'offre de biens et services fondée sur la règle du scrutin majoritaire corrige les déficiences de marché, mais non sans imposer un coût à l'individu. La quantité ou le dosage des différents biens publics sont en effet les mêmes pour tous, comme le sont aussi les règlements. On ne peut tenir compte des préférences individuelles, comme c'est le cas pour les biens privés.

Plus les préférences de la minorité varieront à propos des caractéristiques du bien ou du service en question, plus il y aura de gens insatisfaits des résultats.

Si les préférences varient selon le sexe, l'âge ou la couleur des cheveux, le fédéralisme ne sera d'aucune utilité. Posons cependant comme hypothèse que les goûts pour les biens publics varient systématiquement d'une région à une autre. Dans une telle situation, au lieu d'offrir des services publics uniformes à toute la population, on peut envisager de créer des gouvernements locaux, dont chacun serait responsable auprès de son électorat pour certains services publics. Chacun pourrait ainsi ajuster les services offerts en fonction des désirs des majorités locales. On peut facilement démontrer qu'une telle politique augmenterait le nombre d'individus satisfaits des résultats du scrutin majoritaire, ce qui aurait vraisemblablement pour conséquence d'accroître la valeur des interventions gouvernementales.

Néanmoins, une telle décentralisation des pouvoirs ferait resurgir tous les problèmes que l'action collective avait justement pour objet d'éliminer. Comme chaque gouvernement régional devrait rendre compte de sa gestion à son électorat particulier, il serait normal qu'il ignore les effets de ses politiques sur les résidents des autres régions. Par conséquent, si les débordements interrégionaux (externalités) ont une certaine ampleur, les problèmes de surproduction ou de sous-production surgiront à nouveau. De même, s'il y a réellement des économies d'échelle dans la production de certains services publics, la fragmentation de cette production entre diverses unités régionales empêchera la réalisation de ces gains. Lorsque le territoire d'un gouvernement régional est plus petit, ses politiques s'accorderont généralement mieux aux préférences individuelles, mais la probabilité de débordements et de pertes d'économies d'échelle sera plus grande. On explique parfois la tendance vers la centralisation de la plupart des fédérations depuis 1930 par le fait que les changements économiques et sociaux ont sensiblement accru les possibilités de débordement et les avantages que l'on peut retirer des économies d'échelle.

Pour répartir les fonctions gouvernementales selon ce modèle, il faut déterminer tout d'abord si ce sont les déficiences de marché ou l'uniformité qui crée les plus grands inconvénients; en d'autres mots, il faut décider si on accordera la priorité à l'efficacité ou à la souveraineté du consommateur. La difficulté que soulève cette méthode relativement simple de répartir les pouvoirs, c'est qu'on ne sait trop comment établir un équilibre entre les critères favorisant la centralisation et ceux favorisant la décentralisation. Si les préférences individuelles doivent être véritablement satisfaites, il faudrait décentraliser les pouvoirs publics jusqu'au niveau de la famille, voire des individus. Par contre, si l'on veut vraiment tirer profit des économies d'échelle, ou si on veut internaliser pleinement les externalités, alors il faudrait qu'il n'y ait qu'un seul

gouvernement. Pour déterminer laquelle de ces deux voies est la meilleure, il faudrait comparer les gains potentiels d'une production et ceux d'une plus grande adaptation des politiques aux préférences individuelles, ce qui est très difficile à réaliser.

On peut essayer de résoudre ce dilemme en considérant les responsabilités et les compétences gouvernementales une à une plutôt que dans leur ensemble. Les caractéristiques techniques de la demande et de l'offre de biens et services publics varieront selon chaque type particulier de bien ou service. Les préférences régionales seront vraisemblablement plus diversifiées pour certaines activités (l'éducation) que pour d'autres (la lutte contre les insectes). Les économies d'échelle associées à la production de biens publics et les débordements interrégionaux seront également plus importants dans certains domaines (défense nationale) que dans d'autres (l'aménagement de terrains de jeux).

Lorsqu'on les envisage simultanément, on peut trouver dans ces deux observations des lignes directrices pour certains types de fonction. Là où les préférences varient peu d'une région à une autre et les économies d'échelle et les débordements interrégionaux sont relativement importants, on attribuera la responsabilité au gouvernement central. L'efficacité économique y trouvera son compte et les opinions minoritaires seront peu nombreuses. Par contre, si les préférences varient sensiblement d'une région à une autre, et si les économies d'échelle et les externalités ne sont pas importantes, on aura intérêt à attribuer la responsabilité à des gouvernements locaux. Dans ce cas, la décentralisation des pouvoirs ne comporte pas de coûts économiques réels et plus de citoyens seront satisfaits des décisions gouvernementales.

Malgré cette formulation, le modèle laisse subsister un élément d'indétermination fondamental. C'est qu'il n'y a aucun lien logique entre les goûts ou les préférences, lesquels varient d'une région à une autre, et la décentralisation, ou encore entre les économies d'échelle ou les externalités et la centralisation. Si on connaissait les préférences de chaque région géographique avec la certitude que ce modèle présuppose, le gouvernement central pourrait ajuster ses politiques en conséquence, de telle sorte que les gouvernements locaux n'auraient aucun avantage particulier à cet égard. Par contre, dans la mesure où les décisions concernant la production et la consommation de biens publics peuvent faire l'objet d'une séparation spatiale, une concertation des gouvernements régionaux pourrait suffire à tirer parti des économies d'échelle ou à internaliser les externalités.

Breton et Scott (1978, 1980) ont essayé de résoudre ce problème théorique en postulant l'existence de ce qu'ils appellent les « coûts organisationnels totaux de l'activité gouvernementale », c'est-à-dire les coûts en sus de ceux reflétant les ressources effectivement utilisées pour la production des biens et services en question. Les gouvernements subiront tout d'abord des frais d'administration interne. S'il faut main-

tenir des rapports avec d'autres gouvernements, ils devront subir également des frais de coordination ou de concertation. Par ailleurs, les citoyens consacrent une partie de leur temps et de leurs ressources à faire connaître leurs préférences à ceux qui ont la charge d'élaborer des politiques, et à se déplacer d'une région à une autre s'ils sont insatisfaits des politiques à l'égard d'une région ou s'ils se jugent incapables de les influencer. Le modèle de Breton et Scott ne prend donc pas pour acquis que les préférences à l'égard des services gouvernementaux sont connues avec certitude. Il postule que des ressources doivent être mobilisées pour connaître les préférences des votants et prend donc en compte les efforts des citoyens pour faire connaître leurs préférences et ceux des gouvernements pour sonder l'opinion publique.

Breton et Scott font observer que, d'un point de vue technique, une fonction gouvernementale peut être attribuée de n'importe quelle façon. Le gouvernement central pourrait se charger de la collecte des ordures, et les provinces ou même les municipalités pourraient se concerter pour assurer la défense nationale. Mais le modèle présuppose que les différents arrangements possibles ne sont pas également efficaces. Pour toute fonction gouvernementale, la somme des quatre coûts organisationnels variera selon la façon dont la fonction est attribuée. Plus il y aura de décentralisation, par exemple, plus se fera sentir le besoin de coopération intergouvernementale en matière de débordements, et plus les coûts de coordination seront élevés. Par ailleurs, les coûts associés à l'expression des préférences et au déplacement des citoyens d'une région à une autre sont susceptibles de varier en proportion inverse du degré de décentralisation. On postule que les unités politiques plus petites sont plus sensibles aux démarches des groupes de pression que les plus grandes; quant aux coûts de déplacement, ils seront d'autant plus faibles que le nombre de destinations possibles sera élevé. On postule en outre que les coûts d'administration ne diffèrent pas beaucoup dans un sens ou dans l'autre, et qu'ils peuvent diminuer pour un niveau, mais augmenter pour un autre au gré des réaménagements de fonctions.

Ces concepts ont une signification évidente pour l'attribution des fonctions gouvernementales. On suppose que la meilleure allocation est celle qui minimise les coûts organisationnels totaux. Pour chaque fonction gouvernementale, on calculera donc la valeur des quatre composantes selon chaque attribution possible, on les additionnera, et on choisira l'allocation la moins chère au total. On peut faire certaines généralisations. Par exemple, les activités caractérisées par des économies d'échelle ou des débordements importants et qui sont difficiles (coûteuses) à coordonner efficacement seront normalement confiées au gouvernement national, mais si la coordination de ces activités est facile ou si les préférences locales sont ambiguës, on peut très bien les déléguer aux gouvernements locaux : ceci implique que les économies



d'échelle ou les débordements ne suffisent plus à justifier une centralisation des fonctions.

Breton et Scott insistent sur le fait que les attributions de fonctions fondées sur ces calculs revêtent un caractère idéal. Si on veut comprendre pleinement la répartition des pouvoirs au sein d'une fédération, il faut tenir compte également des intérêts des hommes politiques et des bureaucrates. Cette intention permet à Breton et Scott d'élaborer un modèle plus complexe (et plus réaliste) qu'ils utilisent ensuite pour comparer la répartition qui en émane et celle que prescrit leur modèle plus théorique. Ils présentent un nombre important de prédictions que l'on ne pourrait résumer convenablement en quelques pages. D'une manière générale et comme on peut s'y attendre, cependant, leur prédiction est que les répartitions réelles et théoriques des pouvoirs ne coïncideront que rarement.

Les décisions d'attribution examinées jusqu'ici portaient sur la fonction d'allocation. Les mêmes considérations s'imposent lorsqu'il s'agit d'attribuer les responsabilités en matière de stabilisation et de redistribution. Dans un pays où les régions ont des assises économiques différentes, une même politique macro-économique ne peut convenir à toutes les régions, ni même à quelques-unes d'entre elles. Les pressions de la demande globale agiront presque toujours différemment, selon la nature des industries et des marchés locaux de facteurs de production. Selon ce critère, il semble donc raisonnable de déléguer cette responsabilité aux gouvernements locaux, lesquels pourront adapter les politiques au gré de leurs besoins. Il s'agit cependant d'une activité où les débordements interrégionaux sont importants et où l'absence de coordination entre les régions peut donner lieu à des politiques indésirables.

On peut appliquer le même genre de raisonnement à la redistribution du revenu. D'une certaine manière, le fédéralisme vise justement à permettre aux régions de décider elles-mêmes ce qui leur convient dans des domaines tels que la répartition interne du revenu. Cependant, si les migrations d'une région à une autre sont possibles, les politiques de redistribution d'une région attireront ou éloigneront les populations selon le genre de redistribution que l'on envisage. Ces mouvements migratoires peuvent aboutir à des résultats contraires à ceux que l'on recherchait; il y aurait alors un écart énorme entre le désir de la région de procéder à une redistribution du revenu et sa capacité effective de le faire. Plusieurs fédérations tentent également de redistribuer le revenu entre les provinces, et il convient de s'interroger sur la meilleure façon de réaliser cet objectif. On peut imaginer, par exemple, que les provinces peuvent y pourvoir elles-mêmes en effectuant des transferts depuis les provinces riches vers les provinces pauvres, mais on parviendra à une plus grande efficacité si on confie cette responsabilité au niveau englobant tous les autres gouvernements. Les réclamations des régions pauvres à l'égard des régions riches trouveront en effet à mieux s'y

exprimer, et les compromis qui s'imposent se concluront plus facilement. Que la redistribution se fasse donc entre les régions ou à l'intérieur d'une même région, les fonctions doivent être centralisées, mais il importe alors d'établir des mécanismes qui permettront aux intérêts régionaux particuliers de s'exprimer et de se faire reconnaître.

### **Les théories dites de « Public choice »**

Les théories de moindre coût dont il a été question, reposent sur le principe d'un équilibre entre les bénéfices que procure une décentralisation de l'activité gouvernementale et les coûts qu'elle comporte. On postule que pour chaque fonction, il existe une attribution « appropriée » que l'on peut déterminer seulement si on parvient à recueillir tous les renseignements techniques pertinents. Cette attribution entraîne que toutes les compétences et responsabilités gouvernementales peuvent être attribuées sans ambiguïté à un ordre de gouvernement ou à un autre. Le résultat en est que la répartition des pouvoirs crée ce que l'on appelle souvent des « compartiments étanches ». Chaque unité au sein de la fédération possède un ensemble de pouvoirs identifiable et unique. Les citoyens savent, du moins en principe, à quel gouvernement il doivent s'adresser pour des besoins particuliers.

Il existe cependant une autre conception du fédéralisme qui, tout en s'intéressant à l'efficacité des interventions gouvernementales, évite de conclure que les responsabilités gouvernementales devraient être circonscrites de façon aussi précise. Cette conception repose sur l'hypothèse que la concurrence dans le secteur privé de l'économie procure les plus grands avantages. On soutient généralement qu'en raison de l'incertitude qui entoure la demande et l'offre de biens publics, la population sera mieux servie s'il y a plusieurs gouvernements plutôt que quelques-uns seulement. Grâce aux effets de stimulation de la concurrence des ventes, les goûts des consommateurs seront mieux satisfaits. Il y aura toujours quelqu'un qui sera disposé à satisfaire des demandes incertaines en offrant un produit un peu meilleur ou un peu moins cher. Au fur et à mesure que les goûts changent, l'offre devra s'y adapter. Les mêmes règles s'appliquent en ce qui concerne les producteurs; il existe toujours une certaine concurrence qui pousse à rechercher des méthodes plus efficaces pour produire les biens. Toute lenteur à cet égard ne peut que favoriser les concurrents plus innovateurs et plus dynamiques.

Certains prétendent que ce genre de raisonnement peut s'appliquer par analogie au secteur public de l'économie. Si les goûts sont mal connus, ils sont plus susceptibles d'être « découverts » s'il y a plusieurs gouvernements et que chacun s'emploie à satisfaire les préférences des électeurs. Si certaines façons d'offrir ces services sont meilleures que d'autres, soit parce qu'elles sont plus économiques, soit parce qu'elles

s'accordent mieux aux besoins des personnes concernées, on les découvrira plus sûrement s'il y a plusieurs producteurs plutôt qu'un seul. Dans l'un et l'autre cas, on postule donc que, grâce à un processus d'émulation, les meilleures méthodes se répandront rapidement à toutes les régions de sorte que le système dans son ensemble sera aussi efficace et souple que possible.

Dans une telle situation, la concurrence favorise l'innovation et la recherche de nouveaux moyens, comme dans le secteur privé de l'économie. Au sein de chaque gouvernement, c'est la concurrence entre les politiciens cherchant à se faire élire qui est source d'innovation. L'avantage du fédéralisme, affirme-t-on, c'est qu'il ajoute à la concurrence des politiciens celle des gouvernements. Celle-ci s'exerce de deux manières : à l'échelle horizontale, lorsque les provinces ou les États se font concurrence entre eux, et à l'échelle verticale lorsque les provinces, individuellement ou collectivement, doivent affronter le gouvernement central. Pour ce qui est du plan horizontal, on postule que les résidents peuvent se déplacer d'une province à l'autre et qu'ils peuvent ainsi exprimer leurs préférences à l'égard des différents services offerts dans les régions. Tout gouvernement régional qui n'est pas attentif aux demandes de ses résidents, ou qui fait preuve d'inefficacité ou de manque d'imagination en ce qui concerne la façon d'offrir les services, perdra une partie de sa population ou de son activité économique au profit des régions voisines, de la même façon que des entreprises perdent des ventes au profit de leurs concurrents. Quant à la concurrence entre niveaux de gouvernement, elle se manifeste par un renforcement ou un affaiblissement des allégeances selon la qualité des biens et des services offerts. On demandera au gouvernement national d'offrir des services que les régions ne peuvent ou ne veulent offrir, et vice versa.

Pour que l'analogie soit complète, les agents régionaux doivent être sensibles au fait que des mauvaises décisions peuvent entraîner une perte de population ou une allégeance moins forte de leurs citoyens. On procède généralement en supposant que les politiciens et les bureaucrates ont leurs intérêts propres et que leur conduite est dictée par le marché politique. Ces intérêts sont généralement présentés en termes de pouvoir, de prestige, ou simplement du désir de faire le plus grand bien pour le plus grand nombre de personnes. Quelle que soit leur motivation, ils s'inquiètent le plus souvent d'une perte de population ou d'investissement ou d'une baisse de popularité, tandis qu'ils voient d'un oeil favorable la croissance économique ou une hausse de popularité. Leurs propres intérêts leur commandent donc de faire preuve d'innovation et de souplesse. L'État unitaire étant dépourvu de cette dimension particulière, il ne saurait avoir le même dynamisme, ni la même sensibilité au désir des électeurs.

Les théories dites de « Public choice » sont un peu plus timides au sujet des avantages de la concurrence et de la coordination intergouver-

nementales que les thèses plus anciennes. Celles-ci tendent à préconiser la coopération entre les gouvernements afin d'internaliser les externalités ou d'éviter des débordements coûteux. Les ouvrages fondés sur la notion de choix publics reprennent ces mêmes idées et même parfois, les mêmes prescriptions; mais ils expriment aussi des réserves. Les gouvernements, tout comme leurs contreparties dans le secteur privé, trouveront avantageux de recourir à ce comportement collusoire dans des domaines où il n'est nullement exigé au point de vue technique. Dans le secteur privé, les cartels fonctionnent au profit des producteurs et aux dépens des consommateurs; dans la sphère politique, il profite aux politiciens et aux bureaucrates et ce sont les votants qui en font les frais. Qu'ils soient publics ou privés, les agents doivent être soumis à la règle de la concurrence si les individus veulent en tirer des avantages.

On trouve dans les ouvrages de science politique une autre perspective en ce qui concerne la coopération et la concurrence entre gouvernements. À vrai dire, on y trouve deux arguments tout à fait opposés l'un à l'autre suggérant que la concurrence intergouvernementale est rarement parfaite et que, par conséquent, les avantages qu'on peut en retirer sont souvent réduits, voire éliminés. Selon le premier argument, les gouvernements sont des organisations trop complexes pour pouvoir répondre aux intérêts de leurs électeurs. On prétend qu'elles ont plutôt des intérêts qui leur sont propres, (le pouvoir, le statut, etc.). Certains vont même jusqu'à prétendre que les gouvernements représentent les intérêts professionnels et les priorités des organismes bureaucratiques et de leurs clientèles. De plus, ils peuvent, tout comme les entreprises oligopolistiques, se soustraire jusqu'à un certain point, aux pressions ou à l'influence des citoyens (c'est-à-dire à la discipline que devrait leur imposer le marché politique). Cela peut engendrer des situations où les gouvernements se comportent en quelque sorte comme un cartel économique : ils établiront entre eux des liens de coopération tranquille qui leur permettront de poursuivre leurs intérêts sans avoir à se préoccuper des besoins de la population. De ce point de vue, la coopération intergouvernementale peut conduire à une sclérose politique.

Par ailleurs, on entend souvent dire que les conflits intergouvernementaux sont trop intenses. On affirme que par souci de défendre leur vision particulière du fédéralisme et de protéger et d'accroître leurs pouvoirs, les gouvernements ont engendré de « faux conflits », ce qui créerait une plus grande polarisation politique, une plus grande irréductibilité et une plus grande tension entre les loyautés régionale et nationale que celles que les citoyens ressentent. De plus, à cause de cette concurrence, les gouvernements seraient peu sensibles aux désaccords entre citoyens. Ils auraient plutôt tendance à susciter des désaccords et à manipuler les individus et les groupes, tout comme les grandes sociétés qui ne sont pas assujetties à la concurrence sont censées façonner les goûts des consommateurs plutôt que d'y répondre. Le fait que les

gouvernements aient recouru massivement à la publicité pour défendre leurs positions dans le débat constitutionnel illustre éloquemment cette comparaison.

Quoi qu'il en soit, de la validité de ces deux conceptions de la concurrence — les deux semblent valables selon les circonstances — on aurait tort de vouloir abandonner la concurrence intergouvernementale. Ce qu'il faut plutôt, c'est faire en sorte qu'elle s'apparente davantage à celle d'un marché libre. À cette fin, il convient de rechercher une plus grande ouverture du processus intergouvernemental et de veiller à ce que les gouvernements soient tenus de rendre compte à leur législature de leur conduite dans l'arène intergouvernementale.

Il existe un autre argument du même genre qui milite en faveur d'une multiplicité de petits gouvernements. Comme nous le soulignons à divers endroits dans cette monographie, les débordements entre régions sont un des principaux problèmes des fédérations. Il est inévitable que des distorsions apparaissent lorsque les actions d'un gouvernement se répercutent sur les résidents d'une autre région. Plus une région est petite, cependant, moins elle est susceptible de pratiquer des politiques qui nuisent aux autres régions. Seules les grandes et puissantes économies, par exemple, peuvent exporter leurs taxes ou s'adonner à des formes de concurrence déloyale en matière de fiscalité ou de subventions. De la même façon, seules des provinces avec une population importante peuvent exercer une influence politique disproportionnée dans un système politique fondé sur la règle de la majorité. Ce sont les petites unités qui, à l'intérieur d'une fédération, portent le fardeau des politiques inappropriées; et, en raison de la plus grande probabilité de sorties de population dans un tel contexte, ces politiques sont assez peu probables.

La conclusion qui se dégage de cet examen, est que dans la perspective du partage des pouvoirs, économistes et politologues admettent que l'intérêt public est davantage promu par plusieurs unités politiques que par quelques-unes seulement, et par des chevauchements ou des dédoublements de fonctions que par une répartition en compartiments étanches. Bref, un certain « désordre » est préférable à un ordre trop parfait.



# Le fédéralisme et la démocratie

Historiquement, les concepts de démocratie représentative et de fédéralisme ont été étroitement liés. Comme Reginald Whitaker le fait remarquer (1983, p. 1), les États-Unis n'ont pas seulement été la première « démocratie politique moderne », mais aussi le « premier État fédéral moderne ». En effet, les principales raisons qui justifiaient la création d'un système fédéral aux États-Unis étaient celles qui faisaient appel aux valeurs démocratiques, plutôt qu'au maintien et à la conservation des communautés. Ce sont ces arguments qui ont dominé la pensée canadienne à l'égard du fédéralisme. En conséquence, une des réponses fondamentales à la question : « pourquoi choisirions-nous le fédéralisme ? » consisterait à dire que le fédéralisme met en valeur la qualité de la démocratie. Néanmoins, la relation entre le fédéralisme et la démocratie n'est pas simple. Comme le signale Whitaker, le fédéralisme est plein d'ambiguïtés, et celles-ci sont inhérentes non pas tellement à l'idée de fédéralisme, mais surtout aux diverses interprétations de la théorie politique démocratique.

La thèse selon laquelle le fédéralisme favorise ou soutient les vertus démocratiques prend de nombreuses formes. Tout d'abord, on affirme que le fédéralisme protège les minorités contre les dangers de la tyrannie de la majorité que l'on considère inhérente à la démocratie populaire, à la démocratie de masse. Pour James Madison, la tâche politique était de créer des institutions qui refléteraient la souveraineté du peuple, tout en assurant que la majorité ne puisse opprimer ou dominer la minorité :

Tandis que toute l'autorité de la fédération découlera de la société et dépendra d'elle, la société elle-même sera divisée en de nombreuses parties, catégories d'intérêt et classes de citoyens, de sorte que les droits des particuliers, ou de la minorité, seront peu exposés au danger que présentent

les combinaisons intéressées de la majorité. (*Federalist*, n° 10; cité dans Whitaker, 1983, p. 20). [Traduction]

Les dangers des prises de décision par la majorité seraient atténués en « divisant le peuple » (Whitaker, 1983, p. 21). De plus, le danger d'action arbitraire de la part des autorités politiques serait tempéré par les rivalités — l'ambition exerçant un contrôle sur l'ambition. Le modèle de fédéralisme comportait la répartition des pouvoirs avec les juridictions partagées et qui se chevauchaient. L'approche madisonienne vis-à-vis du fédéralisme fait donc partie d'un courant plus vaste de pensée pluraliste libérale, qui tentait de concilier la démocratie populaire avec un gouvernement à autorité limitée et la protection des droits individuels.

Dans le contexte américain, cette approche était liée à d'autres dispositifs, tels la *Déclaration canadienne des droits* et les freins et contrepoids exercés entre les éléments législatifs et exécutifs. « Diviser le peuple en plusieurs corps séparés », écrivait David Hume dans *The Idea of the Perfect Commonwealth*, « et alors ils peuvent en toute sécurité se livrer à des débats et, de la sorte, tous les inconvénients semblent écartés » (Whitaker, p. 17).

Un second ensemble d'arguments invoqué à l'appui du fédéralisme et étroitement lié à la perspective du choix public, présenté ci-dessus, repose sur l'idée qu'il met en valeur l'aptitude du gouvernement à répondre à l'expression des préférences des citoyens. Ce raisonnement comporte plusieurs aspects. Il crée un niveau de gouvernement plus restreint, plus proche des particuliers et plus accessible à ces derniers. En conséquence, les coûts de participation politique sont moindres et les gouvernements ont plus de chance d'être mieux informés des préférences des citoyens. De plus, avec de multiples autorités politiques, les citoyens qui sont désavantagés ou laissés pour compte à un niveau de gouvernement peuvent se tourner vers un ordre pour obtenir une compensation. En raison du nombre de juridictions, il est aussi possible que chacune adopte un « ensemble » différent de politiques. Ce qui permet à la majorité au niveau de l'État ou du gouvernement local de mettre au point les programmes et d'élaborer les politiques qu'elle préfère, sans encourir le danger de les voir bloqués ou outrepassés par la majorité nationale. Cela permet aussi aux citoyens de « contester en partant » et de choisir leur lieu de résidence dans la province qui semble le mieux correspondre à leurs propres préférences.

Le troisième ensemble de vertus démocratiques fédéralistes est étroitement lié à l'aptitude de l'autorité à répondre aux besoins, mais il se concentre davantage sur les occasions qu'offre cette autorité décentralisée, avec de petites unités politiques, pour obtenir la participation des citoyens et le développement de ce que Vernon appelle l'humanisme civique (cité dans Whitaker, 1983, p. 31). En effet, les petites unités politiques beaucoup plus petites que les provinces, sem-

blent être la condition préalable de la démocratie directe pour obtenir l'entière participation de chaque citoyen dans la formulation de la volonté de la communauté. Ainsi, le fédéralisme est un antidote à la fois contre l'atomisation du citoyen dans la démocratie de masse et la tendance à installer, dans un État moderne, un gouvernement autoritaire, bureaucratique, éloigné de ses sujets. Cette tradition découle des écrits de Rousseau et elle fut peut-être plus complètement élaborée par Pierre-Joseph Prudhon dans *Du Principe fédératif*, publié en 1863. Le fédéralisme peut encourager « le respect du bien commun dont le citoyen d'un État démocratique devrait faire preuve » (Vernon, cité dans Whitaker, p. 32). Il entretient une multitude de loyautés rivales et cultive la tolérance. Comme Montesquieu l'a fait remarquer :

Dans une grande république, le bien commun est sujet à mille considérations, il est subordonné à diverses exceptions et il est tributaire des accidents. Dans une petite république, le bien public est ressenti plus vivement, est mieux connu et touche de plus près chaque citoyen; les abus sont moins grands et en conséquence moins protégés (cité dans Simeon, 1982, p. 151).  
[Traduction]

De telles défenses du fédéralisme demeurent importantes; en effet, elles sont peut-être devenues plus importantes à l'ère de l'État administratif tentaculaire.

Ce sont des arguments puissants qui démontrent les vertus démocratiques du fédéralisme. Ils sont, toutefois, en contradiction avec d'autres conceptions de la démocratie, notamment celle qui accorde plus d'importance au principe de majorité qu'à la protection des minorités. Le fédéralisme, presque par définition, limite l'étendue de ce principe; toutes les majorités sont contraintes par la Constitution. Les majorités, à l'échelle de la nation, peuvent uniquement traiter les questions qui sont du ressort du gouvernement fédéral; ce qui est également vrai pour les majorités provinciales. Tout au long de l'histoire du Canada nous avons vu des expressions de frustration, parce que la répartition des pouvoirs a entravé la réalisation des désirs des majorités nationales; nous avons aussi vu des mouvements qui ont soutenu que le fédéralisme a limité la capacité des majorités provinciales à réaliser les objectifs de leur communauté.

En effet, une question fondamentale se pose quant à la création de fédérations; il ne s'agit pas tellement de savoir si la majorité doit décider, mais plutôt laquelle doit résoudre un problème donné. Idéalement, la Constitution devrait stipuler que pour certaines fins, la communauté est le pays et, par conséquent, la majorité pertinente constitue la majorité d'un bout à l'autre du pays; mais que, selon d'autres objectifs, les communautés concernées sont provinciales et c'est alors que le principe de majorité doit être admis. Prétendre que l'une ou l'autre majorité est naturellement supérieure s'oppose au principe du fédéralisme. La répartition constitutionnelle des pouvoirs répond à la question dans des cas



particuliers, mais il est difficile de l'adapter aux conceptions changeantes de la communauté.

Selon la tradition canadienne, l'autorité partagée du fédéralisme se trouve dans une certaine mesure en conflit avec le concept de gouvernement responsable, car celui-ci est tributaire de la souveraineté du Parlement et n'admet pas facilement d'exceptions. Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* déclare que la Constitution canadienne est une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni, et qu'elle doit être fédérale. La tension qui existe entre ces deux idées constitue un sujet constamment présent dans l'histoire du Canada.

Le fédéralisme peut aussi se heurter à une conception de la démocratie orientée surtout vers les droits des particuliers. Cette tension n'est pas inévitable. Comme nous l'avons vu, le fédéralisme et la *Déclaration canadienne des droits* représentaient des mesures complémentaires garantissant la démocratie libérale aux États-Unis. Toutefois, dans la mesure où le fédéralisme comporte une exigence visant à conserver les valeurs distinctives et les intérêts collectifs des communautés régionales ou linguistiques, il est incompatible avec une revendication des droits universels détenus par chaque citoyen, en vertu de sa qualité de membre de la communauté nationale dans son ensemble. Au-delà de ces questions théoriques, un nombre de considérations plus pratiques augmentent la tension possible entre le fédéralisme et le rehaussement des valeurs démocratiques.

Tout d'abord, au fur et à mesure que le fédéralisme s'est adapté à la croissance de l'activité gouvernementale quant à son étendue et à sa portée, l'interdépendance des gouvernements fédéral et provinciaux s'est fortement élargie. Les politiques se chevauchent; des transferts de fonds massifs se font entre les gouvernements. La pratique du fédéralisme qui en résulte a donné lieu à des marchandages entre les élites fédérales et provinciales, ce qui, dit-on, peut miner sa capacité d'atteindre les vertus démocratiques qu'on lui attribue.

Par exemple, le partage des responsabilités peut se révéler si complexe et si embrouillé que les citoyens ne peuvent pas savoir quel ordre de gouvernement assume la responsabilité de telle activité; ainsi se trouve minée leur aptitude à tenir les gouvernements responsables. De même, les transferts entre les gouvernements brisent le lien traditionnel entre les dépenses de fonds et la responsabilité de les recueillir et limitent à nouveau cette dernière. Fondamentalement, l'on prétend que la croissance de l'interdépendance des gouvernements et du fédéralisme « coopératif » conduit à une situation où les gouvernements deviennent responsables les uns des autres. La nécessité pour les gouvernements d'élaborer des accords entre eux signifie que leur responsabilité envers leurs propres législateurs et leurs électeurs est affaiblie. Par conséquent, le fédéralisme devient moins un régime de 11 gouvernements responsables autonomes qu'un système complexe unique de relations inter-

gouvernementales, inaccessible au citoyen ou au contrôle législatif. De plus, ces relations sont gérées principalement au niveau des pouvoirs exécutifs — cabinets et bureaucraties —, si bien que la pratique du fédéralisme est envisagée comme un moyen pour amplifier la tendance vers le raffermissement de l'État administratif et l'érosion de ses capacités de participation et de représentation. Ainsi, le fédéralisme augmente le caractère secret du gouvernement, réduit l'accès du citoyen, et rend la participation plus difficile. Pour certains auteurs, cette tension entre le fédéralisme coopératif et le gouvernement responsable est inévitable. Paul Brown, par exemple, soutient (1983, p. 639) que le « fédéralisme coopératif propose un modèle de gouvernement dans lequel la responsabilité ne représente pas et ne peut pas représenter, le mot de la fin des relations entre gouvernement et grand public ». Il affirme que « les exigences de la faculté de réponse au Canada, en tant qu'État fédéral, ont depuis longtemps obtenu gain de cause sur les demandes de responsabilité au Canada en tant que régime démocratique ».

La seconde tension importante qui existe entre le fédéralisme et la démocratie touche moins les relations entre gouvernements que l'application du principe de majorité à l'intérieur du gouvernement national. Le problème qui se pose ici est de savoir comment on évalue les intérêts des régions ou des provinces, envisagées en tant que communautés, avec une conception du principe de majorité basé simplement sur le recensement des habitants, sur l'égalité des individus. Étant donné les variations massives de la population des provinces canadiennes, l'application du simple principe de majorité au centre du pays signifie que les intérêts des provinces plus petites seront submergés par ceux des plus grandes. Si les questions politiques auxquelles le pays doit faire face le divisent selon les régions, et si les communautés régionales sont considérées comme des éléments importants dans la définition même du pays, alors on pourra revendiquer, au moins pour certaines fins, que le principe de majorité appliqué au centre soit tempéré. Les majorités pertinentes posséderaient également une partie constituante régionale. Poussé à l'extrême, ce point de vue rejoint la célèbre doctrine de Calhoun sur les « majorités concurrentes ». La communauté est l'unité essentielle : l'intérêt national représente la somme des intérêts des communautés constituantes, chacune étant traitée identiquement en dépit des différences de taille. Aucune majorité simple ne peut avoir plus d'importance que les intérêts fondamentaux de l'une des communautés membres. Ce sont des questions primordiales, qui ont joué un grand rôle dans les débats politiques au Canada.



# Le fédéralisme et l'identité de la communauté

Dans un chapitre précédent, nous avons avancé l'idée que la différenciation spatiale des préférences politiques justifie le fédéralisme à bien des égards. Le critère de communauté fait progresser cette théorie de façon importante. Il laisse entendre qu'une communauté est plus qu'un rassemblement d'individus, qui ont des opinions personnelles ou qui possèdent des traits caractéristiques sociaux différents des autres. Or, dans ce sens, une communauté implique un sentiment d'identité collective ou d'appartenance : la perception de ce que nous sommes. C'est le sens de la collectivité qui répond à la question « Dans quel groupe de personnes doit-on maximiser la croissance globale, partager la richesse, appliquer le principe de majorité »? Sur le plan individuel, ce sens de la communauté est compris dans les notions d'identité, de loyauté, d'obligation, et de citoyenneté; au niveau sociologique, dans la notion de communauté en tant que société : un réseau d'institutions sociales et de modèles de communication qui forme dans un certain sens un ensemble cohérent; sur le plan politique, il implique un sens de l'organisation des structures de participation et d'autorité, de manière à refléter la société sous-jacente et la structure. L'identité ne surgit pas du néant; elle existe et elle prend forme dans les institutions politiques et sociales. La communauté constitue le cadre à l'intérieur duquel se jouent les autres aspects de la vie des particuliers. Comme David Cameron l'a fait remarquer (1974, p. 8), « Il serait difficile d'être Canadien sans avoir une idée de l'importance fondamentale que revêtent les affiliations culturelles et la qualité de membre d'une collectivité dans la détermination et le maintien de son identité et de son bonheur personnel ».

Les origines du sens de l'identité de la communauté sont complexes. Elle proviennent en partie des intérêts communs : considérations

sociales et économiques, valeurs, objectifs et expérience historique. Sur le plan politique, plus ces différences sont concentrées géographiquement, plus elles se chevauchent et se renforcent mutuellement, plus nous sommes capables de penser à des sociétés régionales, et plus sera développé vraisemblablement le sens de la communauté régionale. Les traits culturels comme la langue et l'ethnie sont des faits particulièrement importants, non seulement parce qu'ils portent en soi des valeurs culturelles et sociales distinctes, mais aussi parce qu'ils rendent la mobilité entre les groupes moins facile ou moins souhaitable. Lorsque les citoyens se déplacent moins d'une région à une autre, ils sont plus susceptibles d'avoir un sentiment de leur identité plus prononcé, de s'attacher davantage à leurs propres ressources et de considérer la politique en fonction de la collectivité.

Finalement, comme nous l'avons déjà suggéré, l'identité est en partie le résultat de l'existence des institutions politiques elles-mêmes. Celles-ci définissent les frontières géographiques dans lesquelles est organisée non seulement la vie politique, mais une grande partie de la vie économique et sociale. Vu que ces forces réagissent par l'intermédiaire des gouvernements, le réseau social de la communauté se consolide. De plus, les institutions politiques fournissent les mécanismes permettant de définir les intérêts de la communauté et de les faire valoir. Elles procurent les ressources pour le groupe. Elles soutiennent aussi les chefs politiques, qui ont eux-mêmes des droits acquis dans les valeurs communautaires.

D'autre part, tout comme les traits communs d'ordre économique et social ne génèrent pas nécessairement à eux seuls un fort sentiment d'appartenance à la communauté, et tout comme de fortes identités peuvent coexister avec une diversité interne considérable, de même les institutions ne peuvent à elles seules créer un fort sentiment d'attachement à la communauté. Par exemple, c'est certainement le cas de la création, en 1905, de deux provinces séparées, la Saskatchewan et l'Alberta, qui a mis en mouvement le processus qui a amené chacune d'entre elles à devenir une communauté distincte. Et pourtant, l'expérience de pays fédérés, tels que l'Allemagne de l'Ouest et l'Australie, laisse supposer que, là où les institutions fédérales ne renforcent pas et ne mettent pas en parallèle les différences sociales sous-jacentes, il est peu probable que des fidélités absolues se manifestent à l'égard de l'État. Une raison pour laquelle les identités régionales ont joué un rôle tellement important dans l'histoire du Canada et pourquoi la région joue probablement un plus grand rôle dans la politique canadienne que dans tout autre pays avancé, est que les divisions institutionnelles ont reflété les différences sous-jacentes plutôt que de les faire disparaître.

Il se peut également que la communauté ait tendance à se rendre de plus en plus présente en termes politiques en raison de la participation croissante du gouvernement et de son expansion de plus en plus mar-

quée dans les domaines propres de la culture, et du déclin de l'importance des identités religieuses. Ainsi, Peter M. Leslie note, dans son étude sur le Canada en tant qu'État bicommunautaire (voir Annexe A), que alors qu'il était possible pour la Commission Tremblay au Québec des années 1950 (Québec, 1956) de déclarer avec beaucoup d'autorité ce qu'étaient au juste les valeurs distinctes des Canadiens français, le Parti nationaliste québécois a été incapable de le faire. L'identité a été redéfinie pour mettre l'accent sur la langue et elle a été liée au statut politique de Québécois.

Une fois établie, la conception de la communauté devient ainsi une lentille à travers laquelle on voit bien d'autres choses. Il ne s'agit pas simplement d'une communauté qui recherche l'autonomie en vue de proclamer ses propres préférences. L'autonomie, la capacité de s'administrer soi-même, l'auto-détermination, et tout le reste seront aussi évalués dans son propre intérêt, de même que la conservation de la communauté en tant que société.

Les questions seront jugées selon le bien ou le tort qu'elles font à la communauté; en ce qui concerne la redistribution — qui aura quoi — cette question sera envisagée en fonction de la communauté. Des obligations différentes seront dues à ceux qui seront définis comme membres et aux non-membres de la communauté.

Néanmoins, il faut se garder de considérer le sens de la communauté comme une explication de toute action politique. Un sens de la communauté existe habituellement à un haut niveau; généralement, il ne répond pas à des questions précises. Plus important encore, nous avons une multitude d'identités et nous nous voyons comme des membres d'une variété de communautés. Nous pouvons être à la fois Albertains et Canadiens. Certaines questions vont déterminer une identité, certaines autres, une identité différente. De plus, toutes nos identités ne sont pas territoriales. Nous pouvons répondre à une question moins en qualité de Canadien ou d'Albertain et plus en tant que travailleur ou catholique. L'importance relative de ces différentes identités peut fort bien varier avec le temps et en raison d'intérêts politiques différents. Une forme cruciale de rivalité politique parmi les chefs de parti consiste précisément à écrire le « scénario » que les citoyens utiliseront pour interpréter les événements.

Dans une grande mesure, la théorie récente de développement et de modernisation prédit un vaste processus au cours duquel les communautés locales, particularistes, définies sur le plan culturel, vont perdre de l'importance du fait que les citoyens sont attirés vers des communautés nationales plus vastes, que les institutions nationales économiques, culturelles et politiques pénètrent la société, et que les clivages se déplacent des divisions territoriales vers les divisions fonctionnelles fondées sur l'économie d'une société industrielle moderne. Toutefois, l'apparition récente d'un grand nombre de mouvements régionalistes

dans bien des pays avancés, incite à repenser au lien qui existe entre la communauté et la modernisation. Les définitions historiques de la communauté ont persisté. Bien des tendances associées à la modernisation — la concentration et la centralisation économiques, l'amélioration des communications et autres — ont pour effet de hausser plutôt que d'éroder la conscience ou l'importance des différences, et elles touchent diverses régions de manière différente. En effet, on pourra peut-être voir la réassertion des communautés locales comme une forme de réaction contre les tendances à l'homogénéisation, à la rationalisation, à la centralisation associées au processus de modernisation<sup>1</sup>.

Le fédéralisme en tant que système politique consacre l'idée de la coexistence de diverses conceptions de la communauté et de la dualité des loyautés. Dans l'optique de la communauté, il s'agit « d'un mécanisme conçu pour résoudre le problème que posent les communautés, quant à la façon dont elles peuvent vivre ensemble sans cesser d'être des collectivités distinctes » (Cameron, 1974, p. 107). Il affirme aussi que pour certaines fins, la communauté pertinente est l'ensemble du pays et que pour d'autres fins, elle représente la province. Ni le sentiment que la communauté nationale doit toujours l'emporter sur les communautés provinciales, ni le point de vue selon lequel la communauté nationale dépend des communautés provinciales, ou encore qu'elle est seulement la somme des parties provinciales, ne sont incompatibles avec le fédéralisme. La santé d'une fédération est tributaire de l'équilibre des forces; sa dynamique politique dépend beaucoup de leur action réciproque. Elle pourvoit aux besoins des institutions qui fondent des espérances sur une communauté nationale et qui la soutiennent, de même qu'aux besoins des institutions peuvent être utilisées par les communautés provinciales. Ainsi, les provinces canadiennes peuvent être considérées comme des régions ou des sociétés, qui partagent des identités communes et qui sont définies par leur histoire, leur culture et leurs frontières politiques. En tant que pays, le Canada est aussi une communauté, non pas seulement un groupement de communautés locales, mais quelque chose qui les transcende.

Souvent, ou même la plupart du temps, ces communautés coexistent d'une manière propre à renforcer leur identité. L'opinion publique le prouve au-delà de tout doute; les gens se sentent bien en tant que Canadiens et également citoyens d'une province. Être Canadien ne veut pas dire être un mauvais citoyen de la Colombie-Britannique, et vice-versa. Néanmoins, les affrontements de conception de la communauté ont toujours été des caractéristiques de l'histoire du Canada. L'autonomie d'une communauté politique canadienne par rapport à la France, à la Grande-Bretagne, et plus récemment, aux États-Unis, est une dimension; la relation entre les groupes linguistiques en est une autre, et la relation entre les communautés provinciales et nationales en est une troisième. La signification de la « nationalité politique » canadienne a

toujours été problématique. Les Canadiens ont compris que toute assertion tendant à exclure un sentiment d'identité ou tout lien de la communauté nationale à un simple critère, qu'il s'agisse de religion, de langue, ou de terroir, est une course à la défaite. Il nous a fallu créer une nationalité politique qui englobe explicitement l'idée d'une multitude de communautés.

Dans les années 1960 et 1970, toutefois, bien des débats semblaient suggérer que les Canadiens allaient devoir choisir quelle communauté aurait la primauté, comme dans le référendum de Québec. Certaines questions, telle l'énergie, opposaient les régions entre elles, chacune voulant acquérir plus d'importance et mobiliser les rhéteurs de la communauté pour s'engager dans la lutte politique. En effet, une des questions fondamentales du débat constitutionnel portait sur la représentation des communautés politiques à l'intérieur de nos institutions.

Plusieurs modèles possibles de communauté canadienne ont été proposés au cours de ces dernières années. Comme John D. Whyte le constate dans son étude pour la Commission (voir Annexe A), tous sont présents dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et dans les débats qui ont précédé son adoption. Chaque modèle est associé à un programme visant à créer ou à recréer les structures institutionnelles. Ils seront brièvement identifiés et étudiés ici.

Tout d'abord, le modèle pancanadien qui met l'accent sur la primauté de la communauté politique nationale, du principe de majorité nationale et du gouvernement central comme son principal instrument. Ce point de vue fait ressortir l'homogénéité de la communauté nationale et la désirabilité de se doter de « normes nationales » communes, non seulement en matière d'économie mais aussi en matière de politique sociale et culturelle et de droits de la personne. Les normes communes en ce qui concerne les soins de santé, par exemple, appartiennent aux Canadiens en raison de leur citoyenneté canadienne, les droits de la personne sont garantis par les institutions nationales en vertu de la citoyenneté dans la communauté nationale.

Le deuxième modèle représente la conception dualiste du Canada comme la patrie de « deux peuples fondateurs » associés. Une version de cette conception se concentre sur l'intégration des deux groupes linguistiques, grâce au bilinguisme national et à leur représentation au centre; l'autre envisage la relation entre les deux groupes comme une relation entre deux gouvernements, l'un à Ottawa et l'autre dans la ville de Québec, chacun agissant comme le gouvernement national d'un parti. Ces deux versions et les formules de rechange ont été l'objet de violents débats politiques au cours de ces dernières années.

Le troisième modèle propose un Canada basé sur les provinces dans lequel celles-ci constituent la communauté politique primordiale. Les provinces sont des unités dans lesquelles on trouve les normes sociales et culturelles, et elles constituent la base logique pour la planification de



l'avenir économique et social. La politique nationale devrait être influencée par les provinces et dans un certain sens, représenter la somme des activités provinciales. Cette perspective met en relief la valeur de la diversité provinciale et appuie moins sur les « normes nationales ».

Le modèle centré sur la province est aussi associé à un débat continu qui se poursuit à l'intérieur du fédéralisme canadien. Faut-il considérer la fédération comme une véritable « confédération » — le résultat d'un accord entre les colonies préexistantes? Ou faut-il l'envisager comme un pacte conclu entre les deux « peuples fondateurs », les francophones et les anglophones? Cela implique que le gouvernement fédéral est le produit des parties contractantes originales et que, en définitive, il exerce l'autorité en vertu du consentement des gouvernements provinciaux. Alternativement, l'autorité du gouvernement fédéral ne découle pas des provinces mais de la *Loi constitutionnelle de 1867*, jusqu'à la *Loi constitutionnelle de 1982*. En langage moderne, l'autorité du gouvernement fédéral ne découle-t-elle pas des provinces mais directement de la population du Canada? Le débat sur la Constitution nous a apporté des échos importants de ces points de vue opposés.

De plus, nous pensons normalement à la représentation des communautés provinciales en vertu des pouvoirs et de l'autorité que la Constitution a conférés aux provinces. Cela a été particulièrement vrai dans le contexte canadien, où le fédéralisme a été discuté, jusqu'à récemment, presque entièrement en fonction de la division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces et des mécanismes d'action réciproque des gouvernements. On a appelé ce modèle « le fédéralisme inter-États ».

Toutefois, il est aussi possible de concevoir les institutions du gouvernement central de façon à reconnaître explicitement la présence des communautés régionales distinctes. À cet égard, en effet, parmi les fédérations, le Canada est presque unique dans sa façon de traiter ces communautés et c'est pourquoi les relations entre les gouvernements sont tellement importantes pour le bon fonctionnement du système fédéral. Typiquement, la seconde chambre dans un Parlement fédéral est structurée de façon à accorder une représentation explicite aux unités constituantes, et elle est habituellement conçue en vue de tempérer le pouvoir de la majorité nationale, en donnant plus de poids aux unités plus petites. Par exemple, aux États-Unis, il y a représentation égale au Sénat, quel que soit le nombre d'habitants de chaque État. Il est aussi possible de confier aux unités un rôle distinct dans certains domaines comme la constitution de la Cour suprême et le choix du chef de l'exécutif. De tels mécanismes du fédéralisme « intra-État » peuvent être créés soit pour représenter les régions par l'intermédiaire de leur gouvernement (comme dans un Sénat nommé par le gouvernement de l'État) ou par la représentation directe des citoyens des régions (comme dans un



Sénat élu selon le modèle australien). L'étude préparée pour la Commission par D.V. Smiley et Ronald Watts explore pleinement ces dimensions du fédéralisme canadien, à la fois dans le contexte canadien et dans des contextes comparatifs (voir Annexe A).

Dans la création du système fédéral, l'action réciproque du pancanadianisme, du dualisme, et du provincialisme représente la dimension cruciale. Cependant, il y a lieu de remarquer deux autres modèles de communauté canadienne, qui semblent être apparus récemment et qui n'attirent pas le fédéralisme directement. D'une part, on trouve le modèle multiculturel — dans lequel le Canada n'est pas une dualité des « deux peuples fondateurs », mais une pluralité de nombreux peuples, comprenant tout particulièrement ses autochtones. Des débats complexes se poursuivent à l'heure actuelle, quant à la façon de représenter cette dimension dans notre cadre institutionnel. D'autre part, il y a le modèle individualiste fondé sur les droits des individus autonomes. La *Charte des droits et libertés* enregistre un très grand progrès dans cette conception de la communauté, et elle existe aussi en opposition à d'autres vues plus collectivistes associées au provincialisme et au dualisme.

Plusieurs leçons découlent de cette analyse de la perspective fondée sur la communauté. Premièrement, même si nous ne voulons peut-être pas adopter complètement une conception particulière de la communauté, il ne faut pas oublier que le débat politique au Canada a fait état du grand intérêt suscité par de telles questions et que toute recommandation sera évaluée avec soin, afin de découvrir les conséquences explicites ou implicites de chaque modèle. Deuxièmement, il est essentiel de rechercher une définition de la nationalité politique canadienne qui englobe, concilie, et transcende les conceptions divergentes. Troisièmement, les questions et les intérêts changeants ont historiquement altéré non l'existence de multiples attachements mais plutôt l'importance de chacun d'entre eux. Il importe donc de ne pas nous cloisonner dans l'une et l'autre de ces conceptions : nous voulons que les institutions soient capables de répondre à l'évolution des conceptions de la communauté. Quatrièmement, il importe de comprendre que même les critères fonctionnels englobent presque toujours certaines hypothèses en ce qui concerne la communauté, même si elles ne sont pas énoncées, car de tels critères supposent toujours qu'avec un certain groupe de personnes, on peut toujours réaliser nos objectifs : l'efficacité, le bien-être, la justice, la démocratie, ou quelque autre valeur.



# La Loi constitutionnelle de 1867

Le présent chapitre est tiré de documents préparés par Garth Stevenson et John D. Whyte pour la Commission (la liste figure dans l'Annexe A).

Les chapitres précédents ont exposé un certain nombre de raisons qui expliquent pourquoi une société pourrait raisonnablement opter pour une forme de gouvernement fédéral. La division des juridictions peut contribuer à améliorer l'efficacité du fonctionnement du gouvernement, à mieux représenter la multitude d'allégeances à une communauté que les citoyens assurent, individuellement et simultanément, et peut mettre en valeur l'ouverture et la responsabilité du processus politique. Des lignes directrices ont été intégrées pour expliquer dans chaque cas pourquoi les pouvoirs pourraient être partagés et de quelle manière. Ainsi, l'approche généralisée des moindres coûts émane de l'évaluation de chaque fonction, utilisant le concept des coûts d'organisation comme base de comparaison de l'attrait des dispositions centralisatrices et décentralisatrices. La théorie du choix du public entraîne la délégation des pouvoirs, accompagnée de juridictions qui se chevauchent en mettant en évidence les rivalités intergouvernementales. Ceux qui voudraient représenter les intérêts de la communauté demandent quels pouvoirs sont essentiels à l'établissement et au maintien des communautés régionales et nationales. Les théoriciens démocratiques cherchent un accord qui permet l'établissement d'un terrain d'entente propre à faciliter autant que possible la participation et la réponse des citoyens.

On peut donc s'attendre à ce que les recommandations émanant de ces deux approches soient bien différentes. Le point essentiel à retenir, cependant, est que ces recommandations ne s'excluent pas mutuellement, dans le sens que si l'une est pertinente, les autres ne le sont pas.

Toutes sont importantes, compte tenu du contexte, et toutes ont eu un impact sur le type de fédération qui a évolué au Canada au cours des cent dix-huit dernières années. Nous voulons, en effet, que la structure de notre gouvernement soit parfaitement efficace, qu'elle représente simultanément nos attachements aux communautés locales et nationales, et qu'elle soit ouverte et accessible. Aucun partage des pouvoirs n'aurait pu être tout à fait juste au Canada en 1867; même aujourd'hui, si l'on pouvait trouver la bonne formule, on ne pourrait automatiquement résoudre tous nos problèmes constitutionnels. La « meilleure » répartition envisagée sous un certain angle pourrait ne pas être idéale à un autre niveau.

L'histoire constitutionnelle du Canada illustre bien ce point. Les Pères de la Confédération ont eu à faire face à deux sortes de sollicitations, lorsqu'ils ont abordé la rédaction de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il fallait tout d'abord créer une unité gouvernante efficace en Amérique du Nord britannique pour assurer la défense du pays et son développement économique. On l'a souvent dit et répété, le Canada dans une large mesure est né d'une nécessité économique. Dans les années 1860, les bases économiques des colonies, qui comprenaient l'Amérique du Nord britannique, étaient menacées comme elles ne l'avaient jamais été antérieurement. Depuis une vingtaine d'années, les Britanniques avaient commencé à démanteler les mesures de protection qui avaient soutenu l'agriculture, les forêts, les transports maritimes et la construction navale de la région. Quant aux produits naturels, la réciprocité avec les États-Unis avait été recherchée et réalisée, ayant été particulièrement efficace pendant la Guerre civile. Cependant, ce débouché était aussi menacé par la victoire inévitable du Nord protectionniste; en effet, les Américains ont abrogé le traité de réciprocité à la première occasion, en 1866.

D'autres forces ont aussi encouragé les colonies à envisager l'unification. Les dettes, contractées pour la construction du chemin de fer, pesaient lourdement sur elles toutes, et l'accès aux marchés financiers internationaux devenait de plus en plus restreint. En outre, il y avait l'attrait de l'Ouest intérieur. La prospérité américaine fondée sur l'expansion vers l'Ouest présentait un exemple choisi pour les intérêts industriels et financiers de l'époque. Et pourtant, l'ouverture des Prairies à l'agriculture imposerait la construction d'un chemin de fer transcontinental et impliquerait un rôle beaucoup plus considérable pour le gouvernement que pour toutes les colonies prises individuellement. Enfin, il y avait les questions de défense. Les Britanniques avaient annoncé qu'ils abandonnaient ce rôle, même si l'expansionnisme américain suscitait encore de vives craintes. On ne pouvait assumer cette responsabilité efficacement que par un certain type d'action coordonnée.

Par conséquent, la solution la plus évidente qui s'imposait était la création d'un État unitaire, et les préférences de sir John A. Macdonald

sur ce point sont bien connues. « Si la Confédération est réalisée », écrivait-il à un ami en 1867, « vous verrez à la fois les parlements et les gouvernements locaux absorbés dans le pouvoir général » (Swainson, Francis et Smith, 1982, p. 53). Cependant, les attachements aux communautés régionales étaient simplement trop forts pour permettre une telle évolution. Macdonald lui-même a reconnu que la force des attachements provinciaux rendaient une union fédérale essentielle :

J'ai toujours soutenu que si nous pouvions convenir d'avoir un gouvernement et un parlement, légiférant pour l'ensemble de ces peuples, ce serait le meilleur, le moins coûteux, le plus puissant, et le plus fort système de gouvernement que nous pourrions adopter. Mais, en examinant le sujet lors de la conférence (de Québec) et en discutant la question comme nous l'avons fait, sans aucune réserve, nous avons constaté qu'un tel système était irréalisable. [Traduction]

Tout d'abord, il ne saurait rencontrer l'assentiment du peuple du Bas-Canada, qui pressent que, dans la position particulière où il se trouve — en tant que minorité, avec un langage différent, une autre nationalité et une religion différente de la majorité du peuple sous la confédération — ses institutions, ses lois, ses associations ancestrales qu'il estime hautement, pourraient avoir à en souffrir. C'est pourquoi l'on a compris que toute proposition qui impliquerait l'absorption de l'individualité du Bas-Canada, ne serait pas reçue favorablement par le peuple de cette section.

Nous avons aussi constaté que, même s'il parle le même langage et jouit du même régime juridique que le peuple du Haut-Canada, un régime fondé sur le droit coutumier d'Angleterre, le peuple des provinces maritimes craint de perdre son individualité en tant qu'association politique séparée, comme nous l'avons observé dans le Bas-Canada (cité dans Bliss, 1966, p. 120).

La fédération de 1867 tendait à satisfaire toutes ces demandes. C'était un compromis entre les deux pôles également inacceptables : un État unitaire ou un État confédéré. Tout d'abord, le libre-échange interprovincial, une des principales raisons qui motivaient l'unification, était garanti par la *Loi constitutionnelle de 1867*, article 121, qui stipule que « tous articles du crû, de la provenance ou fabrication de l'une quelconque des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces ». Les produits naturels pouvaient déjà circuler librement avant 1867, mais non les produits manufacturés. On espérait que le plus grand marché qui serait ainsi amené permettrait de profiter de la spécialisation et du commerce interrégional. Aucune disposition semblable ne concernait le facteur de mobilité. On n'avait peut-être pas jugé à cette époque que la faculté de se rétablir dans une autre province était assez importante, pour justifier une telle clause, ou l'on n'avait pas pensé qu'elle pouvait être menacée.

La *Loi constitutionnelle de 1867* donnait aussi au gouvernement fédéral

des pouvoirs sur d'autres aspects de l'économie, pouvoirs jugés nécessaires pour qu'il puisse s'acquitter de ses nouvelles responsabilités, y compris la création d'une union économique et la tentative d'une nation en développement de projeter l'image du nouveau pays à travers le continent. Ces pouvoirs sont presque tous contenus dans l'article 91, par lequel Ottawa assume la responsabilité du commerce, du service postal, de la navigation et des transports par eau, du cours monétaire et du monnayage, des banques et de l'émission de papier-monnaie, des poids et mesures, pour ne citer que les pouvoirs économiques plus évidents; l'article 95 donne des responsabilités concurrentes en matière d'agriculture et d'immigration, tandis que l'article 132 accorde au gouvernement central le pouvoir de conclure des traités. Il est clair que toutes ces décisions avaient pour but d'habiliter Ottawa à exercer le contrôle sur tous les aspects importants à l'intérieur et à l'extérieur de l'union économique. C'étaient les instruments essentiels à la constitution du pays, et ils comprennent les plus importantes fonctions du gouvernement à cette époque. Ottawa disposait aussi des sources de revenu les plus lucratives de l'époque.

Ce que l'article 92 laissait aux provinces montre aussi qu'on avait l'intention d'inclure la fonction de gestion économique au niveau national. Comme le signale Garth Stevenson dans son étude préparée pour la Commission, presque toutes les clauses se rapportent aux activités qui se déroulent à l'intérieur de la province, ou aux « matières purement locales ou de nature privée ». Le paragraphe 92(10) qui traite des entreprises et des travaux locaux, exclut précisément les activités qui ont une dimension interprovinciale ou internationale. Il était interdit aux provinces de poursuivre des actions susceptibles de compromettre, soit l'intégrité de l'union économique, soit le rôle du gouvernement fédéral dans le développement économique. De plus, on donnait au gouvernement fédéral un certain nombre de pouvoirs de nature à supplanter les provinces, notamment la nomination des « lieutenants-gouverneurs », qui étaient considérés comme des agents de la Couronne fédérale et qui avaient le pouvoir de « réserve » des lois provinciales de même que le pouvoir encore plus explicite de désaveu. Ainsi, à la lecture de la *Loi constitutionnelle de 1867*, on peut voir qu'il s'agit d'un document hautement centralisateur, qui crée au mieux un système « quasi fédéral ».

Par contraste, d'autres parties de la *Loi constitutionnelle de 1867* visaient nettement à conserver et à favoriser l'intégrité de la communauté régionale. Comme le signale Stevenson dans son étude, des pouvoirs illimités furent attribués aux provinces, notamment les « droits civils et droits de propriété — un terme qui a une longue histoire en droit. Elles étaient chargées d'une responsabilité explicite dans la plupart des rôles d'ordre social, considérés comme essentiels pour la conservation du caractère distinct des communautés provinciales — l'éducation, les institutions charitables, la santé, l'administration de la

justice ».

Ainsi, étaient enchâssées dans la Constitution même des interprétations divergentes qui furent le sujet de nombreux débats jusqu'à nos jours. Comme Whyte le fait observer dans son document de recherche :

Même si le langage des articles accordant les pouvoirs contient des idées cohérentes, la disposition de ces articles révèle la concurrence entre les thèmes et les idées qui se chevauchent. Ce n'est pas le résultat d'une rédaction médiocre ou d'une mauvaise énonciation des accords conclus, mais plutôt le fait que les buts politiques en conflit face à la Constitution reflètent les tensions non résolues que comporte la création d'un État fédéral [ . . . ] Chaque attribution contient une idée du Canada, une image de la façon selon laquelle la nouvelle nation devrait être organisée politiquement (et, partant, économiquement et socialement), mais ces images se trouvent en conflit aigu entre elles. Il arrive que l'idée de confédération n'est pas une simple idée, mais plutôt l'espoir que, d'une manière ou d'une autre, une nation existera, grandira et deviendra « une » politiquement et économiquement. [Traduction]

Toutefois, la Constitution ne s'arrête pas au document écrit. Beaucoup de choses dépendent de la façon dont elle servira de guide et dont elle sera interprétée par les tribunaux. Comme le signale Stevenson, « dans toute constitution fédérale, le partage officiel des pouvoirs n'est rien de plus qu'un point de départ d'un processus continu de répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement ». On ne savait pas comment les ambiguïtés dont parle Whyte allaient être résolues, ou comment l'évolution des conceptions du rôle du gouvernement et de la citoyenneté canadienne seraient reflétées dans les pouvoirs changeants des gouvernements fédéral et provinciaux. Des changements seront apportés, en effet, — par suite de l'interprétation des tribunaux, des modifications officielles qui seront apportées (bien que rarement), et grâce au recours aux nombreux mécanismes permettant la flexibilité, tels le pouvoir de dépense et d'imposition, que l'on trouve dans la Constitution fonctionnelle ». En règle générale, les tribunaux ont interprété la Constitution comme étant un document fédéral beaucoup plus classique qu'on ne pourrait le croire à la première lecture. La portée des pouvoirs généraux de régler le commerce était fort limitée. Les provinces devaient être égales et souveraines dans les sphères de leurs compétences propres; et pourtant la capacité du fédéral d'influencer les priorités provinciales, en vertu du pouvoir de dépense et d'imposition, n'a pas encore été freiné ni interprété directement par la Cour suprême.

Nous reviendrons plus tard sur l'évolution de la division des pouvoirs. Il importe ici de souligner la promptitude à réagir des auteurs de la Constitution aux trois ensembles de critères que nous avons étudiés, et de noter la nécessaire ambiguïté des réponses qu'ils ont données. Ils avaient pour tâche de trouver un équilibre entre le désir de créer une nouvelle entité politique transcendante en Amérique du Nord britanni-

que et la nécessité de conserver et de soutenir l'intégrité des communautés qui se sont réunies pour former le pays. Ils ont cherché à englober dans le « marché de la Confédération » une division des pouvoirs qui permette de distinguer deux pouvoirs qui sont nécessaires à la création d'une économie nationale et à la conservation de la communauté, une distinction que les événements allaient considérablement éroder. Ils étaient peut-être moins explicites en ce qui concerne les valeurs démocratiques. En effet, c'était un document conservateur, et la plupart des auteurs espéraient éviter l'« excès de démocratie » qu'ils trouvaient tellement peu attrayant au Sud. Néanmoins, ils ont embrassé le concept de « gouvernement parlementaire responsable », en mettant l'accent sur le principe de majorité, tout en acceptant les limites du concept qui étaient implicites dans un régime fédéral, et tout en donnant certaines garanties limitées en matière de droits linguistiques et religieux contre les éventuelles « tyrannies de la majorité ».

De ces brèves observations historiques, il y a trois conclusions à tirer. Selon la première, on a beaucoup à gagner, avec le recul, en étudiant l'histoire constitutionnelle du Canada du point de vue des diverses théories fédéralistes. Notre développement peut être compris comme une tentative pour réconcilier les demandes quelquefois compatibles et quelquefois concurrentes, présentées à nos institutions fédérales à la lumière des forces générées par l'évolution économique et sociale. À certains moments, les intérêts économiques dominent et le fédéralisme tend à être évalué et des réformes proposées surtout d'un point de vue fonctionnel. À d'autres moments, ce sont les intérêts de la communauté qui dominent, et les questions de représentation et d'égalité régionales sont mises en veilleuse. Moins fréquemment, la question des normes démocratiques surgit, mais, quelle que soit la perspective qui prédomine, les autres ne sont jamais absentes. C'est l'action réciproque des trois qui confère à l'histoire constitutionnelle du Canada son caractère unique.

La deuxième observation montre que le débat constitutionnel prend souvent l'allure d'un dialogue de sourds, dans lequel les participants semblent parler dans le vide. Lorsque les opinions diffèrent sur certains points fondamentaux du fédéralisme, il y a peu de chance d'en arriver à un accord. Cela explique sûrement pourquoi les divers observateurs du fédéralisme canadien peuvent examiner une situation identique à celle d'une autre période et en arriver à des conclusions tellement variées quant aux succès et aux échecs de la Constitution.

Finalement, l'existence de multiples critères signifie qu'il est extrêmement difficile de décider ce qu'il faut faire en matière de réforme constitutionnelle. Il nous faut non seulement déterminer la meilleure affectation de chaque point avantageux, une tâche déjà assez difficile, mais aussi décider comment évaluer les objectifs qui se font concurrence. Dans quelle mesure l'autonomie de la communauté est-elle

sacrifiée au nom de l'efficacité de la politique? Quand la consultation passe-t-elle de l'état démocratique à l'état paralysant? Voilà les types de question que nous aurons à l'esprit, lorsque nous évaluerons les divers débats sur le fédéralisme canadien et les scénarios de réforme.





---

**Les institutions du fédéralisme : *principes, pratiques et problèmes***



---

# Introduction

Nous avons examiné dans la Partie 1 les principes qui sous-tendent la structure d'un système fédéral. Nous avons notamment mis l'accent sur les rapports qui existent d'une part, entre fédéralisme et efficience du secteur public et, d'autre part, entre le fédéralisme et un ensemble de valeurs politiques. Les qualités d'une juridiction partagée sont à l'origine du choix du fédéralisme, comme forme de gouvernement, par de nombreux pays. Cependant, la compréhension des principes donne encore plus de pouvoir analytique, car ils constituent des critères permettant de mesurer et d'évaluer la performance des institutions fédérales en vigueur.

Nous mettons en oeuvre ces principes dans la présente partie de cette monographie. Dans les chapitres 7 à 13 nous étudierons de quelle façon le système fédéral canadien est structuré et les divers processus à travers lesquels celui-ci opère. Nous essaierons d'expliquer les modèles que nous dégagerons et de procéder à une estimation de leur efficacité à faire face et à concilier les objectifs multiples et parfois opposés que les canadiens tentent de réaliser par le biais de leurs institutions. Nous chercherons également à comprendre les rapports, aux multiples facettes, qui existent entre les institutions fédérales et la société dans laquelle elles sont enchâssées. Ces relations sont, en fait, réciproques. Ainsi que nous avons pu le constater, nous avons un système fédéral au Canada, compte tenu, dans une large mesure, d'une société fédérale caractérisée par sa diversité régionale; nous retenons, cependant, que cette société est fédérale, au moins en partie, parce que nos institutions sont fédérales, qu'elles structurent le partage des pouvoirs et l'organisation de la vie politique en termes d'espace territorial, et renforcent, ce faisant, les aspects régionaux de notre existence.

Nous noterons également que la nature du fédéralisme canadien s'est modifiée au fil des années; ce changement est dû partiellement à une logique et à une dynamique interne au fédéralisme lui-même, mais il est bien davantage une conséquence aux réactions d'une société en pleine évolution. Le fédéralisme et le régionalisme constituent, en effet, les caractères distinctifs historiques, permanents et durables de la politique canadienne. Ensemble ou séparément ils ont déterminé les moyens par lesquels les Canadiens ont réagi aux effets des forces externes internationales, au changement des forces économiques, au changement des aspirations des citoyens et au changement de la conception du rôle du gouvernement. En même temps, la nature des institutions fédérales s'est elle-même modifiée, suite aux grands développements que la société a connus. Ainsi, les flèches causales entre société et État se trouvent dirigées dans les deux sens, aucune d'entre elles ne pouvant toutefois être comprise indépendamment de l'autre.

Certains observateurs ont fréquemment estimé qu'il y avait disjonction ou incompatibilité entre les institutions fédérales et le développement de la société. Les institutions ont ainsi souvent été considérées comme des obstacles à la réalisation des buts des citoyens, comme lorsque les commentateurs dans les années 1930 ont parlé d'une « main morte » de la Constitution et du moyen de l'éviter comme une réponse efficace à la crise de la Grande Dépression, ou, plus récemment, quand vers les années 1960 de nombreux Québécois l'ont considérée comme une camisole de force destinée à empêcher le complet développement de la Révolution tranquille. Les institutions fédérales ou autres, sont en effet souvent rigides et inflexibles. Leur grande complexité détermine en un sens le statu quo. De ce fait, les demandes de « réforme » ont toujours été à l'ordre du jour de la politique canadienne. Cependant, les institutions ne sont pas immuables. Le système fédéral canadien a d'ailleurs su démontrer une remarquable capacité d'adaptation, performance qui mérite d'être examinée.

Notre étude a pour objet cinq séries d'institutions, chacune d'entre elles constituant un élément essentiel au sein de tout système fédéral. Il y a tout d'abord le partage des pouvoirs, l'autorité devant être partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Quels principes sont à la base de notre choix quant à l'étendue adéquate des juridictions fédérale et provinciale? Comment, suite à des changements formels ou à des arrangements informels, ce partage s'est-il modifié dans le temps et à quel type de forces a-t-il réagi? Comment et pour quelle raison sommes-nous passés d'une conception fondée principalement sur l'idée de compartiments étanches à une autre, dans laquelle le pouvoir dans divers domaines, si ce n'est dans la plupart, a été partagé?

La deuxième série est représentée par les mécanismes permettant de modifier la Constitution, ainsi que de soumettre et de régler d'inévitables conflits de juridiction. Il s'agit donc ici de la formule de modification

et du rôle des tribunaux dans le système fédéral. La troisième, c'est-à-dire une fédération, requiert quant à elle un système d'arrangements fiscaux intergouvernementaux. Les gouvernements doivent avoir accès à des revenus suffisants afin de se décharger des responsabilités qui leur sont assignées. De complexes mécanismes de collecte d'arrangements fiscaux et de transferts intergouvernementaux se sont développés dans toutes les fédérations, en partie pour atteindre un équilibre entre régions plus riches et plus pauvres et en partie pour financer des programmes dans des domaines de responsabilité partagée. Quatrièmement, le besoin d'établir des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux sous-tend une caractéristique centrale de toutes les fédérations, à savoir l'interdépendance massive et croissante entre les deux ordres de gouvernement, chacun opérant dans une grande variété de domaines politiques et gouvernant le même groupe de gens. Nous considérerons par la suite les rouages complexes et les processus des relations intergouvernementales qui ont joué un rôle prépondérant dans l'élaboration des politiques canadiennes.

Finalement, le caractère fédéral du système est non seulement défini en termes d'un partage de pouvoir entre les deux ordres de gouvernement et d'un ensemble de mécanismes pour la conduite de leurs relations; il l'est également par la façon selon laquelle les institutions du gouvernement central sont structurées pour refléter ou représenter les unités territoriales. Nous faisons de nombreuses références à cette dimension et à sa relation avec les quatre autres piliers des institutions fédérales. Le sujet est cependant entièrement traité dans les volumes de recherche de la Commission sur les réactions régionales aux institutions nationales (volumes 36, 37 et 39).

Dans les prochains chapitres, nous analyserons séparément chacune de ces dimensions du fédéralisme, en mettant en lumière les principes et les questions conceptuelles en cause, en examinant leur évolution et leur application courante, en recherchant des solutions alternatives pour les modèles que nous trouvons, en évaluant leur performance et en traçant des voies possibles de réforme. Nous examinerons aussi les nombreux liens entre les divers types de mécanismes. Par exemple, les arrangements fiscaux intergouvernementaux seront fortement influencés par la façon selon laquelle les pouvoirs sont partagés, comme le seront également à la fois l'étendue et la nature des relations intergouvernementales. Plus les pouvoirs sont partagés ou plus les responsabilités recoupent des limites juridictionnelles, plus importantes deviennent les relations entre les gouvernements. De même, il existe une étroite corrélation entre les gouvernements et l'efficacité des mécanismes de représentation des régions au « centre » (car plus efficace est le centre, moindres seront les demandes envers les régions).

Nous concluons cette partie en revenant de façon plus directe aux concepts fondamentaux initiaux. Comment les rouages supportent-ils

les épreuves auxquelles ils doivent faire face? Jusqu'à quel point facilitent-ils ou découragent-ils les valeurs démocratiques? Jusqu'à quel point favorisent-ils la réconciliation des loyautés régionales et nationales? Et jusqu'à quelle mesure permettent-ils aux canadiens d'atteindre leurs objectifs politiques?



# Le partage des pouvoirs

---

Dans le présent chapitre, il est encore question de l'article de Garth Stevenson. Stevenson cite A.V. Dicey qui a écrit que : « Le partage des pouvoirs est une caractéristique essentielle du fédéralisme. » Le partage assure l'autorité fondamentale et juridique justifiant l'exercice du pouvoir. C'est l'élément de base qui détermine l'importance relative de chacun des deux ordres de gouvernement. Il aide à préciser les conditions du débat politique et canalise le comportement des intérêts privés. Il est le cadre essentiel à l'intérieur duquel les forces dominantes qui influent sur le rôle du gouvernement et l'aspect de la politique publique ont eu à s'exercer. Les diverses conceptions des trois dimensions que nous avons décrites au cours de la première partie (l'aspect fonctionnel, la communauté et la démocratie), ont entraîné d'importantes modifications dans le partage des pouvoirs, tel qu'il a été énoncé dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, ainsi qu'une répartition complexe des responsabilités qui aujourd'hui, comme l'a dit Stevenson, « manque étrangement de logique, de précision et d'anticipation ». Au même moment, le partage des pouvoirs a tour à tour aidé à modeler l'influence de ces forces dominantes, et influé sur la portée et le rythme des politiques gouvernementales canadiennes, ainsi que sur le choix des instruments politiques utilisés.

Le partage des pouvoirs a également fait l'objet de controverses tout au long de l'histoire canadienne. Ainsi que le fait remarquer Stevenson :

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont cherché à étendre leur champ de pouvoirs législatifs de facto et parfois de droit, aux dépens de l'autre ordre de gouvernement, et se sont souvent mutuellement accusés d'outrepasser les pouvoirs que leur garantit la Constitution. Les intérêts privés ont souvent contesté les mesures prises par les gouvernements en

prétendant qu'elles consisteraient en une violation du partage constitutionnel des pouvoirs, alors qu'à d'autres moments, ces mêmes intérêts ont encouragé une activité gouvernementale accrue sans beaucoup se soucier de savoir s'il y avait empiétement d'un ordre de gouvernement sur l'autre. À maintes reprises, on a fait appel aux tribunaux pour définir la portée des pouvoirs législatifs confiés à l'un ou l'autre ordre de gouvernement, mesure qui a presque toujours entraîné des déceptions ou du ressentiment chez certaines personnes touchées par la décision rendue. [Traduction]

Ainsi, nous commençons notre analyse de la Constitution et de l'exercice du fédéralisme par le partage des pouvoirs. Nous nous interrogerons tout d'abord sur certaines questions relatives à la conception qu'on se fait de la Constitution et sur l'importance qu'ont accordée les constitutionnalistes des années 1860 à la tâche d'assigner des pouvoirs, ainsi que les réformateurs de l'époque contemporaine. Nous étudierons ensuite l'évolution du partage des pouvoirs et les changements que ce dernier a subi avec le temps, les mécanismes et les forces profondes qui les ont provoqués. Nous nous demanderons comment nous pouvons caractériser le partage réel des responsabilités au Canada dans les années 1980 et quelles sont les principales difficultés et les perspectives de réforme.

## **Structurer un partage des pouvoirs**

Avant d'étudier les forces qui ont façonné l'évolution du partage des pouvoirs au Canada, il conviendrait d'examiner quelques questions « techniques » concernant la conception d'un partage des pouvoirs. Il existe de nombreuses façons dont les constitutions peuvent répartir des pouvoirs entre différents gouvernements. Stevenson a démontré qu'il y a, dans les constitutions des États fédéraux une grande variété d'orientations possibles à ce niveau. Les choix faits par les concepteurs auront une influence déterminante sur l'évolution future des pouvoirs et sur le mode de fonctionnement des relations intergouvernementales.

### ***Faut-il être détaillé, ou plutôt vague?***

Premièrement, certaines constitutions fédérales ne donnent qu'une liste très vaste et très générale des pouvoirs pertinents. Les constitutions fédérales plus anciennes ont tendance à n'énumérer que peu de pouvoirs spécifiques; les plus récentes reflètent la complexité des rôles contemporains du gouvernement, en les énumérant de façon beaucoup plus détaillée. Peut-être parce qu'il reflétait les difficiles compromis nécessaires à la création de la Confédération, la *Loi Constitutionnelle de 1867* était un document complexe. Elle établissait non seulement des pouvoirs étendus pour chaque ordre (art. 91 et 92), et même la concomitance

dans deux domaines (art. 95), mais il diminuait aussi certains pouvoirs provinciaux, en éducation par exemple, en assurant au gouvernement fédéral un pouvoir limité pour protéger les minorités, ainsi qu'en matière de travaux et d'entreprises publics, en accordant le « pouvoir déclaratoire » (alinéa 92(10)c)). Il semble que des attributions simples et étendues de pouvoirs soient plus permissives et facilitent l'adaptation à la lumière de circonstances changeantes, pour minimiser le rôle des tribunaux et accentuer les mécanismes politiques d'ajustement. D'autre part, des listes précises et détaillées peuvent introduire une certaine inflexibilité et nécessiter un recours plus fréquent aux tribunaux pour obtenir une solution juridique. Toutefois, des minorités, inquiètes de savoir de quelle façon les majorités vont exercer leur pouvoir, peuvent exiger de telles listes.

### *Compartiments étanches ou concomitance?*

Deuxièmement, chaque pouvoir peut être assigné exclusivement à l'un ou l'autre ordre de gouvernement (le modèle à compartiments étanches), ou alors les pouvoirs peuvent être divisés ou répartis entre les deux ordres. Les articles 91 et 92 de la Loi de 1867 reflètent généralement le modèle des compartiments étanches, qui se fonde sur l'hypothèse que l'on peut effectivement classer les responsabilités du gouvernement en catégories distinctes.

Toutefois, d'importants domaines ont fait l'objet, dès l'origine, de chevauchement de compétences. L'agriculture et l'immigration étaient les seuls domaines où les pouvoirs étaient concurrents. On leur a depuis ajouté deux autres domaines concomitants : les pensions en 1951, et certains aspects du commerce intérieur et de l'imposition des ressources naturelles. Ces domaines ont été insérés dans l'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

De plus, des domaines étroitement liés sont parfois répartis entre les deux ordres, en une sorte de mise au point. Par exemple, le pouvoir en matière de droit criminel (art. 91(27)) et la nomination des juges sont laissés au gouvernement fédéral, alors que « l'administration de la justice » est laissée aux provinces. Les pénitenciers relèvent du fédéral, les prisons, des provinces; le divorce, du fédéral, et la célébration du mariage, des provinces. Il existe aussi une autorité concomitante dans la plupart des domaines relatifs aux impôts. En outre, la prolifération des programmes dans de nouveaux domaines a bien sûr entraîné une concomitance *de facto* dans une bien plus grande quantité de domaines .

Dans la plupart des cas de chevauchement de compétences, le gouvernement fédéral est souverain, toutefois bien plus à cause d'une interprétation juridique, que sur la base explicite d'un élément constitutionnel. L'article 94A stipule toutefois que les provinces régissent les pensions. Il existe des possibilités de mise au point supplémen-



taire de la souveraineté, soit provinciale, soit fédérale. Par exemple, dans le cadre de l'accord sur les ressources du littoral signé en 1985 par le Canada et Terre-Neuve, il existe un « plan élaboré de pouvoirs inventifs alternant d'un ordre à un autre selon l'objet de la décision, le moment de cette dernière, ainsi que de facteurs extérieurs » (Whyte, 1985, p. 27).

Le modèle des compartiments étanches présente un certain nombre d'avantages. Il permet aux citoyens de savoir quel ordre de gouvernement est responsable de quels domaines, et peut ainsi contribuer à augmenter l'imputabilité. Il minimise les risques de chevauchements et de doubles emplois, ainsi que la nécessité d'importants réseaux de relations intergouvernementales. Telles sont les raisons, pour lesquelles plusieurs réformateurs constitutionnels ont cherché à clarifier et à redistribuer les pouvoirs, de façon à rétablir un partage plus précis de l'autorité et à « démêler » les responsabilités fédérales et provinciales, un objectif qui s'est révélé impossible à atteindre. L'atténuation, si ce n'est la désintégration complète des compartiments étanches, caractérise toutes les fédérations modernes. Il est tout simplement impossible de « caser » les activités gouvernementales tellement variées; et même si cela était réalisable, ne serait-ce que l'espace d'un instant, cette classification serait vite périmée, compte tenu de l'apparition de facteurs nouveaux et de la nécessité de redéfinir des notions anciennes en de termes nouveaux.

La concomitance offre aussi d'importants avantages. Elle confirme les dimensions tant provinciales que nationales de nombreux problèmes : en exclure une revient à rétrécir indûment la gamme des réponses possibles. Le modèle du fédéralisme concurrentiel exige aussi la concomitance, qui permet aux citoyens d'interjeter appel à l'un des deux niveaux, et aux gouvernements de se faire directement concurrence. La concomitance est aussi un outil de flexibilité : si l'un des deux ordres de gouvernement ne veut pas agir, ou est incapable de le faire, l'autre le peut. Ainsi, certaines propositions récentes relatives à la constitution suggèrent d'étendre la concomitance à un certain nombre de domaines nouveaux, tels les communications, ou de formaliser dans la Constitution quelques-uns des domaines de concomitance *de facto* qui sont apparus.

### *Les clauses générales et résiduelles*

Les constitutionnalistes ont toujours été conscients qu'ils ne pouvaient pas prévoir toutes les éventualités. C'est ainsi que les constitutions ont habituellement prévu des champs de compétence très larges et des clauses résiduelles qui indiquent quel ordre de gouvernement aura la responsabilité de domaines non mentionnés de façon spécifique. Au Canada, ces problèmes ont fait l'objet de controverses, et les tribunaux ont joué un rôle primordial en aidant à en cerner les contours. L'exemple

le plus probant de pouvoir général et résiduel est le préambule de l'article 91 qui donne au gouvernement fédéral la responsabilité de la « paix, de l'ordre et du bon gouvernement du Canada » (POBG) ainsi que de tous les domaines non exclusivement assignés aux provinces. De plus, le pouvoir fédéral sur le « Commerce » pouvait être interprété comme un pouvoir absolu, étendant les règlements fédéraux à toutes les sections de l'économie (comme ce fut le cas aux États-Unis). Toutefois, comme le fait observer Stevenson, le Comité juridique du Conseil privé a beaucoup rétréci la portée des deux clauses, préférant trouver une rubrique précise, souvent provinciale, pour de nouveaux champs d'activité. Fondamentalement, on entrevoyait la clause POBG comme un pouvoir d'urgence restreint à des domaines dans lesquels les provinces n'avaient manifestement aucun pouvoir d'agir. En outre, selon l'article 92, deux pouvoirs provinciaux pouvaient aussi être interprétés comme des clauses générales et résiduelles, « les droits de propriété et civils » ainsi que « tous les sujets de nature strictement locale ou privée dans la province ». La *Loi constitutionnelle* contient donc deux clauses résiduelles. La présence de ces deux clauses a permis aux provinces de garder la capacité juridique de jouer un rôle primordial dans les sujets nouveaux d'intérêt public. Une autre question, étroitement liée aux précédentes, est de savoir si la Constitution permet à un ordre de gouvernement de régir de façon absolue de l'autre, ou d'intervenir dans ses domaines de compétence sans son consentement? Comme nous l'avons vu, la Loi de 1867 contenait certaines dispositions relatives à ce sujet, donnant au fédéral la suprématie en vertu des pouvoirs de désaveu et de réserve, et du pouvoir déclaratoire touchant les « travaux et entreprises » supposés être à « l'avantage général » du pays tout entier. Tous furent fréquemment utilisés au cours des premières années de la Confédération. Le désaveu et le droit de réserve sont maintenant tombées en désuétude, même si aucune proposition d'abrogation n'a encore été adoptée. Le pouvoir déclaratoire a été invoqué la dernière fois en 1961, et pourrait possiblement être utilisé à nouveau. Dans ces cas-ci aussi, on a souvent proposé soit de l'abolir, soit de le soumettre à un certain mécanisme d'assentiment provincial avant d'y avoir recours.

Le gouvernement fédéral possède d'autres pouvoirs qui peuvent lui conférer une suprématie sur les provinces. Par exemple, la *Loi sur les mesures de guerre*, qui fait désormais partie de la Constitution, accorde une autorité illimitée au gouvernement fédéral en temps de guerre ou « de risque d'insurrection ». Elle a été utilisée pour faire du Canada un État virtuellement unitaire au cours des deux guerres mondiales. Le POBG a aussi été interprété comme un pouvoir d'urgence en des circonstances moins graves. Le programme de contrôle des prix et des salaires de 1975 pouvait, par exemple, se justifier grâce à lui, même si plusieurs aspects du programme constituaient un empiétement sur les domaines de juridiction provinciale. De plus, les tribunaux ont généralement

interprété les pouvoirs de réglementation du fédéral de façon étroite, mais ils se sont montrés très permissifs, pour les deux ordres, en ce qui a trait au pouvoir de dépenser. Il existe apparemment très peu de limites au pouvoir du gouvernement fédéral de recourir aux deniers publics, à tout propos, et de fixer des conditions aux subventions en cause, qu'elles soient accordées à des particuliers, des établissements relevant de la juridiction provinciale ou aux gouvernements provinciaux eux-mêmes. Les tribunaux n'ont pas non plus limité les dépenses faites par les provinces dans des domaines de compétence essentiellement fédérale, comme dans le cas des activités internationales. Les deux ordres de gouvernement ont pu monter des entreprises publiques dans des champs d'activité relevant en grande partie ou complètement de la juridiction de l'autre, qu'il s'agisse par exemple des lignes aériennes, détenues par les provinces, des réseaux de télévision et des établissements financiers, ou des sociétés d'État détenues par le gouvernement fédéral exerçant dans les domaines du logement (Société d'hypothèques et de logement du Canada) ou des ressources naturelles (Péto-Canada). (Voir Annexe A pour la liste établie lors de l'étude de la Commission, par Huffman, Langford et Neilson.)

En général, par l'interprétation et l'application, qui en ont été faites, la Constitution canadienne est devenue beaucoup plus un document « fédéral » de type classique, considérant chaque ordre de gouvernement comme étant souverain dans son propre champ d'action, tout en faisant abstraction de la plupart des aspects de subordination des provinces face au gouvernement fédéral. Toutefois, chaque ordre de gouvernement a réussi parallèlement à garder la faculté de s'immiscer dans les domaines de l'autre, augmentant ainsi le degré d'interdépendance.

### *Symétrie ou asymétrie?*

Les provinces ou les États de tout système fédéral présentent de considérables variations, que ce soit au niveau de leur étendue, de leur richesse ou de bien d'autres critères; mais qu'en est-il de leurs pouvoirs et de leur statut juridique? En général, les unités sont considérées égales à des fins constitutionnelles et juridiques, mais dès le début, la Constitution canadienne a présenté d'importants éléments d'asymétrie ou, pour employer un terme plus moderne et controversé, un « statut spécial ». Par exemple, la *Loi constitutionnelle de 1867* a exigé l'usage des langues française et anglaise à l'assemblée législative du Québec, mais pas dans les autres provinces (pour d'autres exemples, voir l'article de Stevenson). Le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan n'ont pas reçu l'autorité de régir leurs terres publiques et leurs ressources naturelles avant 1930, et n'avaient donc pas les mêmes pouvoirs que les autres provinces.

Récemment, l'asymétrie s'est retrouvée beaucoup plus souvent dans l'actualité. Jusqu'en 1981, toutes les propositions concernant une for-

mule de modification constitutionnelle comprenaient un droit de veto pour les deux plus grandes provinces, le Québec et l'Ontario, que n'avaient pas les autres provinces. La formule de modification acceptée en 1982 reconnaît l'égalité de toutes les provinces, mais elle prévoit aussi le « droit de retrait » pour chaque province, visant toute modification qui pourrait lui enlever des pouvoirs et des privilèges, ouvrant ainsi la porte à des dispositions constitutionnelles qui varieraient d'une province à l'autre. La Loi de 1982 impose aussi des obligations très variées aux provinces concernant les droits des minorités linguistiques. Il y a donc de grands risques que l'asymétrie progresse dans l'avenir.

Dans la fédération canadienne, l'asymétrie se retrouve cependant plus souvent aux niveaux législatif et administratif. Le modèle le plus courant voulait que les dispositions s'appliquent à toutes les provinces, mais que seul le Québec en fasse usage. L'étude de la Commission entreprise par Kenneth McRoberts (voir Annexe A) résume une grande variété de tels accords survenus au Canada : la mise sur pied des régimes de pension du Canada et du Québec, la *Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires) de 1964*, les variantes interprovinciales dans l'administration des allocations aux familles et à la jeunesse, ainsi que les prêts aux étudiants; les accords visant la participation des provinces à l'immigration, la retenue des impôts et autres sujets. De plus, la participation du gouvernement fédéral avec les gouvernements des provinces dans des domaines tels que le développement régional varie grandement selon les circonstances particulières à chaque province et il semble que cela va se poursuivre. Les conditions particulières d'asymétrie, surtout si elles sont enchâssées dans la Constitution, ont fait l'objet de nombreuses controverses au Canada. Les gouvernements qui se sont succédés au Québec ont cherché à faire reconnaître par la Constitution leur rôle particulier dans la préservation de la nationalité québécoise. Comme nous le verrons plus tard, le gouvernement fédéral s'est fortement opposé à une telle reconnaissance, de même que les autres provinces dans une moindre mesure. Assez curieusement, cette opposition a renforcé les tendances décentralisatrices au Canada. Quelles que soient les attentes des Canadiens-anglais, l'importance prise par la centralisation s'est limitée à un niveau acceptable par le Québec, et dans la mesure où ce dernier a pu faire accepter la décentralisation, il a fallu l'étendre aux autres provinces.

Les défenseurs de l'asymétrie prétendent qu'il vaut mieux, et qu'il importe, de reconnaître les véritables différences qui existent entre les provinces. On risquerait en le niant de non seulement frustrer les Québécois dans leurs aspirations, mais peut-être aussi d'enlever aux non-Québécois la capacité de réaliser leurs aspirations pour un gouvernement national. Selon eux, la diversité des provinces canadiennes est bien reconnue en vertu de nombreux statuts. Toutefois, selon les opposants, un statut spécial inséré dans la Constitution diminuerait la légi-

timité du gouvernement national au Québec et renforcerait la tendance d'égaliser le « Québec » au « Canada français », et d'affaiblir l'engagement envers toute la communauté nationale. D'après eux, des variantes apportées aux pouvoirs constitutionnels d'une province à l'autre troubleraient les citoyens et mineraient le principe du traitement égal pour tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence, élément essentiel de la citoyenneté universelle.

### *Le citoyen et l'État*

Aux États-Unis, comme nous l'avons constaté, la constitution fédérale a non seulement partagé le pouvoir entre le fédéral et les gouvernements des États, mais aussi, en raison de la *Déclaration des droits*, entre les citoyens et le gouvernement. Cette dernière a d'ailleurs créé une zone hors d'atteinte de tout gouvernement. Le Canada a, en revanche, hérité d'une constitution semblable « en principe » à celle du Royaume-Uni, caractérisé par l'autorité pratiquement illimitée de la Couronne et du Parlement. Ainsi, la protection de l'individu par l'État a représenté une part essentielle du modèle constitutionnel canadien. Ensemble, les gouvernements fédéral et provinciaux ont été considérés comme exerçant la totalité du pouvoir. La seule façon de contourner une loi consistait donc à prétendre qu'elle tombait dans la juridiction d'un autre ordre de gouvernement.

Quelques droits individuels et collectifs ont été créés dans le texte constitutionnel initial. Par exemple, l'article 121 stipule qu'aucun gouvernement ne peut entraver l'écoulement d'« articles de commerce » entre les provinces. De plus, la *Loi de 1867* et certaines lois suivantes, telle la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, ont introduit certaines garanties particulières en ce qui concerne les droits des minorités religieuses et linguistiques, bien que le Manitoba ait très vite mis fin à ses obligations et que les droits n'aient été rétablis que récemment par la Cour suprême du Canada. Néanmoins, jusqu'à la fin des années 1960, le débat sur la Constitution a été envisagé presque entièrement dans le cadre de la répartition de l'autorité entre les gouvernements, et non en fonction de la nature de la frontière entre citoyen et État.

Par conséquent, la promulgation de la *Charte des droits et libertés* en 1982 a constitué l'innovation constitutionnelle la plus importante depuis 1867. Bien qu'elle n'ait pas déplacé l'autorité (du moins directement) d'un ordre à un autre, elle n'en influencera pas moins profondément toute discussion ultérieure quant au partage des pouvoirs, apportant de nouvelles bases aux contestations à l'encontre des lois qui émanent de tout palier de gouvernement. Sa principale raison d'être consiste à limiter l'exercice de l'autorité, mais également à obliger les gouvernements à poursuivre le programme de péréquation, à procurer un enseignement pour les minorités linguistiques lorsque le nombre le justifie, et

à assurer la non-discrimination. Dans les mains d'un tribunal activiste, de telles dispositions déplacent la « discussion des droits » de la protection négative des citoyens par le gouvernement vers une défense de droits positifs vis-à-vis des services gouvernementaux.

La forme de la Charte démontre le besoin de trouver un compromis entre d'une part, une conception des droits individuels illimités, et d'autre part, l'idée plus ancienne, majoritaire de la souveraineté parlementaire. On a également dû trouver un compromis entre des droits considérés immuables et abstraits, détenus par les individus, quel que soit l'endroit où ils vivent, et une mise en évidence par la société canadienne des vertus des différentes valeurs trouvées dans les communautés sous-nationales.

L'article 1 de la Charte soumet les droits qui suivent à « des limites raisonnables prescrites par la loi, qui peuvent être justifiées dans une société libre et démocratique ». Bien que la clause permette des restrictions des droits, elle les soumet à un test sévère : elles doivent être clairement déterminées et rédigées dans la loi. On doit démontrer leur nécessité et la charge de la preuve revient au gouvernement, car les tribunaux n'accepteront pas sa simple revendication du besoin d'une limitation des droits. De plus, ces restrictions doivent être justifiées en fonction de valeurs démocratiques, et pas uniquement en termes de convenance ou d'efficacité. Une ébauche antérieure de la Charte avait ajouté la phrase « avec une forme de gouvernement parlementaire », mais cette réaffirmation de la prédominance du principe de majorité a été supprimée par la suite; de même que le mot « justifié » a été remplacé par « justifiable », terme plus permissif.

Si l'article 1 de la Charte est prudemment formulé pour contraindre les majorités législatives, d'autres dispositions leur laissent plus de liberté; l'article 33 stipule que le Parlement, ou une législation, peut expressément déclarer que la loi sur les libertés fondamentales, les droits légaux et les droits à l'égalité s'appliquera « par dérogation aux dispositions de la Charte ». De telles dérogations doivent être expressément prononcées et prendre fin après cinq années, à moins qu'elles ne soient promulguées à nouveau. Ce pouvoir de déroger à la Charte ne constitue pas seulement la protection d'une conception de la démocratie provenant de la majorité, mais aussi le maintien de la diversité au sein des communautés canadiennes. D'autres articles de la Charte vont également dans ce sens. Ainsi, le droit à l'enseignement des minorités linguistiques », lorsque le nombre le justifie », est le seul droit linguistique qui s'applique uniformément à travers toutes les provinces. Les droits linguistiques en ce qui concerne la législature, les tribunaux et les dispositions des services du gouvernement peuvent varier fortement, imposant des obligations particulières au Québec, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba. De plus, l'article 6 limite l'universalité des droits à la mobilité individuelle en permettant explicitement aux provinces, ayant des taux de chômage

plus bas que la moyenne, de s'engager dans une action positive pour protéger les individus défavorisés.

De cette façon, la Charte illustre bien le besoin de réconciliation des valeurs concurrentes, que nous avons considéré être au coeur du fédéralisme. Son incidence sur la durée relative des gouvernements — et, en fait, ses effets plus généraux — demeure incertaine, puisque nombre des termes et des concepts qu'il comprend attendent d'être clarifiés. Néanmoins, il est possible de prétendre que ses conséquences seront centralisées à plusieurs égards. Premièrement, l'impératif global est un impératif universel. On ne distingue pas les citoyens selon la région. Leurs droits leur sont issus de leur citoyenneté dans la communauté nationale pancanadienne, et une institution nationale, la Cour suprême, confirme et fait valoir ceux-ci. Par conséquent, la Charte peut en fin de compte renforcer les orientations de la communauté nationale et affaiblir celles des communautés sous-nationales et provinciales. Deuxièmement, dans ses droits à l'égalité et à la non-discrimination, la Charte met en évidence les identités, tel le genre, qui n'ont pas de frontières régionales. Finalement, il est possible qu'à la longue, plus de lois provinciales que de lois fédérales seront contestées, puisque une grande partie de la réglementation de la vie sociale et commerciale revient aux provinces, conformément « aux droits de propriété et aux droits civils ». Cependant, comme la Charte s'intègre de plus en plus dans d'autres processus politiques, il faut encore clarifier de nombreux points.

## **L'évolution du partage des pouvoirs**

Un père de la Confédération réssuscité pourrait difficilement reconnaître son oeuvre, s'il tentait de comprendre le rôle joué, à l'heure actuelle, par les différents ordres de gouvernement. L'expansion des activités des deux paliers l'étonnerait sans doute plus que toute autre chose, car chacun fonctionne, bien plus largement qu'on ne l'imaginait en 1867, au sein de la vie économique, sociale et culturelle. Un grand nombre de responsabilités qu'il avait assignées aux provinces étaient, à l'époque, exercées par les institutions privées religieuses et de charité. Aujourd'hui, elles reviennent aux gouvernements, et souvent autant (et parfois même plus) au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux. Il serait aussi surpris de voir dans quelle mesure ont été brisées les cloisons, qu'il avait construites pour séparer les pouvoirs fédéraux et provinciaux en compartiments étanches. Il ne découvrirait que peu de domaines où les deux paliers de gouvernement ne sont pas actifs; et il trouverait, évidemment, les gouvernements agissant d'une façon que lui et ses collègues n'avait même pas envisagée. Cependant, toutes ces nouvelles activités ont été adaptées à l'ampleur et à la souplesse de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

En effet, comme Stevenson le constate, le partage initial des pouvoirs



peut n'être rien d'autre qu'un point de départ. Inévitablement, de nouveaux problèmes surgiront, d'anciens seront redéfinis et les gouvernements essayeront d'employer de nouveaux instruments politiques pour atteindre leurs objectifs. Aujourd'hui, Stevenson prétend que le partage des pouvoirs est « confus » : « il défie presque toute description précise et ne supporte certainement aucune ressemblance en fonction de la Constitution fédérale ». Nous n'avons pas l'intention d'examiner le partage des responsabilités dans chaque domaine politique, mais nous essayerons d'acquiescer un aperçu global de la façon dont il s'est développé.

L'évolution la plus marquante est l'augmentation du chevauchement et du partage des juridictions. À l'heure actuelle, un grand nombre de fonctions gouvernementales sont concurrentes, *de facto* sinon *de jure*. Ceci découle de quatre processus différents, dont le premier représente la projection des préoccupations et des intérêts dans des domaines essentiellement réservés aux provinces, dans une grande mesure mais pas entièrement, au moyen du pouvoir de dépense. Les plus évidents sont les domaines de la sécurité sociale et de la politique sociale, qui ont généralement commencé avec quelques programmes à frais partagés au début de ce siècle, suivis des pensions de vieillesse en 1927, ensuite prolongés pendant et après la période de dépression. Ils ont fortement augmenté après la Deuxième Guerre mondiale, et le gouvernement fédéral est devenu essentiellement responsable de la définition et du financement de l'État-providence canadien au nom des modèles nationaux, de la citoyenneté et de la redistribution selon les régions et les individus. Quelques programmes, tels que les allocations familiales, étaient pris en charge directement par le gouvernement fédéral. D'autres, comme l'assurance-chômage et les pensions, lui étaient confiés par une modification de la Constitution. Pour d'autres encore, notamment les soins de santé et l'éducation, le moyen principal consistait en des transferts entre les divers ordres de gouvernement. Les programmes fédéraux et provinciaux en ce qui concerne la politique sociale se recoupent actuellement presque à chaque niveau.

Le gouvernement fédéral s'est aussi introduit dans d'autres domaines qui étaient précédemment à prédominance provinciale, particulièrement le développement économique, avec des projets communs, telle l'autoroute Trans-Canadienne, et par la suite la grande série de programmes destinés à promouvoir le développement régional. À un moindre niveau, les provinces se sont lancées dans des domaines que l'on pensait être réservés au fédéral. Par exemple, si une partie de la raison d'être de la confédération consistait à ce qu'Ottawa soit le principal agent économique, avec les provinces réservées principalement aux questions culturelles et sociales, aujourd'hui, les provinces s'engagent dans un large éventail de politiques économiques, pour promouvoir le développement, ce qui consiste parfois à intervenir dans des politiques fiscales provinciales ou des politiques de gestion de la demande. Les provinces



ont également participé à de nombreuses activités internationales. Celles-ci comprennent la représentation provinciale à l'étranger et une foule d'activités de promotion commerciale. Comme la politique commerciale internationale se concentre de plus en plus sur la réduction des barrières non tarifaires, les provinces participent de plus en plus souvent, en partie parce que le nombre des pratiques en jeu se trouve à l'intérieur de la juridiction provinciale et, en partie, parce que l'interprétation constitutionnelle voulait que la capacité fédérale de mettre en oeuvre des accords ne s'étende pas à la juridiction provinciale. Une fois de plus, l'on peut multiplier les exemples.

Au cours des dernières années, de telles incursions dans les lignes de partage de juridiction ont été nommées « intrusions », suggérant qu'elles étaient illégitimes. Une série de rapports préparés par les premiers groupes de travail de l'Ouest sur les orientations constitutionnelles, dans les années 1970, a identifié des douzaines de telles intrusions fédérales dans les domaines de la juridiction provinciale, exactement comme la Commission Tremblay du Québec l'avait fait deux décennies plus tôt. Les *leaders* fédéraux ont souvent émis des critiques quant à la tendance inverse des provinces. Sans aucun doute, de telles intrusions entraînent une complexité et un enchevêtrement accrus, et ils peuvent certainement être utilisés par une région ou un gouvernement pour prendre l'avantage sur les autres; mais il faudrait se souvenir que ces intrusions ont souvent répondu à des objectifs nationaux (ou provinciaux) largement acceptés. Ce qui représente une intrusion selon un point de vue peut être considéré dans l'intérêt national, d'autre part. En outre, pour faire valoir que toute action spécifique constitue une intrusion présume évidemment un consensus sur le partage préalable de l'autorité, et, comme nous l'avons vu, ceci existe rarement. Finalement, plusieurs des interventions fédérales dans la juridiction provinciale, et tout particulièrement dans les années 1940 et 1950, n'ont pas seulement recueilli un large soutien public, mais également un support important de la part de plusieurs provinces, qui voyaient dans les transferts conditionnels fédéraux une aide vitale pour assumer les responsabilités qui leur étaient assignées. Les politiques de redistribution fédérale et de développement régional constituaient une nécessité préalable plutôt qu'un obstacle à leurs propres efforts en vue de « construire leur province ».

Troisièmement, l'empiètement a fortement augmenté dans le domaine de la collecte des revenus. Au cours des premières années de la Confédération, les sources de revenu exploitées par le gouvernement fédéral et les provinces se recoupaient peu : les provinces comptaient sur les impôts directs et le gouvernement fédéral, essentiellement, sur les tarifs douaniers, qui n'étaient pas accessibles aux provinces. Aujourd'hui, les deux paliers reposent fortement sur les mêmes sources, particulièrement l'impôt sur le revenu des personnes et l'impôt sur les sociétés.

Quatrièmement, la concurrence a été encouragée par la croissance de

nouvelles zones politiques, qui tombaient en dehors de toutes les catégories présentées dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Plusieurs de ces problèmes pouvaient entrer de façon tout aussi plausible dans de nombreuses clauses des articles 91 et 92, en invitant presque chaque palier de gouvernement à intervenir. Dans certains cas, il était possible pour les tribunaux de trouver un pouvoir réel pouvant servir à justifier la nouvelle responsabilité; dans d'autres, l'avantage tendait à revenir au palier de gouvernement qui était le premier à occuper le domaine et qui définissait ces termes. Ces nouvelles zones sont fréquemment sujettes à un intense conflit fédéral-provincial, et une sorte d'expansionnisme compétitif, qui subsiste en tant que partage rigide de la main-d'oeuvre, est établi parmi eux. De nombreux nouveaux domaines recoupent les lignes de partage de juridiction : l'environnement, la protection du consommateur, le recyclage de la main-d'oeuvre, et beaucoup d'autres. Comme Stevenson le constate, entre 1959 et 1984, le Cabinet de l'Alberta et le Cabinet fédéral ont presque doublé de taille, et plusieurs des nouveaux portefeuilles que chacun a ajouté, tels l'environnement et la main-d'oeuvre, se chevauchent étroitement.

Pour toutes ces raisons, la concurrence, le chevauchement, et le partage des responsabilités sont, comme dans toutes les autres fédérations, des caractéristiques fondamentales du fédéralisme canadien. Une deuxième évolution importante, qui est à la fois cause et conséquence de l'augmentation de la compétitivité, représente l'effondrement d'une justification précise ou d'un ensemble de critères, servant à déterminer la manière dont les responsabilités devraient être attribuées. Deux justifications de ce type ont été établies dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. D'une part, l'on faisait une nette distinction entre « local » et « national », le premier terme signifiant provincial et le dernier fédéral. Mais la société et l'économie sont maintenant si étroitement liées qu'une telle distinction ne peut nous mener très loin. Si nous pouvons accepter que, pour utiliser l'exemple de Stevenson, la défense est une responsabilité nationale et le ramassage des immondices une responsabilité locale, même ici, nous pouvons trouver des exceptions. La défense peut être une préoccupation nationale, mais l'emplacement des installations et des équipements pour construire le matériel constitue incontestablement un problème local. Le ramassage des immondices peut être local, mais ses effets, à une plus grande échelle, telle la pollution, peuvent être interprovinciaux, nationaux et même internationaux.

Dans d'autres exemples moins extrêmes, la différence est impossible à faire. L'enseignement est l'exemple classique. Bien que, comme la Constitution le suggère, elle soit indéniablement locale à plusieurs égards, selon d'autres considérations, elle est sans nul doute nationale — étroitement liée à la qualité et à la nature de la main-d'oeuvre et au développement d'attitudes et de valeurs pancanadiennes. Il en est de même pour plusieurs responsabilités fédérales. Le transport constitue

également un exemple classique, il s'agit certainement d'une préoccupation d'ordre national, mais, dans un pays aussi vaste et diversifié que le nôtre, ses manifestations et ses répercussions locales sont cruciales. Désormais, l'on pourrait citer la participation fédérale au niveau de l'enseignement (ce qui s'est passé au niveau du financement de l'enseignement postsecondaire et des activités de recherche, et du soutien des programmes d'éducation pour les minorités linguistiques) et la contribution provinciale au niveau des transports (qui a été réalisée grâce à la propriété provinciale des chemins de fer en Colombie-Britannique et, en Ontario, à l'administration provinciale de camionnage interprovincial, et à la participation provinciale dans les autoroutes, pour ne citer que quelques exemples).

Une autre façon de réfléchir à la faiblesse de la distinction nationale/locale est d'employer les termes de l'économiste, surplus et externalités. Une foule d'actions provinciales peuvent avoir des conséquences sur les citoyens et les gouvernements en dehors des frontières d'une province. De très nombreux programmes fédéraux — impôts, dépenses et règlements — peuvent s'étendre pour toucher les programmes provinciaux et les priorités. De même, des vues concurrentes de la communauté peuvent mener à des conceptions très différentes de ce qui est proprement national ou provincial. En conséquence, une vue étendue de la suprématie de la communauté nationale, et du gouvernement fédéral comme son instrument principal, peut entraîner une libre affirmation de la signification nationale des activités au niveau local et, dès lors, d'une portée essentiellement illimitée pour l'exercice potentiel du pouvoir fédéral. Réciproquement, une vue fortement provincialiste justifie une projection tout aussi illimitée des intérêts provinciaux dans les affaires nationales. Le nationalisme du Québec érode évidemment la distinction, puisqu'il voit le Québec en tant que nation, et qu'il justifie ainsi une revendication presque illimitée de juridiction.

Une seconde distinction en ce qui concerne les rôles des gouvernements, trouvée dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, se situe au niveau des questions économiques, d'une part, et socio-culturelles, d'autre part, les premières étant essentiellement fédérales, les dernières principalement provinciales — bien que, comme nous l'avons vu, l'on ait attribué, dès le début, d'importants pouvoirs au gouvernement fédéral en cette matière. Cette distinction a aussi disparu. D'une part, la préoccupation quant à la communauté nationale et à l'autonomie internationale grandissante du Canada n'a pas seulement amené le gouvernement fédéral à être l'architecte de l'État-providence, comme présenté ci-dessus, mais elle l'a aussi entraîné dans plusieurs zones d'importance culturelle et symbolique : le multiculturalisme, la CBC, le Conseil du Canada, et d'autres. Par la même occasion, les provinces ont reconnu que la préservation d'une société et d'une culture distinctes

était impossible sans le maintien d'une économie forte, et ainsi, ils se sont intéressés davantage aux problèmes économiques.

Pas une seule autre justification ne semble offrir un meilleur guide pour décider de ce qui devrait relever légitimement du fédéral et de ce qui serait provincial. La complexité du partage moderne des pouvoirs reflète ce manque de consensus quant aux rôles fondamentaux du fédéral et des provinces. Cependant, l'on peut pousser cette argumentation trop loin. Aussi confuse et complexe soit-elle, la Constitution entrave fortement les capacités d'action de chaque palier de gouvernement, et ce, de façon tout à fait illimitée. Les décisions de la Cour suprême imposent souvent de telles limites et elles ont souvent des conséquences importantes sur les événements ultérieurs. De plus, il ne semble pas y avoir de large accord en ce qui concerne les rôles généraux, comme Richard Johnston le montre dans sa monographie de la Commission (voir Annexe A). Peu de gens nieraient le fait que la défense et les affaires étrangères sont des responsabilités fédérales. Peu de gens contesteraient le fait que, alors que les provinces sont réellement des agents économiques importants, le gouvernement fédéral est essentiellement responsable de la gestion macro-économique étendue : de la politique fiscale, de la politique monétaire, etc. Rares sont ceux qui démentiraient une responsabilité fédérale évidente pour les principaux programmes de redistribution, à la fois pour les particuliers et pour les régions, ou qui remettraient en question la responsabilité du gouvernement fédéral en ce qui concerne les échanges ou les transports. En fait, la demande semble concerner non pas une juridiction provinciale accrue dans ces domaines, mais plutôt un plus grand degré de sensibilité régionale, soit par une consultation avec les gouvernements provinciaux ou au niveau des opérations internes du gouvernement national. Un répertoire identique des rôles du gouvernement provincial pourrait être plus controversé, mais il comprendrait sans doute l'enseignement, les services sociaux et la plus grande partie de la réglementation détaillée de la vie des particuliers et du commerce, comprise dans les « droits de la propriété et les droits civils ».

Un indicateur partiel de la division de la main-d'oeuvre doit être trouvé dans un relevé de la part des dépenses de chaque palier de gouvernement, au niveau des zones principales de dépenses publiques. Une telle liste ne tient évidemment pas compte des grands rôles de la politique macro-économique et ne mesure pas l'activité au niveau de la réglementation ou de la propriété publique. Dans ce cas, elle considère également les transferts aux provinces comme des dépenses provinciales plutôt que fédérales. Néanmoins, les données sont intéressantes. Comme Stevenson le démontre (voir tableau 7-1), en 1979-1980, quatre domaines fonctionnels étaient principalement du ressort du fédéral, Ottawa prenant en charge 80 pour cent ou plus des dépenses : défense, affaires étrangères, établissements de recherches, ainsi que la main-

**TABLEAU 7-1 Part des dépenses du gouvernement fédéral par genre de dépenses 1979-1980**

Genre	Pour cent
Défense	100,0
Affaires étrangères	100,0
Instituts de recherches	95,2
Main-d'oeuvre – Emploi – Immigration	84,2
Services sociaux	66,5
Logement	61,6
Préservation des ressources et expansion industrielle	59,0
Transferts aux entreprises privées	54,9
Dettes	49,5
Services généraux	37,6
Transports et communications	34,7
Protection des personnes et de la propriété	22,4
Loisirs et culture	17,5
Organisation et développement régionaux	12,9
Environnement	9,8
Santé	2,4
Enseignement	1,9
Autres dépenses	1,8

Source : Fondation canadienne, *The National Finances*, 1982-1983, p. 29.

d'oeuvre et l'immigration. Les services sociaux, le logement, les ressources et l'expansion industrielle, les transferts aux entreprises privées, les services généraux, ainsi que les transports et les communications étaient partagés, le gouvernement fédéral étant responsable d'un tiers à deux tiers des dépenses totales du gouvernement. Le reste — protection des personnes, loisirs et culture, organisation régionale, environnement, santé et enseignement — étaient principalement du ressort du provincial, le gouvernement fédéral dépensant moins d'un quart de la totalité.

Pendant, il y a de nombreuses « zone grises » qui couvrent une grande série de domaines politiques courants et nouveaux, où la plupart des débats politiques contemporains prennent place. Stevenson présente une telle liste. Il inclut la protection de l'environnement et du consommateur, la politique scientifique, le logement, les politiques relatives à la jeunesse, la culture, le développement régional et les politiques industrielles. Comme certains d'entre eux s'éloignent de l'arène de la controverse, d'autres les y remplaceront.

## Les explications

Qu'est-ce qui explique ces changements dans le partage effectif des pouvoirs? Les causes directes se situent au niveau des rôles changeants

que les gouvernements jouent dans des sociétés industrielles avancées, tel le Canada. Particulièrement dans la période de l'après-guerre, l'on a demandé aux institutions fédérales de s'adapter à de nouveaux rôles pour l'État et à de nouvelles relations entre l'État et la société. L'histoire de l'évolution du partage des pouvoirs est essentiellement celle qui explique comment cela s'est déroulé, dans le cadre des institutions dont nous avons hérité, et la façon dont les tribunaux ont interprété ces changements. Cependant, ces derniers, quant au rôle du gouvernement, n'étaient pas le produit d'autres forces qui ont été identifiées alors en tant que « causes » des changements dans le partage des pouvoirs. Celles-ci comprennent des tendances larges, telles l'importance croissante et évolutive des influences internationales dans la formation de la société et de l'économie canadiennes, la politisation accrue de la société, les attentes et les demandes versatiles des citoyens.

En outre, dire que le partage des pouvoirs a répondu aux rôles changeants de l'État n'explique pas nécessairement comment cela s'est produit. En particulier, on ne montre pas comment ces nouvelles responsabilités seraient réparties entre les gouvernements, c'est-à-dire si elles reviendront essentiellement aux gouvernements provinciaux ou au gouvernement fédéral, ou si elles seront partagées. Afin de répondre à cette question, nous devrions réexaminer les perspectives plus vastes du fédéralisme fonctionnel, de la démocratie et de la communauté que nous avons mises en évidence dans la Partie I. Toutes trois doivent comprendre le modèle canadien.

Ce modèle a été différent de certaines façon significatives. Dans la plupart des cas, il s'en est suivi un degré considérable de centralisation, alors que le chevauchement accru et la concurrence ont été communs à tous les États fédéraux, puisqu'ils répondaient aux mêmes pressions sur la croissance du gouvernement. Les principales responsabilités nouvelles revenaient aux gouvernements centraux, même si elles étaient souvent distribuées par des mécanismes complexes de transferts intergouvernementaux. En ce qui concerne les événements des années 1930, où les institutions fédérales étaient clairement perçues comme ayant tragiquement échoué, les commentateurs canadiens (du moins presque tous ceux qui sont anglophones), prétendaient que le fédéralisme décentralisé était incapable intrinsèquement de prendre les responsabilités que les développements économiques et sociaux imposaient à l'État moderne. La « main morte » de la Constitution (aidée et encouragée par le Comité judiciaire du Conseil privé) a dû être supprimée et il a fallu remanier le partage des pouvoirs, afin de refléter les nouvelles responsabilités du gouvernement.

Pendant et immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, les événements paraissaient démontrer que c'était précisément ce qui s'était passé. La Commission Rowell-Sirois fit un rapport en 1940, recommandant que les pensions et l'assurance-chômage tombent sous

la juridiction fédérale et que les impôts sur les revenus des personnes et des corporations soient du ressort complet de la juridiction fédérale. Toutes les provinces ont accepté une modification en 1940, transférant la responsabilité de l'assurance-chômage au gouvernement fédéral. Pendant la guerre, les capacités fiscales et bureaucratiques du gouvernement fédéral ont augmenté énormément et cette prédominance s'est prolongée au cours des années suivantes. Vers la fin de la guerre, le Livre blanc du gouvernement sur les revenus et l'emploi comprenaient des éléments relatifs à un commerce plus libre et à la responsabilité de la gestion de l'économie entière, rôle qui reviendrait à Ottawa. À la fin de la guerre, le gouvernement a aussi présenté ses propositions pour un fédéralisme d'après-guerre, appelées propositions du Livre vert, qui ont été débattues avec les provinces dans une série de Conférences de reconstruction. Elles entrevoyaient également un rôle fortement accentué du gouvernement fédéral, comprenant une extension des politiques de l'État-providence et un contrôle sur le système d'impôt sur le revenu.

Les provinces les plus grandes et les plus riches ont rejeté les propositions du Livre vert. Cependant, la plupart des éléments de ces dernières ont été réalisés au cours des deux dernières décennies, en une série pièce à pièce d'accords entre le gouvernement fédéral et les provinces : les ententes de location fiscale, les subventions aux soins de santé, qui ont abouti à la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* en 1957 et à la *Loi sur les soins médicaux* en 1966; des subventions pour l'enseignement postsecondaire, qui ont conduit à l'affectation fédérale de la moitié des coûts de fonctionnement de tous les établissements d'enseignement postsecondaire en 1967; des allocations pour aider les provinces au niveau de la sécurité et du bien-être social, qui a abouti au *Régime d'assistance publique du Canada* en 1968; des mises en valeur des pensions qui comprenaient la création de la pension fédérale de la sécurité de la vieillesse en 1951, les régimes de pension du Canada et du Québec en 1964, le supplément de revenu garanti, etc.

La persistance et la vitalité du fédéralisme étaient aussi remarquables. On ne transférait officiellement les responsabilités au niveau fédéral que dans quelques cas. La plupart du temps, le gouvernement fédéral parvenait à ses fins grâce à des programmes à frais partagés, les provinces maintenaient un rôle important dans la conception et la distribution des programmes. La centralisation fiscale de la période de l'après-guerre s'assouplissait progressivement. Au cours de la majeure partie de cette période, le provincial voyait le prélèvement de taxes, les dépenses et l'emploi au sein du gouvernement augmenter à un rythme beaucoup plus rapide que les dépenses du fédéral. La force et l'assurance des gouvernements provinciaux augmentaient en même temps que leurs budgets. En conséquence, les prévisions qui annonçaient que les provinces disparaîtraient et ne deviendraient rien de plus que des municipalités, à peine capables de créer de légères modifications quant aux préoccupa-



tions nationales, se sont avérées prématurées. Tout ceci s'est reflété dans le partage changeant des pouvoirs.

Comme l'État adoptait de nouveaux rôles, les attentes du fédéralisme retenaient des directions quelque peu différentes. Dans l'après-guerre, l'on pensait généralement que l'efficience et l'efficacité de la politique publique étaient liées à un besoin de centralisation accrue ou d'une autorité fédérale. Cet argument présente de nombreuses facettes. Les nouvelles théories économiques keynésiennes soulignent le besoin pour l'État d'utiliser les niveaux globaux d'imposition et de dépenses afin d'aplanir la demande globale à l'intérieur de l'économie. Certains supposent que ceci serait plus facilement réalisable, si une autorité unique pouvait déterminer les niveaux globaux d'imposition, l'emprunt et les dépenses, au lieu de 11 gouvernements qui agissent de manière autonome et qui doivent coordonner leurs actions. La plupart des provinces étaient nettement trop petites pour élaborer leur propre politique fiscale; tout effort provincial serait probablement dispersé vers d'autres juridictions. Sans contrôle sur leur approvisionnement monétaire, l'aptitude des provinces à se lancer dans une politique de stabilisation était plus limitée. La participation canadienne dans des échanges plus libres, pendant l'après-guerre, augmentait également l'importance de relations économiques internationales au niveau de l'élaboration de politiques internes, expansion qui selon de nombreuses personnes exigeait une autorité fédérale plus large. D'une façon plus générale, l'on pressentait que les agents économiques privés, avec lesquels les gouvernements devaient traiter et qu'ils devaient réglementer, dépassaient de plus en plus les frontières provinciales. On considérait que les corporations nationales et internationales, ainsi que les syndicats étaient hors d'atteinte de la plupart des gouvernements provinciaux. Si l'économie elle-même s'organisait sur une base nationale, l'on devrait également planifier le système politique à un niveau plus national.

Un tel raisonnement s'applique à la mise en oeuvre de l'État-providence. De l'avis de certains, les provinces individuellement manquent de ressources pour mettre en place de nouvelles politiques, bien que souvent elles aient agi en tant que pionniers, comme la province de Saskatchewan à l'égard de la santé publique. Il était également difficile pour les provinces de réaliser des politiques progressives de redistribution, puisque dans une société qui possède un capital et une main-d'oeuvre mobiles, les riches pouvaient facilement se déplacer vers les régions où les dépenses et les impôts étaient peu élevés, contrairement aux moins nantis. Au niveau provincial, la prestation des services, tel l'enseignement postsecondaire, serait probablement moins que souhaitable pour des objectifs nationaux, car les provinces craignaient que les diplômés formés à leurs frais ne s'installent ailleurs. Plus la société était intégrée et liée et plus l'on tentait d'empêcher de telles interdépendances, comme le montre l'exemple des soins de santé de la



Saskatchewan, plus chaque ordre de gouvernement exigeait l'aide de l'autre pour atteindre ses objectifs. Par conséquent, l'expansion était aussi souvent complémentaire que concurrente.

Il y avait donc une forte justification fonctionnelle pour un rôle fédéral élargi ou, dans le cas contraire, pour une forte participation dans la politique provinciale. Dans les années 1970, de tels arguments fonctionnels se sont quelque peu atténués. La raison principale était peut-être que, les politiques fondamentales de gestion économique étant bien implantées, il était possible de porter plus d'attention aux avantages de la décentralisation en termes d'expérience politique, d'innovation, etc. Pendant les années 1970, une inquiétude de plus en plus profonde s'est également installée quant à l'efficacité et à l'avantage de certaines politiques de l'après-guerre; elles étaient à ce moment moins capables d'exiger un soutien plus large. Les limitations de telles politiques, tout particulièrement pour quelques régions, sont devenues plus apparentes. Les politiques keynésiennes sont en effet apparues pour promouvoir la croissance nationale, mais il n'est pas évident qu'elles aient réduit les inégalités régionales sous-jacentes. Par conséquent, une nouvelle série de problèmes ont surgi pour lesquels, du moins à certains égards, la centralisation ne représentait pas la solution évidente.

Si la logique du fonctionnement était de centraliser fortement, celle de la démocratie était plus compliquée. La période de l'après-guerre se caractérisait par des attentes et des demandes de plus en plus manifestes vis-à-vis des gouvernements et par la prolifération des groupes d'intérêt. Les deux phénomènes étaient à la fois cause et conséquence du développement des gouvernements. Comme Hugh G. Thorburn l'a démontré dans son étude relative aux groupes d'intérêt (voir Annexe A), l'organisation et les stratégies de tels groupes étaient fortement influencées par la structure politique fédérale et par le partage des pouvoirs. Les groupes avaient pour objectif de s'organiser autour des gouvernements qui avaient la principale responsabilité des questions les plus préoccupantes pour eux. Par exemple, la propriété provinciale des ressources pétrolières et gazières a poussé les compagnies concernées à se tourner essentiellement vers les gouvernements provinciaux. Cependant, le fédéralisme obligeait également de nombreux groupes, telle la main-d'oeuvre, à s'adresser aux deux ordres, étirant leurs ressources le plus possible et rendant difficile pour les groupes le développement de politiques nationales cohérentes. D'autre part, ces groupes aidaient également à modeler l'évolution du fédéralisme. Ils encourageaient fortement le développement d'un chevauchement juridictionnel et d'une interdépendance politique, car ni les groupes d'intérêt ni les citoyens n'étaient susceptibles de consulter les articles 91 et 92 avant d'introduire leurs demandes. On attendait en général une action du gouvernement et les deux ordres étaient souvent désireux de répondre, tout particulièrement dans les domaines récents de préoccupation publique.

En somme, les préoccupations de la communauté se dirigeaient dans les deux sens. On pressentait fortement pendant l'après-guerre que les anciennes expériences collectives de la dépression et de la guerre avaient profondément renforcé le sentiment d'une communauté canadienne nationale. Un sacrifice partagé et des liens de plus en plus étroits entre les citoyens engendraient une conscience nationale plus forte, qui se concentrait au niveau du gouvernement fédéral, car c'était l'instrument principal de l'effort de la guerre, et lui seul paraissait être susceptible de mettre en place le nouvel ordre du jour public. L'engagement à l'État-providence concrétisait une idée des droits sociaux et des modèles nationaux qui devaient s'appliquer aux citoyens quel que soit l'endroit où ils vivent. Un sentiment national plus profond rendait légitimes les politiques fédérales qui étaient destinées à la nourrir. Nous n'avions plus de raisons de tolérer de grandes différences de niveau et de qualité des services publics, bâties uniquement en fonction de la province de résidence. On pensait généralement que les processus de développement économique dans une société industrielle avancée étaient susceptibles de diminuer l'importance des identités enracinées dans le territoire et la culture et de renforcer celles relatives au statut de chacun dans le système économique, par exemple en tant que travailleur, administrateur ou fermier. On avait également prévu que ceci saperait la prédominance des identités provinciales et renforcerait celles situées au niveau national.

Néanmoins, le soutien des communautés régionales n'avait pas du tout disparu, particulièrement au Québec. Dans leur réponse au rapport Rowell-Sirois (qui avait lui-même tiré ses recommandations d'une reconnaissance de la valeur de la diversité provinciale) et aux propositions fédérales du Livre vert, les provinces dissidentes ont été en mesure de faire largement appel à des valeurs telle que l'autonomie provinciale. Dans les années 1950, la Commission Tremblay du Québec a pu énoncer un concept du fédéralisme centré sur la province, qui s'opposait à l'essentiel de la tendance à la centralisation de l'après-guerre. La force de tels sentiments garantit que, dans l'hypothèse de nouveaux rôles, la réponse ne consisterait pas uniquement en des transferts en bloc des responsabilités des provinces vers le gouvernement fédéral, bien que cela puisse paraître logique au point de vue fondamental. Au contraire, plusieurs de ces responsabilités seraient supportées par les provinces. Dans d'autres cas, l'on trouverait des moyens de les introduire de façon compatible avec le maintien du fédéralisme et la responsabilité provinciale, essentiellement grâce à la mise en oeuvre de techniques, que l'on a considérées en tant que fédéralisme coopératif.

Au cours des années 1970, comme nous le commenterons de façon détaillée plus loin, les gouvernements fédéral et provinciaux ont énoncé des opinions très divergentes et concurrentes, quant à la nature des communautés canadiennes et leurs relations vis-à-vis des deux paliers

de gouvernement. Cette création d'État a également entraîné un chevauchement et une concurrence *de facto*, puisque chaque vue opposée avait tendance à être fondée, non sur un partage fonctionnel des pouvoirs, comme évoqué dans les articles 91 et 92, mais sur une idée globale de la prédominance d'un niveau ou l'autre de la communauté. Dans la poursuite de telles vues, il était légitime de déployer l'ensemble de la politique publique — économique, sociale et culturelle. Dans cette optique, rien n'a été exclu de la compétence d'un quelconque gouvernement; aucune ligne de partage ne peut être tirée. Ainsi, à Québec, par exemple, pendant les années 1960, la question n'était pas de savoir s'il devait y avoir un État-providence, mais sous quels auspices il serait organisé. En conséquence, bien que dans la période d'après-guerre, le changement au niveau du sentiment régional avait limité le débat fondamental sur le partage des pouvoirs en faveur de la recherche de mécanismes coopératifs, au cours des années 1960, le partage des pouvoirs se trouvait au coeur du débat fédéral-provincial, alors que chaque gouvernement explorait les limites de son « potentiel juridictionnel ».

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les changements dans le partage des pouvoirs ne constituaient pas automatiquement un reflet de la modification de la société et de l'économie. Ils étaient mis en oeuvre et exercés par, et grâce aux, gouvernements dans le système fédéral, chacun utilisant les ressources qui lui étaient attribuées par la Constitution. De cette façon, nous devons également comprendre le changement du partage fonctionnel des pouvoirs, conformément aux dynamiques intérieures des gouvernements eux-mêmes. Alors qu'ils essayaient de maîtriser leur propre environnement et répondre aux encouragements électoraux et autres, ils étaient de plus en plus amenés à intervenir dans les domaines réservés à d'autres gouvernements et à utiliser des instruments de politique que les autres avaient fortement monopolisés antérieurement. Comme nous l'avons constaté, les termes de la *Loi constitutionnelle de 1867* étaient tolérés : un gouvernement pouvait presque toujours trouver un support constitutionnel légitime sur lequel il pouvait faire reposer les programmes qu'il souhaitait. Cela a été rendu possible par le fait que nombre de nouveaux domaines ne tombaient pas précisément dans une quelconque catégorie et par la présence d'une autorité souple dans des secteurs, tels que les pouvoirs de dépenser et d'imposition.



---

# L'interprétation de la Constitution

Nous avons jusqu'à présent concentré notre attention sur les forces sous-jacentes façonnant l'évolution du partage des pouvoirs, mais la façon dont celles-ci viennent se refléter dans des changements concrets dépend également des processus d'interprétation et de modification de la Constitution. Nous examinerons alors le rôle des cours appelées à se prononcer sur la Constitution et les mécanismes de modification constitutionnelle que nous avons élaborés.

## Les tribunaux

Dans chaque système fédéral, les plus hautes cours du pays exercent la fonction fondamentale d'interprétation de la Constitution, à la lumière des changements d'objectifs politiques et du règlement des différends entre gouvernements. Ces cours peuvent ainsi jouer un rôle primordial dans la détermination de l'évolution constitutionnelle. Curieusement, les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'ont apparemment accordé qu'une faible importance à leur rôle pourtant crucial, ne serait-ce, peut-être, que par reflet de notre statut quasi-colonial persistant tant en 1867 que dans les années qui ont suivi. Étant donné que cette loi était un acte du Parlement britannique, il s'en est suivi que le pouvoir final de décision a été dévolu à une institution britannique, le Comité judiciaire du Conseil privé (CJCP). Il a fallu attendre 1969 pour que les appels soumis au CJCP soient abolis et que les jugements soient rendus au Canada. La Cour suprême du Canada, qui est aujourd'hui la juridiction de dernière instance, a été créée par le gouvernement fédéral en 1875. En dépit de son rôle essentiel dans l'unité et l'équilibre du fédéralisme canadien, elle ne possède toujours aucun statut constitutionnel dis-

tinctif, malgré que de nombreuses propositions aient été faites en vue de la constitutionnaliser et de garantir que, dans sa composition comme dans son mode de nomination, elle soit vraiment complètement un instrument de la fédération et non celui d'un gouvernement.

Le CJCP et la Cour suprême du Canada ont néanmoins joué un rôle vital et controversé dans l'évolution du fédéralisme canadien. Notre but n'est pas de retracer l'historique de l'interprétation judiciaire. Le CJCP a joué un rôle central en redéfinissant le document centralisé « quasi-fédéral » de 1867 en un document qui est devenu vraiment fédéral (pour toutes références sur ce sujet, voir l'étude pour la Commission de Stevenson). Les juges, ainsi qu'il a été soutenu, ont substitué leurs propres jugements quant au caractère approprié du fédéralisme à celui des rédacteurs de la Constitution. Les cours ont affirmé que chaque ordre de gouvernement était souverain dans sa propre juridiction. Les pouvoirs fédéraux ont été définis de façon extensive, afin d'englober ceux spécifiquement compris à l'article 91. La clause préliminaire « paix, ordre et bon gouvernement » a été interprétée de façon étroite pour ne s'appliquer qu'en cas de circonstances extraordinaires. Les échanges et le commerce ont été considérés comme n'ayant pas d'autorité sur la réglementation des activités économiques au sein des provinces, même s'ils pourraient avoir un effet sur l'économie nationale. (Pour une discussion plus approfondie sur ces questions, se référer à l'étude préparée pour la Commission par John D. Whyte et mentionnée à l'Annexe A). Les tentatives fédérales pour faire face aux problèmes de la Grande Dépression, telles que le « Bennett's New Deal », ont été déclarées *ultra vires* à l'encontre du gouvernement fédéral, parce qu'elles interféraient dans la juridiction provinciale, notamment en ce qui a trait à la propriété et aux droits civils. En effet, des critiques juridiques comme F. R. Scott ont soutenu que le CJCP devrait porter la plus grande partie du blâme du fait que le système fédéral n'ait pas su apporter de réponses efficaces aux problèmes de la dépression.

Cette interprétation a été remise en question. Premièrement, ainsi que Whyte l'affirme dans son document de recherche, le CJCP n'a pas pu faire une mauvaise interprétation de la *Loi constitutionnelle de 1867*, puisque les conceptions provincialistes et centralistes du fédéralisme s'y trouvaient insérées. Deuxièmement, plusieurs commentateurs ont affirmé que les décisions de la Cour étaient un juste reflet des réalités fédérales de la société canadienne et que, plutôt que de renverser la Constitution, elles tentaient de faciliter l'adaptation de celle-ci à la vraie nature de la communauté canadienne. Troisièmement, les décisions du CJCP n'allaient pas toutes dans la même direction. Le CJCP a, en effet, également bloqué un nombre considérable d'interventions provinciales, notamment la loi promulguée en période de dépression par le gouvernement du Crédit social albertain, afin de faire face aux besoins des fermiers endettés. De plus, les cours ont déterminé que plusieurs des

nouvelles préoccupations (telles que la diffusion et la réglementation de l'énergie nucléaire) étaient de juridiction fédérale. Elles ont interprété de façon extensive le pouvoir d'urgence du fédéral. Quatrièmement, bien que les pouvoirs de réglementation du fédéral aient eu tendance à être étroitement analysés, les cours ont été extrêmement permissives en ce qui a trait au pouvoir de dépenser. Dès lors, les cours n'ont que peu limité l'évolution du fédéralisme coopératif dans la période d'après-guerre compte tenu, du moins en partie, du fait que ni les gouvernements ni les citoyens n'étaient très enclins à s'opposer aux accroissements survenus des dépenses.

Qui plus est, il est particulièrement évident que les cours n'ont pas résolument soutenu un niveau de gouvernement plus que l'autre. Dans leur examen des décisions de la Cour suprême du Canada, Peter Russel (1984) et Guy Tremblay, dans son étude préparée pour la Commission (voir Annexe A), ont constaté l'existence d'une recherche logique d'équilibre. Les attributions de pouvoir dans un domaine sont contrebalancées par des limites dans un autre. Le résultat de la Constitution de 1981 en a été un exemple extrême. La Cour suprême a trouvé que l'initiative constitutionnelle fédérale était légale, mais qu'elle constituait à la fois une violation de la convention constitutionnelle. Elle donnait ainsi du poids aux arguments des deux parties en cause et les forçait à retourner à la table des négociations (voir Russell, 1983, p. 210–238). Finalement, les décisions judiciaires n'ont pas été irréversibles tout au long du processus politique. Le projet fédéral en matière de chômage annulé en 1937 a été réalisé grâce à la modification constitutionnelle de 1960. Des décisions négatives peuvent souvent être tournées par des lois remaniées fondées sur de nouvelles bases. De plus, ainsi que nous aurons l'occasion de le constater ultérieurement dans cette étude, les mécanismes de coopération fédérale-provinciale ont été en mesure de réaliser des buts communs dépassant l'autorité constitutionnelle d'un simple gouvernement. C'est pourquoi l'examen du rôle des cours effectué par Stevenson dans l'étude préparée par lui pour la Commission se termine comme suit.

Depuis 1949, et peut-être même avant cette date, les cours ne semblent pas, dans l'ensemble, avoir exercé une influence décisive sur l'évolution du partage *de facto* des pouvoirs [ . . . ]. La cause la plus importante de changement doit apparemment être trouvée dans les raisons qui sous-tendent les activités d'expansion de l'État, un phénomène évidemment non limité au Canada, et dans les raisons qui expliquent pourquoi de nouveaux types d'activité de l'État sont apparus au Canada plus tôt à un niveau de gouvernement qu'à l'autre. [Traduction]

Cela, bien sûr, ne veut pas dire dénier que les décisions individuelles puissent avoir une large influence dans des secteurs particuliers. De nombreuses décisions récentes, que ce soit dans le domaine du renvoi au

Sénat, du renvoi à la Cour suprême, des ressources sous-marines et des problèmes reliés aux normes de production, ont énormément affecté les intérêts privés et gouvernementaux. Dans ces cas, les décisions ne constituent que rarement la fin de l'histoire et ne font que réaffecter les ressources pour d'ultérieures rondes de négociation.

Il existe plusieurs raisons de croire que le rôle des cours dans le fédéralisme canadien soit en train d'augmenter. Russell (1984) constate une large augmentation du nombre de matières constitutionnelles qui ont été portées devant les cours depuis les années 1960. En partie, celle-ci semble refléter l'accroissement d'intensité de la compétition intergouvernementale dans des domaines fortement contestés, comme celui des ressources, et la consécutive incapacité des gouvernements à aboutir entre eux à des accords. Elle dénote, toutefois, également une mutation dans les problèmes gouvernementaux, allant des dépenses (où, ainsi que nous l'avons vu, les cours ont tenté d'être permissives) jusqu'à la réglementation, notamment dans la vie économique. De plus, l'avènement de la Charte augmentera sans aucun doute de façon significative le rôle de la Cour suprême dans l'élaboration de la politique canadienne et un grand nombre de décisions prises en vertu de la Charte produiront des effets essentiels sur le partage des pouvoirs.

Cela suppose qu'une continuelle préoccupation des juges sera de développer et d'étendre ce que John Whyte appelle « les principes de médiation », étant donné qu'ils sont utilisés pour soupeser les valeurs et les buts en concurrence. Dans son étude, Whyte examine longuement l'évolution de ces principes dans les rapports entre une économie nationale et une union économique nationale, et le besoin de préserver la diversité régionale. Il suggère un certain nombre de lignes directrices que les juges pourraient suivre utilement pour éviter des écueils. Une série de principes de médiation similaire sera nécessaire pour équilibrer les droits individuels et les droits collectifs lorsque les droits garantis par la Charte s'opposent à la souveraineté parlementaire.

Si tel est le cas, le statut constitutionnel de la Cour suprême pourrait devenir alors l'objet d'un grand débat politique. De nombreuses propositions de réforme constitutionnelle concernant la Cour suprême ont été avancées dans les discussions constitutionnelles de 1968–1971 et de 1978–1982. Celles-ci visent particulièrement l'enchâssement de la Cour dans la Constitution comme « une institution de la fédération », la modification de sa composition et de son mandat, l'attribution d'un certain rôle aux provinces dans le processus de nomination des juges et la définition constitutionnelle du caractère régional et linguistique de la Cour. Conformément aux art. 41(d) et 42(d) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les modifications constitutionnelles concernant la Cour suprême peuvent en fait être effectuées en vertu de la formule générale de modification, à l'exception de celles portant sur la composition de la Cour qui sont soumises à la règle de l'unanimité; néanmoins, la question de savoir



jusqu'à quelle mesure ces dispositions s'appliquent à la loi fédérale en vigueur, c'est-à-dire à la *Loi sur la Cour suprême*, reste encore quelque peu confuse.

## **La modification constitutionnelle**

L'une des plus étonnantes omissions de la *Loi constitutionnelle de 1867* britannique a sans doute été l'absence de toute formule générale de modification la concernant. Les changements, aux termes de cette loi, devaient être effectués par le Parlement du Royaume-Uni. En 1969, à l'apogée du pouvoir fédéral d'après-guerre, une modification a été apportée afin de permettre unilatéralement au gouvernement fédéral de réformer certaines parties de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais le partage des pouvoirs, les autres droits et privilèges des provinces, les droits linguistiques et autres sujets cruciaux pour l'équilibre du système fédéral en ont été spécifiquement exclus. Les gouvernements canadiens ont lutté, mais sans succès, pour obtenir une formule générale de modification depuis au moins les années 1920. Il a fallu attendre en fait 1982 pour qu'une telle formule, entièrement domiciliée au Canada, puisse être promulguée.

Ainsi que nous l'avons constaté, cela ne signifie nullement qu'en l'absence d'une procédure toute modification a été impossible. Une convention est en effet apparue selon laquelle le Parlement britannique apporterait des modifications à la loi constitutionnelle à la requête du Canada. Ce qui restait discutable, et ce qui a d'ailleurs provoqué un amer désaccord en 1980 et 1981, était, d'une part, le degré de consentement nécessaire au Canada avant qu'une telle requête puisse valablement être présentée et, d'autre part, le fait de savoir s'il y avait une responsabilité résiduelle de la part des parlementaires britanniques à « regarder en arrière » toute requête provenant du Parlement canadien. Au cours des années 1960, une large entente s'est produite pour que, au moins en ce qui a trait aux modifications portant sur le partage des pouvoirs, le consentement du gouvernement fédéral et des provinces soit nécessairement requis. Dans d'autres domaines, les précédents ont été considérablement plus confus. Il n'était pas clair non plus, dans le cas où un consensus provincial était exigé, si celui-ci devait émaner de toutes les provinces ou seulement de la majorité d'entre elles. La plupart des discussions constitutionnelles jusqu'en 1980 ont présumé que le consentement provincial était nécessaire, mais cette opinion a été remise en question par l'initiative fédérale constitutionnelle qui a fait suite à l'échec de la conférence constitutionnelle de septembre 1980. Dans sa décision sur renvoi constitutionnel en 1981, une majorité de la Cour suprême a conclu que la règle constitutionnelle n'exigeait qu'un « consentement substantiel », ouvrant ainsi la voie à une constitution non approuvée par le gouvernement québécois<sup>1</sup>.



Une fois encore, nous ne souhaitons pas décrire les discussions complexes ayant eu pour objet les formules alternatives de modification. Nous désirons, en revanche, une fois encore relier les problèmes concernant une procédure de modification aux larges perspectives sur le fédéralisme que nous avons soulignées précédemment, car il ne nous paraît pas utile de nous étendre plus longuement sur son fonctionnement. Le premier problème qui se pose ici est qu'une formule de modification devrait apporter une certaine flexibilité. La procédure ne devrait pas être si lourde ni avoir des conditions de consentement si sévères au point de pouvoir bloquer pendant de longues périodes des modifications nécessaires à la Constitution. À l'inverse, toutefois, il faudrait considérer qu'une formule plus rigide serait plus à même de garantir une certaine sécurité à l'encontre du pouvoir majoritaire. De plus, la procédure devrait être claire et devrait elle-même bénéficier d'un haut degré de consensus. La procédure avant 1982 semble avoir échoué sur les deux tableaux. Jusqu'à ce qu'un mécanisme soit mis en place, les discussions principales sur les modifications concrètes ont été détournées en arguments sur la procédure appropriée à utiliser. Tant que le principe opérationnel a été l'unanimité, l'accord sur le changement à apporter a été difficile à atteindre. Avec les quelques exceptions que nous avons notées, la modification constitutionnelle n'a pas été un instrument d'adaptation largement utilisé dans le système fédéral. L'accent a davantage été mis sur les mécanismes d'adaptation administratifs et politiques.

La question des valeurs démocratiques s'insère plus directement dans une discussion sur les procédures de modification, et ce de deux façons. Premièrement, qui devrait participer aux discussions et aux décisions relatives à une modification constitutionnelle? Jusqu'en 1980, « le peuple » ne l'a fait que de façon indirecte, dans la mesure où les cabinets étaient responsables devant les législatures, lesquelles étaient à leur tour responsables devant les électeurs. Le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes a été créé au cours de la révision constitutionnelle des années 1968 à 1971, mais ses délibérations n'ont joué qu'un faible rôle dans les négociations. La même chose s'est avérée en ce qui a trait à de nombreux comités provinciaux. Le premier forum pour une discussion constitutionnelle a été la conférence intergouvernementale, mais les participants étaient de hauts fonctionnaires des gouvernements, et la liste des questions à débattre tendait à refléter les préoccupations gouvernementales. L'élaboration de la Constitution était donc un procédé réservé aux élites gouvernementales, exactement comme elle l'avait été dans le cadre de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'élection du Parti québécois en 1976 a changé ce mode de participation. Dans cette province, le gouvernement a, en effet, mené une campagne fondée sur un changement constitutionnel radical et promis, en outre, un référendum pour être mandaté à poursuivre sa réalisation.

L'élaboration de la Constitution a dès lors été portée irrévocablement dans l'arène publique. Les réactions à l'élection du PQ dans le reste du Canada ont également servi à politiser la question, de telle sorte qu'une avalanche de conférences, de groupes de travail et de groupes de citoyens sont apparus en vue de rechercher l'unité nationale. Le gouvernement fédéral, dans son conflit avec le gouvernement québécois, a également cherché à politiser le débat et à mobiliser le soutien du public. Le Premier ministre Trudeau a établi une astucieuse distinction entre, d'une part, la question constitutionnelle des « pouvoirs du peuple », concentrée sur la nécessité d'une Charte des droits et celle, d'autre part, des « pouvoirs des gouvernements », concentrée quant à elle sur le partage des pouvoirs. Le référendum québécois de 1980 a été lui-même un exercice massif, voire introspectif, de choix populaire sur les questions constitutionnelles les plus graves. Lorsque, en automne 1980, le gouvernement fédéral a pris sur lui de demander à la Grande-Bretagne d'adopter sa série de propositions constitutionnelles, comprenant une formule de modification et la *Charte des droits et des libertés*, un autre comité parlementaire mixte est devenu une tribune pour de multiples groupes de citoyens dont les efforts ont fortement transformé les termes du débat, en mettant bien davantage l'accent sur les questions concernant les rapports entre citoyens et État que sur la structure du fédéralisme.

La portée de tous ces développements a révélé, en un sens, que la modification de la Constitution était bien plus qu'une matière gouvernementale. Devrait-il donc y avoir des forums plus directs facilitant la participation publique, telle qu'une « assemblée constituante » élue? Faudrait-il accorder un plus grand rôle à des parlementaires particuliers? Et toute modification constitutionnelle devrait-elle être ratifiée par référendum avant qu'elle ne devienne une loi, comme en Australie et en Suisse? La proposition fédérale de modification d'octobre 1980 comprenait une disposition selon laquelle, dans le cas d'une impasse intergouvernementale dans la modification proposée, la matière devrait être soumise à un référendum national. L'approbation incorporait un critère régional; elle exigeait une majorité des votes au Québec et en Ontario ainsi que dans deux provinces de l'Ouest et de l'Atlantique. Une nouvelle possibilité est réapparue brièvement au cours des discussions constitutionnelles critiques de novembre 1981. Cependant, aucune procédure n'a été adoptée à cette occasion. Toutefois, dans la nouvelle formule de modification, se trouve l'une des deux dispositions traçant la voie d'une plus grande participation du public. Des résolutions constitutionnelles, comme des dérogations en vertu de la Charte, sont explicitement exigées pour être adoptées par les législatures. Le consentement d'un nombre adéquat de premiers ministres ou d'administrateurs n'est pas suffisant. Le programme constitutionnel comprenait également des dispositions pour les futures conférences des premiers ministres sur les

droits des autochtones auxquelles les représentants des peuples autochtones, seraient présents, créant ainsi un précédent possible pour l'avenir.

Le deuxième problème « démocratique » nous conduit directement à la question des significations opposées de collectivité. Quel genre de majorité faut-il avoir pour réaliser une modification constitutionnelle? Cette majorité, doit-elle être une majorité nationale — 50 pour cent plus une voix de tous les Canadiens ou de leurs représentants? Ou faut-il exiger l'accord de séries de majorités dans chacune des provinces? Un premier point de vue représente bien sûr l'image du Canada comme étant, par définition, une communauté nationale unique, les collectivités provinciales étant dès lors tenues d'accepter la volonté nationale. Selon une deuxième optique, l'essence du fédéralisme serait, en revanche, une sorte de combinaison entre une communauté nationale et des communautés provinciales placées sur un même pied d'égalité. Un changement fondamental, telle qu'une modification constitutionnelle exigerait, par conséquent, le consentement des deux côtés. Le conflit fédéral-provincial de 1980–1981 a tourné directement autour de cette question. Le gouvernement fédéral a soutenu une position nationale majoritaire en invoquant le fait qu'il détenait le pouvoir, sur la base d'une majorité parlementaire, de présenter une pétition au Parlement britannique. La formule de modification qu'il a toutefois proposée pour l'avenir exigeait le consentement des majorités régionales. Huit provinces ont défendu néanmoins une formule plus provincialiste. Le débat a également introduit la question de savoir de quelle façon les différentes conceptions de communauté devaient être représentées dans les gouvernements. Le point de vue fédéral était que le gouvernement national représentait les Canadiens d'un océan à l'autre et qu'il englobait dès lors les communautés provinciales. Les provinces, quant à elles, soutenaient que les législatures et les gouvernements provinciaux étaient les principaux porte-parole pour « l'art. 92 » de la Constitution, de même qu'Ottawa l'était pour « l'art. 91 ».

Deux autres questions se sont alors posées. Premièrement, devrait-on donner aux plus grandes provinces, quelle que soit leur forme de représentation, le même poids dans le processus de modification qu'aux plus petites? En d'autres mots, sont-ce les personnes ou les communautés provinciales qui devraient être traitées de façon égale? Les premières propositions de modification constitutionnelle, comme celle de la formule Fulton-Favreau de 1964, ont procédé à une pondération de l'influence des différentes provinces. La formule acceptée expérimentalement en 1971, dans la Charte Victoria, était fondée sur un calcul régional : les modifications exigeaient l'assentiment de deux des quatre provinces de l'Ouest (représentant donc ensemble une majorité régionale), de deux des quatre provinces de l'Atlantique, du Québec et de l'Ontario, chacun d'eux possédant de cette façon un droit de veto.

La formule adoptée en 1981 est fondée sur l'égalité des provinces. La plupart des modifications requièrent dans ce cas l'assentiment du Parlement et des législatures de sept provinces embrassant ensemble la moitié de la population, sans écarter ainsi entièrement l'élément majoritaire. Alors maintenant, exception faite de quelques cas où l'unanimité est requise (telles que la représentation à la Chambre des communes et au Sénat ou un changement dans la formule de modification elle-même), aucune province ne peut empêcher un changement recherché par une majorité d'autres provinces. L'optique provincialiste peut aussi comporter l'idée que, en tant que communautés individuelles, les provinces ont des droits inviolables qui ne peuvent être abrogés par aucune combinaison d'autres gouvernements ou de majorités nationales. Ce point de vue a été adopté dans la nouvelle formule de modification sous la forme de la clause de retrait. L'article 38(3) de la loi constitutionnelle de 1982 affirme qu'une modification « dérogatoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial . . . est sans effet » dans une province dont l'assemblée législative l'a rejetée. Lorsqu'un tel retrait implique des matières d'éducation ou d'autres domaines culturels, « une juste compensation » sera versée à une province ayant exprimé son désaccord. Ainsi, la formule de modification que nous avons adoptée est nettement provincialiste, à la différence de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La deuxième question relative à la notion de communauté concerne le Québec et demeure non résolue. Le Québec a traditionnellement soutenu que son assentiment à toute modification constitutionnelle était nécessaire non seulement parce qu'il représentait la deuxième plus grande province du Canada, mais aussi à cause de son rôle particulier en ce qui a trait à la communauté québécoise. En adoptant la formule de « l'égalité des provinces », le droit de veto du Québec a été retiré et la proposition québécoise selon laquelle une compensation fiscale devrait s'appliquer à toute matière, objet du retrait de la province, a été rejetée. À l'évidence, l'idée qui domine ici est celle qu'un Canada est plus qu'un ensemble de communautés provinciales; il est aussi composé de deux communautés nationales qui, au moins pour certaines raisons, devraient recevoir un traitement égal. Le rejet de la position traditionnelle du Québec a été la raison principale du refus de celui-ci de signer l'accord constitutionnel de novembre 1980 et a été à l'origine du recours infructueux de cette province à l'encontre de la loi constitutionnelle de 1982. La recherche de moyens pour que le Québec se joigne à l'accord constitutionnel est toujours en oeuvre. Elle fera l'objet d'une discussion plus approfondie dans un chapitre ultérieur.

En fait, s'il est difficile de prévoir les effets à long terme de la Charte, il en va de même de la nouvelle formule de modification. Celle-ci d'une certaine manière, pourrait rendre plus aisés les changements constitu-

tionnels. Le consentement unanime n'est, en effet, plus requis. Les débats sur le fond ne sont également plus confondus avec ceux de procédure. Le fait pour les provinces de savoir qu'elles peuvent se retirer devrait avoir pour conséquence de les inciter à moins bloquer les changements jugés utiles par d'autres. Les modifications proposées peuvent prendre naissance dans chacune des onze législatures. Elles peuvent être acceptées « point par point » sans qu'il soit nécessaire de recourir à des « marchés globaux », comme par le passé.

La formule de modification ouvre également le chemin à un fédéralisme asymétrique, par le biais du mécanisme de retrait. Ainsi que nous l'avons constaté précédemment, certaines personnes ont considéré celui-ci comme une sorte de protection essentielle de l'intégrité de chaque province et d'une forme de souplesse indispensable. D'autres, toutefois, ont soutenu qu'il favorisait la formation d'une sorte de « damier » canadien, en vidant le principe d'égal traitement des individus et en donnant lieu à une constitution dans chaque province. Compte tenu que l'assentiment du gouvernement fédéral est nécessaire pour toute modification, il a le pouvoir de prévenir un tel développement; si une ou deux provinces signifient leur intention de se désister, Ottawa pourrait en effet, refuser son accord. Le dilemme qui en découle est évidemment celui que d'autres citoyens, peut-être même une large majorité, seraient lésés. Nous aurions donc conservé la symétrie au prix de l'harmonie.

La crainte d'un tel damier canadien pourrait avoir pour effet de limiter l'utilisation de la formule de modification. Ainsi, bien que les cours et la procédure de modification soient appelées à l'avenir à jouer un rôle encore plus important dans le cadre de l'évolution du fédéralisme, les processus principaux resteront l'exercice des pouvoirs actuels par les gouvernements et leur interaction tant dans les relations fédérales-provinciales que dans le fédéralisme fiscal. C'est d'ailleurs sur ce dernier point que nous nous pencherons à présent.



# Les arrangements fiscaux intergouvernementaux

Les arrangements fiscaux sont un élément fondamental de toute fédération. Leur modification peut entraîner des conséquences semblables à celles d'un changement constitutionnel. Si les responsabilités en matière de dépenses doivent être attribuées à différents gouvernements plutôt qu'à un seul, il doit en être de même pour les revenus. Il ne suffit pas que les recettes totales de chaque unité gouvernementale soient à peu près égales au total de ses déboursés; elles doivent également permettre à chaque gouvernement, qu'il soit national ou régional, d'assumer convenablement les responsabilités qui lui sont assignées. Les arrangements fiscaux sont donc essentiels au maintien d'une forme fédérale de gouvernement; ils peuvent renforcer ou bouleverser le partage officiel des pouvoirs.

En principe, il existe deux manières distinctes d'attribuer des recettes, chacune ayant sa propre logique. Chaque gouvernement pourrait se voir octroyer un accès constitutionnel à la principale source fiscale et décider lui-même des sommes qu'il entend prélever. Il n'y aurait alors aucun transfert fiscal intergouvernemental, sauf peut-être des paiements pour des services rendus. Une autre solution consisterait à attribuer à un ordre de gouvernement (probablement, mais pas nécessairement, le gouvernement central) le rôle de percevoir tous les impôts et de les répartir entre les autres gouvernements selon une formule prédéterminée.

Il s'agit là de deux formes extrêmes que peuvent revêtir les arrangements fiscaux intergouvernementaux. Le Canada, comme la plupart des fédérations, occupe une position intermédiaire. Ottawa, les provinces et les municipalités perçoivent leurs propres impôts, mais il existe aussi d'importants transferts intergouvernementaux. Le gouvernement fédé-

ral est le seul dont tous les revenus, à l'exception des emprunts, proviennent de sources fiscales. Les autres peuvent, à divers degrés, compter sur les transferts provenant d'autres gouvernements. Au cours de l'année civile 1983, par exemple, Ottawa a perçu des recettes totalisant quelque 70 milliards de dollars. De ce montant, quelque 17,5 milliards de dollars, soit 1/4 du total, ont été transférés à d'autres gouvernements. Pour 3 dollars perçus en impôt pour son propre usage, le gouvernement fédéral a perçu 1 dollar additionnel dans le seul but de le remettre à une autre autorité politique (dans la plupart des cas aux trésoriers provinciaux).

Les transferts fiscaux en provenance d'Ottawa revêtent plusieurs formes. Comme on peut le constater au tableau 9-1, les contributions fédérales aux programmes provinciaux de santé, d'éducation et de bien-être occupent une place prépondérante. Plus de 12,2 milliards de dollars, soit environ 63 pour cent de tous les transferts en espèces, se répartissent comme suit : 8,3 milliards de dollars au titre du Financement des Programmes Établis, 3,6 milliards de dollars pour la part fédérale des paiements du Régime d'assistance publique du Canada, 99 millions pour d'autres programmes de santé et de bien-être, et 204,4 milliards pour le bilinguisme en éducation. Quelque 6,8 milliards de dollars sont également transférés sous forme de transferts fiscaux; il s'agit de points d'impôt sur le revenu, c'est-à-dire d'un certain « espace » fiscal que le gouvernement a cédé aux provinces en vertu de son engagement au titre de l'enseignement post-secondaire. Les droits de péréquation constituent une autre catégorie importante puisqu'ils totalisent presque 5,4 milliards de dollars, soit environ 28 pour cent de tous les transferts en espèces. Les autres transferts comprennent les subventions statutaires prévues par la *Loi constitutionnelle de 1867*, les paiements aux territoires et aux municipalités, les subventions au titre du développement régional et l'assurance-récolte. Les subventions fédérales sont donc accordées aussi bien à des fins précises, ou pour des programmes particuliers, qu'à des fins plus générales.

Dans ce chapitre, nous nous proposons d'expliquer pourquoi le Canada a adopté cet assortiment particulier de transferts et d'impôts intergouvernementaux, et d'évaluer l'efficacité de son fonctionnement. Nous commençons en demandant pourquoi on a recours à des transferts intergouvernementaux dans une fédération. Pourquoi ne pas tout simplement obliger ou autoriser chaque unité gouvernementale à prélever les recettes dont elle a besoin par ses propres moyens? Après avoir exposé les principes, nous examinerons tout d'abord l'évolution historique, puis la structure actuelle, des arrangements fiscaux au Canada. Dans chaque cas, nous chercherons à déterminer si les arrangements qui ont été mis en place accomplissent convenablement la fonction qu'ils sont censés remplir. Là où il y a des problèmes, nous passerons en revue les projets de réforme proposés. Ici, comme ailleurs dans cette partie de

la monographie, il s'agit de distinguer entre les erreurs de conception que l'on peut vraisemblablement corriger, et celles qui représentent des compromis plus fondamentaux inhérents à la fédération.

## **Les principes**

Cette section du chapitre s'inspire d'un document de la Commission préparé par Robin Boadway (voir Annexe A).

### ***La thèse de la décentralisation***

Au premier coup d'oeil, deux raisons importantes militent en faveur d'un régime fiscal complètement décentralisé. Premièrement, il s'agit de l'arrangement qui semble s'accorder le mieux avec les principes du fédéralisme. L'essence d'un régime fédéral réside dans la souveraineté locale; chaque unité est en effet libre d'exercer ses pouvoirs à l'intérieur de sa sphère. En plus de fournir des recettes pour financer les biens et les services publics, les impôts sont un outil important pour la redistribution du revenu et la promotion du développement économique. Si ces responsabilités sont attribuées aux provinces, il est normal que celles-ci soient dotées de la capacité de les assumer comme elles l'entendent. Un niveau de gouvernement ne doit pas, en vertu d'une position fiscale supérieure, pouvoir empêcher un autre d'assumer les tâches légitimes que la Constitution lui assigne.

L'autre facteur qui milite en faveur de la décentralisation est la notion de responsabilité fiscale. On pourrait soutenir qu'un véritable système de subventions inconditionnelles du gouvernement central vers les provinces pourrait être tout aussi respectueux du principe de la souveraineté locale mentionné au paragraphe précédent. Mais comme les individus, les gouvernements sont plus prudents dans leurs actions lorsqu'ils doivent en rendre compte directement. En d'autres mots, ce sont les gouvernements qui font les dépenses qui devraient prélever les impôts. Les citoyens peuvent facilement comparer la valeur des services gouvernementaux qu'ils reçoivent à leur coût en termes de biens et services privés sacrifiés. Sachant cela, les gouvernements se montreront plus prudents lorsqu'il s'agira de prélever des fonds publics, et plus ouverts lorsqu'il s'agira de défendre leurs décisions lors d'une élection. Il n'est que trop facile pour les gouvernements de veiller aux intérêts de groupes particuliers lorsqu'ils n'ont pas à taxer leur électorat pour financer leurs promesses. Les quelques études empiriques effectuées dans ce domaine semblent confirmer ce point de vue (Winer, 1983), mais on aurait tort de laisser croire que cette thèse a été définitivement prouvée.

Des éléments de chacune des trois perspectives décrites à la Partie I semblent intervenir dans les arguments en faveur d'une décentralisation



TABLEAU 9-1 Transferts fédéraux aux provinces, aux Territoires et aux municipalités, exercice 1984-1985 (Estimation)

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Territoires	Total
	(millions de dollars)											
Subventions statutaires	9,7	0,7	2,3	1,8	4,7	6,1	2,2	2,2	3,6	2,5	—	35,8
Péréquation												
Année en cours	567,9	122,0	542,0	538,2	2 662,8	—	343,3	—	—	—	—	4 776,2
Paiements transitoires	—	6,9	78,4	—	411,1	—	136,3	—	—	—	—	632,7
Années antérieures	-17,5	—	2,3	-0,1	27,6	—	-4,4	-22,6	—	—	—	-14,7
Total	550,4	128,9	622,7	538,1	3 101,5	—	475,2	-22,6	—	—	—	5 394,2
Réciprocité fiscale	11,6	3,8	19,3	19,6	54,0	70,8	12,2	—	—	18,9	—	210,2
Transfert de l'impôt des entreprises d'utilité publique	12,8	4,7	—	—	19,0	3,5	2,1	0,1	188,4	3,0	0,5	234,1
Recouvrement au titre des allocations pour les jeunes	—	—	—	—	-231,0	—	—	—	—	—	—	-231,0
Stabilisation des revenus	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total, transferts à des fins générales	584,5	138,1	644,3	559,5	2 948,2	80,4	491,7	-20,3	192,0	24,4	0,5	5 643,3
Financement des programmes établis												
Paiements en espèces	135,5	29,3	203,4	166,8	1 093,3	1 959,6	258,7	250,1	391,3	611,3	15,4	5 114,6
Services de santé assurés												
Enseignement post-secondaire	57,8	12,5	86,8	71,2	446,3	830,4	110,9	107,4	159,7	258,1	6,5	2 147,6
Soins complémentaires de santé	23,3	5,0	34,9	28,6	262,8	358,6	43,2	40,4	94,2	115,2	2,9	1 009,1
Total des paiements en espèces	216,6	46,8	325,1	266,6	1 802,4	3 148,5	412,8	397,9	645,2	984,6	24,8	8 271,3

Autres transferts <sup>a</sup>	80,2	22,4	115,3	138,6	1 089,3	962,7	125,2	148,1	416,5	581,8	15,9	3 643,3 <sup>b</sup>
Régime d'assistance publique du Canada	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Autres : santé et bien-être social	1,2	0,3	2,3	4,6	—	60,2	5,4	4,1	10,0	9,2	1,6	98,9
Bilinguisme dans l'enseignement	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	204,4
Assurance-récolte	—	1,4	0,3	1,3	7,3	21,0	13,6	57,4	45,0	2,7	—	150,0
Accords financiers avec les Territoires	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	501,3
Subventions aux municipalités	3,9	0,8	13,6	9,8	51,5	116,9	14,4	6,4	14,7	22,9	3,6	258,5
Autres <sup>c</sup>	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	518,8
Sous-total	85,3	24,9	131,5	154,3	1 148,1	1 160,8	158,6	216,0	486,2	616,6	522,4	5 375,2
Total : paiements en espèces	886,4	209,8	1 100,9	980,4	5 898,7	4 389,7	1 063,1	593,6	1 323,4	1 625,6	547,7	19 289,8
Transfert fiscal (FPE)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
13.5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers	66,7	14,1	126,5	93,4	1 155,3	2 032,6	181,0	187,9	657,0	690,3	18,0	5 222,8
1.0 points de l'impôt sur le revenu des sociétés	2,8	0,8	5,1	3,9	59,3	121,1	9,1	10,3	93,4	28,7	1,0	335,4
Transfert fiscal : accord de retrait	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
16.5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec	—	—	—	—	1 275,5	—	—	—	—	—	—	1 275,5
Total : transferts fiscaux	69,5	14,9	131,6	97,3	2 490,1	2 153,7	190,0	198,2	750,4	719,0	19,0	6 833,7

Source : Association canadienne d'études fiscales, *The National Finances*

Notes : a Données du Conseil du Trésor du Canada, Communiqué 84/09, 21 février 1984, et Crédits supplémentaires « B ».

b Révisées afin d'inclure les Crédits supplémentaires B, pour lesquels il n'existe pas de ventilation par province.

c La ventilation par province n'est pas disponible.

des pouvoirs d'imposition. Plus les contribuables sont à même de faire le lien entre les programmes dont ils bénéficient et les impôts qu'ils payent, plus le secteur public semble efficace. Plus l'unité politique est petite, plus les citoyens sont susceptibles d'influencer le processus budgétaire, et donc plus celui-ci leur paraîtra démocratique. Enfin, en donnant à la fois aux gouvernements national et provinciaux des pouvoirs complets en matière de fiscalité, on semble leur permettre de répondre le plus librement possible aux besoins et aux aspirations de leur électorat.

### *Les arguments contre la décentralisation*

Comment expliquer alors l'existence des transferts intergouvernementaux? Pourquoi Ottawa taxe-t-il les Canadiens simplement pour transférer des recettes aux gouvernements provinciaux et municipaux? Les explications sont nombreuses et chacune s'enracine dans l'une ou l'autre des trois conceptions fédéralistes. Premièrement, des régimes fiscaux séparés coûtent plus cher à administrer et comportent des inconvénients pour les contribuables. Ils exigent plusieurs bureaucraties plutôt qu'une seule, et les sociétés et les individus doivent remplir chaque année deux ou plusieurs déclarations d'impôts très différentes. Ces problèmes peuvent être évités si un gouvernement perçoit tous les revenus et les répartit ensuite entre les unités régionales selon une formule prédéterminée. Admettre qu'il existe des économies administratives n'implique pas cependant que l'on souscrive nécessairement à l'idée que les pouvoirs fiscaux devraient être entièrement confiés à un seul ordre de gouvernement. On peut coordonner et même centraliser les efforts administratifs de perception tout en laissant aux autorités locales les pouvoirs réels d'imposition. Chaque unité pourrait s'autofinancer complètement tout en confiant à un autre gouvernement le soin de percevoir ses impôts. Comme on l'a vu à la Partie 1, le choix dépend en partie des coûts relatifs d'une action indépendante et d'une action collective. On réalisera vraisemblablement certaines économies, mais non sans sacrifier certains pouvoirs relatifs à la conception et à l'administration du régime fiscal.

On fait souvent appel à la notion d'un « écart vertical » pour justifier les transferts entre gouvernements. On estime que s'ils étaient laissés à eux-mêmes, certains niveaux de gouvernement seraient incapables de prélever suffisamment de revenus pour assumer les responsabilités que leur assigne la constitution, tandis que d'autres auraient accès à plus de ressources qu'il ne leur en faut. Les gouvernements ayant un surplus fiscal relatif devraient donc transférer des fonds inconditionnellement à ceux qui affichent un déficit relatif. Les subventions s'expliqueraient donc par l'incapacité de faire correspondre revenus et dépenses.

Deux facteurs peuvent expliquer la difficulté d'équilibrer les capacités de revenus et les responsabilités de dépenses. Il se peut que la constitu-

tion interdise à un niveau de gouvernement l'accès à une ou plusieurs sources importantes de taxation. Ceci peut ne pas sembler une difficulté réelle puisqu'il suffirait de modifier la Constitution si on veut établir un système fiscal vraiment décentralisé. Mais, comme le révèle l'expérience canadienne des dernières années, les modifications constitutionnelles ne sont pas une simple affaire. Les transferts fiscaux sont beaucoup plus faciles à mettre en oeuvre et peuvent être ajustés plus facilement selon les besoins.

Un écart vertical peut aussi s'expliquer par des circonstances économiques qui empêchent un gouvernement d'exploiter autant qu'il le voudrait certaines sources de taxation, même s'il possède le pouvoir constitutionnel de le faire. Il se peut que la concurrence que se livrent les provinces ou les municipalités pour attirer des investissements ou de la main-d'oeuvre spécialisée les conduisent à réduire leurs impôts sur le revenu et leurs charges sur les entreprises à des niveaux inférieurs aux coûts des services offerts. On attribuerait à la terre et aux autres ressources immobilières une part sans cesse grandissante du fardeau fiscal total. Comme ces sources ne sont pas aussi élastiques que les impôts sur le revenu des particuliers et sur les profits des entreprises, il peut en résulter non seulement des distorsions au sein du régime fiscal mais également une diminution des recettes totales. Comme la main-d'oeuvre n'est qu'imparfaitement mobile à l'échelle internationale, le gouvernement central n'est pas soumis aux mêmes genres de contraintes. Il peut donc être plus efficace de confier à ce gouvernement le prélèvement des taxes réputées socialement « justes » sur tous les revenus et d'en redistribuer le produit.

Une troisième justification pour les subventions intergouvernementales repose sur la notion d'externalités interrégionales (ou débordements). Si les frontières politiques coïncident exactement avec l'incidence géographique des biens publics, les actions d'un gouvernement régional n'auront aucun effet sur les résidents d'une autre région. Cette cartographie parfaite, comme on l'appelle, est en réalité impossible à réaliser. Dans une économie où les produits et les facteurs de production circulent d'une région à l'autre, il est inévitable que les décisions relatives à la fiscalité et aux dépenses dans une région affecteront la production, l'investissement et la mobilité dans une autre. Les gouvernements locaux seront naturellement portés à ignorer ces débordements puisqu'ils n'en sont pas officiellement responsables. Ils ne pourront pas non plus en retirer des avantages politiques si les débordements comportent des bénéfices. Si les coûts peuvent être exportés, il y aura, dans une perspective de bien-être national, une tendance à la « surproduction ». L'exportation des impôts, c'est-à-dire le report sur d'autres du fardeau fiscal, constitue un exemple typique de ces distorsions. Par ailleurs, si les bénéfices ont tendance à déborder les frontières politiques, il y aura « sous-production » des biens et services. Les

dépenses consacrées aux routes, à l'enseignement supérieur, au contrôle de la pollution et aux services publics de radio-diffusion constituent autant d'exemples de ce dernier phénomène. C'est pourquoi les subventions intergouvernementales peuvent accroître l'efficacité des interventions gouvernementales.

Mais un autre problème surgit, plus politique celui-là : certains citoyens seront directement affectés par un gouvernement qu'ils ne peuvent en aucune façon influencer. Ils ne peuvent voter pour ou contre une politique. Les conséquences positives que la décentralisation aura entraînées pour le fonctionnement de la démocratie au sein de leur propre gouvernement seront compromises par l'exclusion du processus de prise de décision dans plusieurs domaines.

On pourrait croire que la solution la plus simple au problème des débordements interprovinciaux consisterait à réaménager les responsabilités constitutionnelles jusqu'à ce qu'on arrive à une meilleure correspondance entre les pouvoirs politiques et l'incidence géographique de tous les biens publics. Mais, concrètement, on ne pourrait jamais atteindre cet objectif, ne serait-ce que de manière approximative. À la limite, il faudrait établir un niveau séparé de gouvernement pour chaque activité gouvernementale. Il est donc inévitable que les gouvernements provinciaux mettent en oeuvre des politiques dont les effets déborderont sur les autres régions et que le gouvernement fédéral aura des responsabilités qui ne concernent que certaines parties du pays.

Si les frontières ne peuvent pas être tracées correctement, les subventions gouvernementales peuvent en principe être employées pour obtenir le même effet. Le gouvernement peut, par exemple, utiliser son pouvoir d'imposition pour subventionner les dépenses provinciales dans les domaines où il existe un risque de sous-production. Il peut également, d'une façon moins directe, utiliser son influence financière pour tenter de dissuader les provinces d'adopter des mesures ayant des conséquences négatives pour les autres provinces, ou à tout le moins pour dédommager les provinces subissant un préjudice. Il s'agit là de l'argument le plus souvent invoqué pour justifier les programmes traditionnels de subventions : les fonds fédéraux inciteront les provinces à dépenser plus pour une fonction qu'elles ne le feraient si elles étaient laissées à elles-mêmes. Il peut arriver moins fréquemment qu'un gouvernement provincial transfère une somme à un autre pour « payer » les débordements que celui-ci « fournit » à ses résidents ou pour le dédommager pour des effets d'une politique dont il a la responsabilité et qui a une incidence négative sur des personnes habitant hors de son territoire.

Le cas des normes nationales associées aux politiques économiques et sociales illustre de façon éloquente l'argument des externalités, bien qu'il ne soit pas toujours formulé comme tel. Des gouvernements centraux cherchent souvent à encourager le maintien de normes nationales pour certains programmes, même si ce sont les provinces qui, en der-

nière analyse, détiennent les compétences constitutionnelles dans le domaine en question. Il s'agit d'une justification de nature fondamentalement politique comme celle dont on a fait mention ci-haut. Tous les Canadiens doivent avoir en commun certains droits, certaines attentes et certaines responsabilités pour qu'il y ait une communauté vraiment nationale. En d'autres mots, certaines valeurs fondamentales ne sauraient varier d'une région à une autre.

Bien entendu, l'affirmation de ce principe ne permet pas de déterminer ce qui est essentiel et ce qui ne l'est pas. Dans une telle situation, le problème fondamental tient au fait que la répartition des pouvoirs constitutionnels est défectueuse. Si des normes nationales s'imposent réellement, le programme devrait relever de la compétence du gouvernement central pour éviter toute variation entre les régions. Par contre, si la nécessité de l'uniformité n'est pas évidente et si la responsabilité en a été confiée aux provinces, aucun argument ne peut justifier pareille utilisation du pouvoir de dépenser. Les subventions fédérales conditionnelles reposent sur l'argument qui précède : une modification constitutionnelle est souhaitable mais impossible à réaliser, de sorte que les subventions conditionnelles viennent s'y substituer de façon efficace. Cette justification occupe une place importante dans l'histoire canadienne, comme nous pourrions bientôt le constater.

Une quatrième raison pour confier au gouvernement central un rôle de premier plan en ce qui ce concerne la perception des impôts, c'est que si l'on donne aux provinces un accès illimité à toutes les sources de taxation, le pays pourrait se trouver aux prises avec un régime fiscal chaotique où les taux d'imposition et même les définitions du revenu imposable varieraient sensiblement d'une province à l'autre, sans parler des variations dans les niveaux et les profils de dépenses. On estime qu'il s'agit d'un problème pour deux raisons. Tout d'abord, on compromettrait les principes de ce que l'on appelle l'équité horizontale. En d'autres mots, les contribuables canadiens qui sont dans une position identique du point de vue du revenu et de la richesse mais qui résident dans des provinces différentes ne subiraient pas le même traitement fiscal. Par exemple, un médecin dans une province pourrait payer plus d'impôts sur certains revenus que son homologue dans une autre province, où un travailleur en chômage pourrait recevoir des prestations plus généreuses qu'un travailleur dans une autre partie du pays. Beaucoup de gens estiment que cette situation est incompatible avec la notion de communauté nationale.

On peut évidemment répondre que c'est précisément pour permettre la mise en oeuvre de politiques de redistribution et de programmes sociaux différents qu'on a voulu établir une fédération. On peut certes demander au gouvernement central qu'il traite tous les Canadiens de la même manière, mais c'est là que doit s'arrêter le principe de l'équité horizontale. On ne devrait pas s'attendre à ce que les provinces adoptent

des politiques identiques. Si elles le faisaient, on serait d'ailleurs en droit de s'interroger sur l'opportunité de leur existence en temps qu'entité autonome et souveraine. Le principe de l'équité horizontale ne peut être appliqué intégralement si le concept de collectivité régionale doit trouver à s'exprimer.

La deuxième raison qui fait craindre un manque d'harmonie fiscale porte sur l'efficacité économique. Il y a maximisation de la production nationale ou globale lorsque le capital et la main-d'oeuvre sont répartis entre les régions de manière telle que la contribution de la dernière unité de chaque facteur employé est la même partout. Normalement, les individus, qu'il s'agisse de travailleurs ou de propriétaires d'équipements de production, auront intérêt à parvenir exactement à cette répartition des ressources entre les régions, à moins que n'interviennent des mesures qui les poussent à agir en sens contraire. Les considérations fiscales peuvent cependant avoir engendré des effets de distorsion qui empêchent les facteurs d'arriver à cette situation optimale. Si les divers systèmes provinciaux de dépenses fiscales ont un impact très différent sur la main-d'oeuvre et le capital, cela peut influencer sur les décisions relatives à l'établissement dans une province ou dans l'autre. En décidant s'il convient ou non de s'établir ailleurs, et où s'établir, les travailleurs prendront en considération non seulement les salaires qu'ils prévoient de gagner mais également l'ensemble des impôts qu'ils devront payer et des services qu'ils recevront du gouvernement. Si les bénéfices gouvernementaux paraissent suffisamment généreux, comme lorsque l'on offre des subventions à l'habitation ou des services médicaux ou scolaires de haute qualité, il pourra sembler raisonnable de sacrifier certains gains. Dans ce cas, il pourrait être tout à fait rationnel qu'un travailleur quitte une région à haut salaire pour s'établir dans une région à bas salaire. Du point de vue de la société cependant, voilà exactement ce qu'il ne faut pas faire. Les travailleurs passent d'emplois à haute productivité à des emplois à faible productivité; la production perdue par émigration n'est pas entièrement compensée par l'immigration. Contrairement à ce qui se produit lorsqu'il n'y a pas d'écarts fiscaux nets entre les provinces, les intérêts privés et sociaux sont maintenant incompatibles.

C'est ici que l'harmonisation des impôts devient importante. Si on peut taxer le revenu du capital et de la main-d'oeuvre de manière à supprimer toutes les influences fiscales sur les décisions concernant le choix d'une région, on maximisera à nouveau la production de la société. Pour y parvenir, affirme-t-on, il faut des taux d'imposition et des pratiques fiscales identiques, et le meilleur moyen de parvenir à cette uniformité est de confier la responsabilité des impôts au gouvernement central. Ottawa définirait l'assiette fiscale et les taux qu'il convient d'appliquer, percevrait les impôts pour minimiser les coûts d'adminis-

tration et remettrait aux provinces une part des recettes selon une formule pré-établie.

Pourtant, la centralisation des pouvoirs fiscaux n'est ni nécessaire, ni suffisante pour garantir la neutralité fiscale. Elle n'est pas suffisante car les décideurs se préoccupent non pas tant des taux d'imposition que du solde entre les impôts payés et les services reçus (ce que, dans le jargon des finances publiques, on appelle les bénéfices fiscaux nets). Si les provinces ont des structures de dépenses différentes, un régime fiscal parfaitement harmonisé laisserait subsister des écarts d'ordre fiscal.

Il se peut qu'une harmonisation fiscale ne soit nullement nécessaire puisque les provinces ont très peu de possibilités de se distinguer les unes par rapport aux autres en termes de bénéfices fiscaux nets, et ce quels que soient les pouvoirs qu'elles détiennent. La plupart des provinces canadiennes ont de petites économies ouvertes, ce qui signifie qu'elles ne possèdent que peu ou même aucun pouvoir de marchandage. Si l'une d'elles devait se distinguer trop nettement au point de vue des impôts, elle pourrait rapidement constater que le capital et la main-d'oeuvre se déplacent vers d'autres provinces. De la même manière, il est presque impossible à une province d'accorder des termes préférentiels puisque les autres provinces s'empresseraient de l'imiter, ce qui annulerait les effets recherchés. Il se peut donc qu'en réalité une harmonisation des impôts et des dépenses existe même si elle n'est pas expressément recherchée, ce qui n'exclut pas pour autant la possibilité d'une intense concurrence pour les recettes, concurrence qui a conduit à la « jungle fiscale » des années 1930.

En ce qui concerne les critères d'efficacité, il convient de noter enfin que même si l'harmonisation est souhaitable, et même si elle ne découle pas spontanément du jeu de la concurrence, on peut tout de même la réaliser en recourant à la coordination interprovinciale plutôt qu'à la centralisation. En d'autres mots, il n'y a pas de lien logique entre la décentralisation et l'absence d'harmonie fiscale; pas plus d'ailleurs qu'il n'y en a entre centralisation et harmonie (puisque ce sont les bénéfices fiscaux nets et non pas les taux d'imposition qui sont importants).

On reproche aussi fréquemment à un régime fiscal décentralisé de rendre très difficile, voire impossible, la poursuite d'une véritable politique fiscale. Les économies modernes mixtes sont soumises à des fluctuations macro-économiques périodiques provoquées par un déséquilibre entre l'offre et la demande globales. Les gouvernements peuvent atténuer ce déséquilibre en augmentant leurs achats de biens et de services lorsque la demande du secteur privé est faible, et en réduisant leurs achats lorsqu'il y a resserrement du marché. Ils peuvent en outre agir indirectement en essayant de modifier la consommation privée ou les décisions d'investissement en vue de rétablir l'équilibre. En réduisant les impôts lorsque la demande est faible, on peut parfois inciter les



consommateurs ou les investisseurs à accélérer leurs achats. Une augmentation des impôts peut aussi agir en sens contraire. En modifiant ainsi la demande globale, on estime pouvoir atténuer les effets des fluctuations économiques.

On a traditionnellement pris pour acquis que les politiques de stabilisation, qui sont devenues la préoccupation principale des gouvernements au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, devraient logiquement relever du gouvernement central. Les efforts des petits gouvernements régionaux en ce sens deviendraient rapidement inutiles en raison du caractère ouvert de leur économie. Par exemple, les concessions fiscales encourageront l'achat de produits fabriqués dans d'autres provinces tout autant que l'achat de produits locaux. Par conséquent, les provinces auront tendance à « sous-produire » leur politique de stabilisation, surtout pour des raisons de débordement comme on l'a mentionné plus haut. L'économie nationale étant plus grande et plus autosuffisante que les économies régionales, ce problème sera moins grave pour le gouvernement fédéral; mais pour exercer cette fonction avec efficacité, il doit maîtriser une part importante de l'assiette fiscale totale. Autrement, les provinces et les municipalités interviendront dans un sens procyclique et annuleront l'effet des mesures fédérales. C'est ce genre de raisonnement qui a conduit la Commission Rowell-Sirois à recommander un monopole fédéral des impôts sur le revenu et la mise en place d'un système en vertu duquel le gouvernement fédéral pourrait « louer » les impôts des provinces.

On peut invoquer trois arguments contre cette position. Premièrement, de nombreux économistes prétendent qu'aucun gouvernement, qu'il soit fédéral ou non, ne peut réellement mettre en oeuvre une politique de stabilisation contracyclique effective. Deuxièmement, même si le gouvernement fédéral peut jouer un rôle en cette matière, on ne connaît pas exactement la part de toutes les sources de taxation dont il a besoin pour influencer sur les dépenses. Il ne s'agit certainement pas de 100 pour cent, comme on le laisse parfois entendre, mais il est difficile de déterminer où se situe le seuil minimum. Enfin, il n'est pas nécessairement juste de prétendre que les gouvernements provinciaux interviendront dans un sens procyclique. Nous reprendrons l'examen de cette question à la Partie III.

Il existe un autre argument en faveur des subventions intergouvernementales. Les assises économiques des diverses régions seront forcément différentes, ce qui implique que les structures industrielles et professionnelles le seront également. Même si les salaires et les rendements du capital sont les mêmes dans toutes les régions, les revenus par habitant ne le seront donc pas. Certaines régions auront une plus grande proportion d'emplois hautement spécialisés, et donc hautement rémunérés; ou elles seront dotées de terres ou de ressources naturelles plus riches ou plus abondantes. Dans un monde moins idéal où les gains

ne sont pas égalisés et où l'emploi varie de façon sensible, les disparités de revenu seront encore plus prononcées.

Si les revenus varient, il en ira de même des assiettes fiscales. Si la perception des recettes est complètement décentralisée, alors, pour un même effort d'imposition (c'est-à-dire les impôts à payer en pourcentage du revenu total), les gouvernements des régions pauvres prélèveront moins de recettes et offriront donc des services inférieurs ou moins nombreux que ceux des régions riches. Elles devront donc taxer à des taux plus élevés pour offrir des biens et des services comparables à ceux des régions riches. Dans un cas comme dans l'autre, les résidents des régions désavantagées recevront des bénéfices fiscaux nets inférieurs à ceux des autres provinces. Pour des facteurs identiques, les revenus privés pourraient être les mêmes d'une région à l'autre, mais le bien-être total ne le sera pas. De plus, comme les bénéfices fiscaux nets ne peuvent d'aucune manière être taxés par le gouvernement fédéral, même le régime fiscal national aura une incidence différente d'une région à l'autre.

Comme on l'a mentionné brièvement déjà, ceci soulève des difficultés aussi bien du point de vue de l'efficacité que de celui de l'équité. Du point de vue de l'équité, les Canadiens dans une même situation économique ne sont pas traités de la même manière par le secteur public. Nous avons déjà vu ce concept dans notre discussion sur les politiques provinciales de redistribution, mais alors les écarts entre les positions fiscales nettes résultaient d'un choix politique. Ici, ils proviennent des disparités économiques et ils existent en moyenne pour tous les résidents des régions pauvres, même après que l'on a pris en compte les programmes de redistribution; en d'autres mots, les pauvres des régions défavorisées ne sont toujours pas en aussi bonne posture après la redistribution, et les riches sont en plus mauvaise position qu'ils ne le seraient s'ils vivaient ailleurs. Ces disparités impliquent que même si les provinces sont égales en principe, leur capacité d'utiliser efficacement les pouvoirs qui leurs sont attribués variera sensiblement.

Les considérations relatives à l'efficacité correspondent à celles dont on a déjà fait mention. Toutes choses étant égales, le capital et la main-d'oeuvre tendront à se déplacer des régions où le bénéfice fiscal net est faible vers celles où il est élevé. Par conséquent, il y aura « trop » de travailleurs ou d'investissements dans certaines régions, et pas assez dans d'autres. Du point de vue de la société, il serait préférable que de tels déplacements n'aient pas lieu; mais à cela, il est souvent répondu que tout écart fiscal net entre les régions se traduira par des écarts dans la valeur des maisons ou des terrains (c'est-à-dire que les écarts seront « capitalisés »). Dans ce cas, l'incitation à s'établir ailleurs est complètement annulée et il n'y a pas de perte d'efficacité.

Les paiements de péréquation sont un moyen de surmonter aussi bien les problèmes d'équité que d'efficacité au sein d'une fédération. Le

principe en est fort simple. Les gouvernements provinciaux ayant une capacité fiscale inférieure à un niveau jugé acceptable reçoivent des transferts inconditionnels de fonds. Lorsque l'on ajoute ces fonds aux recettes que le gouvernement peut lui-même percevoir, les disparités fiscales entre les provinces sont atténuées. Les transferts constituent en quelque sorte un dédommagement pour l'assiette fiscale dont la province ne dispose pas. Une fois les écarts réduits ou supprimés, les Canadiens se retrouvent plus ou moins égaux vis-à-vis de l'ensemble de leur gouvernement, ce qui correspond au principe de l'équité horizontale et réduit les déplacements interrégionaux qui sont socialement inefficaces.

Les paiements aux provinces sont inconditionnels. Les gouvernements provinciaux qui reçoivent ces paiements peuvent en disposer comme bon leur semble. À vrai dire, une province n'a même pas besoin de compléter ses subventions par un effort d'imposition particulier. Les transferts ont pour seul objet de permettre à toute province d'offrir des services publics au niveau de la moyenne nationale. C'est à elle seule qu'il appartient de déterminer si elle utilisera les fonds à cette fin. Comme l'a noté la Commission Rowell-Sirois lorsqu'elle a proposé les subventions d'après la norme nationale, « une province reste libre, si elle le juge bon, d'abaisser le niveau de ses services afin de diminuer ses impôts. Elle peut d'un autre côté, établir des services supérieurs à la moyenne à condition que ses habitants consentent à subir une fiscalité correspondante. Par exemple, tout comme à l'heure actuelle, elle pourra mettre ses services de voirie à la portion congrue afin de mieux doter l'enseignement, ou bien fermer les écoles pour enrichir la voirie ».

Il est normal que les paiements de péréquation soient inconditionnels puisqu'ils ont pour objet de remplacer les revenus que les autres provinces plus riches peuvent elles-mêmes prélever. La décision de décentraliser les pouvoirs de dépenser et de taxer au sein d'une fédération repose sur d'autres considérations. Les paiements de péréquation ne sont rien d'autre qu'une conséquence nécessaire de cette décision, une façon de s'assurer que tous les gouvernements pourront assumer convenablement les responsabilités qui leur ont été attribuées. Assujettir les paiements à certaines conditions serait contraire à la nature même du fédéralisme.

On trouve donc dans chacune des conceptions du fédéralisme qui ont été exposées à la Partie I une justification pour les transferts intergouvernementaux. Les subventions peuvent dans plusieurs cas améliorer l'allocation des ressources au sein de l'économie. Les contributions fédérales à certains programmes peuvent renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté nationale. Les transferts aux régions pauvres permettent à ces dernières de promouvoir leurs propres objectifs régionaux dans les mêmes conditions que les provinces riches. Enfin, les subventions peuvent souvent corriger les effets de débordement.

ment qui mettent certains résidents à la merci d'autorités gouvernementales à l'égard desquelles ils n'ont aucun recours électoral.

Comme on pouvait s'y attendre, les théories du fédéralisme ne fournissent donc pas de règles précises en ce qui concerne la répartition des pouvoirs d'imposition. Certaines circonstances militent en faveur de la centralisation, d'autres en faveur de la décentralisation. Toute répartition des pouvoirs sera donc le produit d'une société particulière et de son histoire. Comme on pourra le constater dans la partie suivante, le Canada n'échappe pas à cette règle.

## **L'expérience canadienne**

Cette partie du chapitre s'inspire de documents rédigés pour la Commission par Robin Boadway, Anthony F. Shephard et Peter A. Cumming. On y fait état des travaux de Thomas J. Courchene et James A. Brande. (voir Annexe A).

Les arrangements fiscaux intergouvernementaux canadiens actuellement en vigueur comportent quatre caractéristiques de base. Les accords de perception d'impôts prévoient la perception des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Les trois autres catégories ont déjà été mentionnées au tableau 9-1. Les subventions aux provinces effectuées en vertu du Financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada représentent les principaux efforts du gouvernement fédéral dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être social. Le programme de péréquation permet de transférer des fonds des coffres fédéraux aux provinces dont les assiettes fiscales sont jugées insuffisantes. Dans les pages qui suivent, nous discuterons successivement de chacun de ces programmes. Dans chaque cas, nous présenterons un historique du programme, puis nous en exposerons brièvement les dispositions actuelles, les problèmes qu'elles soulèvent et les principaux projets de réforme envisagés.

### ***Les accords de perception d'impôts***

#### **HISTORIQUE**

La fiscalité canadienne a une histoire longue et complexe. En 1867, l'AANB accordait au gouvernement fédéral des pouvoirs illimités d'imposition tout en limitant les pouvoirs des provinces au domaine des impôts directs. On enleva donc aux provinces ce qui était à l'époque la plus importante source de revenu. Le gouvernement fédéral consentit donc à verser aux provinces des montants annuels précis qui devaient constituer un « règlement final et complet » de toutes les réclamations qui lui avaient été présentées. Les besoins de recettes municipales étaient la responsabilité des provinces. À l'époque, les recettes propres

des provinces représentaient 27 pour cent des recettes totales des gouvernements (voir Annexe A pour Courchene). Les efforts d'imposition des provinces s'accrurent progressivement à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, mais surtout au cours des premières décennies du siècle suivant, au fur et à mesure qu'augmentaient leurs responsabilités de dépenses. À la veille de la crise économique des années 1930, les gouvernements provinciaux et locaux percevaient plus de 70 pour cent de toutes les recettes du secteur public. Jamais la répartition des pouvoirs fiscaux au Canada ne fut plus conforme à la conception classique du fédéralisme décrite précédemment.

Les efforts entrepris en vue d'interrompre la chute des revenus au cours des années 1930 donnèrent lieu à « la jungle fiscale » et soulevèrent de nombreuses difficultés d'ordre fiscal. C'est pour les résoudre que fut créée la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces, mieux connue sous le nom de Commission Rowell-Sirois. Celle-ci recommanda qu'Ottawa perçoive tous les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés et les droits de succession, et qu'il transfère des fonds aux provinces. Son rapport reçut cependant un très mauvais accueil politique. Le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale convainquit les provinces d'accepter ce qu'une Commission royale n'avait pu leur faire accepter, soit les accords de location d'impôts. Ottawa prit en charge les trois sources d'imposition, en échange de quoi il s'engagea à verser aux provinces des montants précis. Selon la plupart des auteurs, ce fut alors l'apogée de la centralisation du régime fiscal canadien, tout comme la décennie qui avait précédé la crise économique avait été l'apogée de la décentralisation.

Les accords de location d'impôts furent maintenus pendant un certain temps après la guerre, mais avec d'importantes modifications, notamment le retrait du Québec et de l'Ontario en 1947, et du Québec, encore une fois, en 1952. Les accords de partage des impôts de 1957 constituèrent une étape nouvelle et importante puisqu'ils permirent aux provinces de continuer de louer le champs des impôts directs ou de prélever leurs propres impôts et droits de successions. Si la deuxième hypothèse était retenue par une province, Ottawa s'engageait à accorder à ses contribuables un abattement de l'impôt fédéral payable équivalent à l'impôt provincial. D'un régime de location des impôts, on était passé à un régime de « partage » des impôts où les parts relatives de chaque gouvernement pouvaient être négociées. Grâce aux pressions du Québec et d'autres provinces, la part provinciale augmenta sensiblement jusqu'en 1967. Le gouvernement fédéral annonça clairement alors qu'il ne réduirait plus ses impôts pour permettre aux provinces d'accroître les leurs sans effort. Dorénavant, les provinces auraient à prendre leur propres décisions et à adopter leur propre législation, et ce

même si Ottawa continuait de percevoir les impôts en leur nom. Il y eut un autre transfert d'impôt en 1967 mais il s'agissait cette fois d'une aide fédérale au titre de l'enseignement post-secondaire.

Le passage des accords de location aux accords de partage rendait également nécessaire l'adoption d'un système de péréquation explicite. Les montants versés aux provinces dans le cadre des accords de location n'avaient aucun lien avec la valeur des assiettes fiscales des provinces. Les paiements de location comportaient donc un élément implicite de péréquation. Avec les accords de partage des impôts, on observait des écarts importants entre les rendements des impôts provinciaux. Il fallait donc établir un programme distinct. Celui-ci fut institué en 1957 et fut progressivement élargi au cours des années qui suivirent.

En vertu des accords de perception d'impôts, accords qui sont encore aujourd'hui en vigueur, les provinces furent tenues d'adopter des lois pour fixer leurs propres taux d'imposition sur le revenu des particuliers et des sociétés, mais Ottawa s'engagea à continuer de les percevoir gratuitement tant que certains critères relatifs à la définition du revenu imposable et aux exemptions étaient respectés. Si une province ne voulait pas accepter ces conditions, elle pouvait établir et administrer son propre régime fiscal, ce que le Québec a continué de faire pour les deux impôts et l'Ontario pour l'impôt sur le revenu des sociétés.

D'autres modifications furent apportées aux accords suivants. Les réformes fiscales fédérales effectuées après 1972 eurent des effets si importants sur les recettes fiscales des provinces qu'une « garantie de recette » fut instituée en 1972. En 1977, à la suite d'un changement dans le mode de financement des programmes à frais partagés, un autre transfert important de points d'impôts aux provinces eut lieu. Les transferts fédéraux au titre de l'éducation et de la santé furent alors liés à la croissance du PNB plutôt qu'à celle des coûts effectifs des programmes; et ils prirent la forme d'un mélange de points d'impôts et de paiements en espèces. Le système prit le nom de Financement des Programmes Établis (FPE). Il correspondait à une accentuation sensible de la décentralisation fiscale et à un allègement des conditions des programmes fédéraux. La garantie des recettes fut également sensiblement affaiblie. L'Alberta institua en 1981 son propre impôt sur le revenu des sociétés, ce qui en fit la troisième province à établir son propre impôt. Les accords de 1982 maintinrent essentiellement les dispositions en vigueur jusque là, bien que d'importantes modifications furent apportées au FPE. Celles-ci seront examinées un peu plus loin.

## LES ARRANGEMENTS ACTUELS

Le gouvernement fédéral administre et perçoit actuellement les impôts

sur le revenu des particuliers pour neuf provinces, le Québec étant la seule exception. L'étude de Courchene analysant le fonctionnement du système, on ne présentera donc ici qu'une brève description. Ottawa définit d'abord ce qu'est un revenu, puis les déductions auxquelles le contribuable a droit. En soustrayant les exemptions personnelles du revenu, on obtient un certain revenu imposable qui, lorsqu'il est multiplié par le barème des taux fédéraux marginaux, produit « l'impôt fédéral de base ». Les provinces appliquent ensuite un pourcentage unique à ce dernier chiffre pour obtenir « l'impôt provincial payable avant les crédits ». À ce stade, les provinces peuvent mettre en oeuvre diverses formes de crédit d'impôt telles que les allocations pour les impôts fonciers, les contributions politiques, etc. Ottawa administre ces divers programmes selon un certain tarif en autant qu'ils satisfassent certains critères de simplicité et qu'ils ne modifient pas l'harmonie essentielle de l'ensemble du régime fiscal.

Les arrangements relatifs à l'impôt du revenu des sociétés sont semblables. Ottawa définit la structure de l'impôt et les provinces participantes (toutes les provinces sauf l'Ontario, le Québec et l'Alberta) fixent leurs propres taux en conséquence. La seule différence par rapport à l'impôt sur le revenu des particuliers, est que les taux s'appliquent aux revenus fédéraux imposables des sociétés; en d'autres mots, les taux sont appliqués avant le barème des taux fédéraux, c'est-à-dire que les provinces peuvent varier les taux selon la dimension de l'entreprise. Elles n'ont donc pas à se conformer à la pratique fédérale, comme elles doivent le faire pour ce qui est des taux marginaux d'imposition applicables aux différentes catégories de revenus des individus. L'autre élément important est que toutes les provinces, y compris les provinces non signataires, souscrivent à une formule commune pour répartir entre les provinces le revenu des sociétés qui ont des activités dans plus d'une province.

## LES PROBLÈMES ET LES PROJETS DE RÉFORME

Les principes exposés dans les paragraphes précédents soulèvent quatre questions au sujet des accords actuels de perception d'impôts. Premièrement, y aurait-il un écart vertical tel que le gouvernement fédéral ou les provinces puissent se retrouver avec des revenus insuffisants? Deuxièmement, les accords constituent-ils un moyen utile et économique de percevoir les impôts? Troisièmement, offrent-ils le meilleur compromis possible entre le désir de satisfaire l'autonomie provinciale et le besoin d'harmonisation fiscale? Enfin, les possibilités de mettre en oeuvre des politiques fiscales contracycliques effectives ont-elles été sérieusement compromises par la fragmentation des pouvoirs d'imposition et de dépenser? Nous examinerons les trois premières questions ici, l'examen de la quatrième étant reportée à la Partie III.



### *L'écart vertical*

On se rappellera que la notion d'un écart vertical renvoie à un déséquilibre structurel entre les responsabilités de dépenses et les sources de revenus, soit au niveau des gouvernements provinciaux, soit à celui du gouvernement central. Au Canada, on a cru pendant longtemps que tout écart vertical ne pourrait provenir que d'un surplus de recettes du gouvernement fédéral, surplus qui contrastait avec la situation financière difficile des provinces. Depuis quelques années, cependant, Ottawa soutient qu'il est confronté à un déficit structurel dû à un accès insuffisant aux recettes provenant des ressources naturelles et à l'accroissement très rapide des dépenses associées aux programmes provinciaux dans les domaines de l'enseignement, de la santé et du bien-être social (mémoire du ministère des Finances à la Commission Breau).

Boadway (voir Annexe A) passe en revue les principaux ouvrages traitant de la question du déséquilibre fiscal vertical. Il note tout d'abord que les deux ordres de gouvernement ont accès aux principales sources de taxation (les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés) de sorte que les aspects constitutionnels ne soulèvent pas de difficulté. La seule exception à cet égard est l'incapacité du gouvernement fédéral de s'approprier directement une part quelconque des recettes provenant des ressources naturelles que les gouvernements provinciaux peuvent prélever. Nous examinerons cette question plus tard lorsque nous traiterons de la péréquation. La concurrence fiscale entre les provinces qui aurait pour effet de réduire les taux d'imposition à un niveau proche de zéro fut également jugée comme n'ayant aucun fondement théorique.

La seule cause possible d'un déséquilibre vertical viendrait donc de la concurrence que se livrent le gouvernement fédéral et les provinces au sujet de « l'espace fiscal » qu'ils sont en droit d'occuper à l'intérieur du champ des impôts sur le revenu. La conception que Boadway a de ce processus ne manque pas d'intérêt. Ottawa exploite sa position dominante dans les champs d'imposition pour fixer les taux qu'il souhaite, compte tenu de ses plans de dépenses. Une partie de ses déboursés est constituée de transferts aux provinces, transferts qui servent à financer des programmes que le gouvernement fédéral veut influencer. Les provinces doivent ensuite prélever leurs propres impôts pour combler la différence entre ce qu'elles veulent dépenser et ce qu'elles reçoivent du gouvernement fédéral sous forme de subventions. Il y a donc déséquilibre vertical si les provinces ne peuvent prélever suffisamment de revenus pour combler cette différence; bref, s'il y a un plafonnement de l'effort d'imposition provincial. Comme il n'existe aucune donnée permettant de lier les déficits à l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement (comme l'a démontré l'étude du Conseil économique du Canada sur le Financement de la Confédération, 1982), Boadway estime que les craintes au sujet d'un déséquilibre fiscal, la première des questions soulevées plus haut, n'ont aucun fondement.



### *Les coûts d'administration*

Il existe très peu de données permettant de comparer l'efficacité des arrangements actuels et ceux d'un système plus décentralisé. Le Conseil économique de l'Ontario a essayé d'estimer les coûts que cette province aurait à encourir si elle établissait son propre impôt sur le revenu des particuliers. Tout en insistant sur le caractère très incertain de ses estimations, le Conseil fut amené à conclure que les coûts d'administration et de conformité seraient « importants » (Conseil économique de l'Ontario, 1983, p. 130), et qu'il n'y aurait pas de diminutions correspondantes des déboursés fédéraux, ce qui montre l'avantage d'une administration et d'une perception coordonnées et l'inutilité de créer onze agences de perception séparées.

### *L'harmonisation*

La question la plus importante est cependant celle-ci : les accords de perception d'impôts réalisent-ils un juste équilibre entre les besoins régionaux et nationaux ? Selon Boadway, le régime fiscal fédéral idéal est un régime où « l'on obtient les avantages de la centralisation sous forme d'harmonisation fiscale et de faibles coûts de perception tout en satisfaisant les désirs des provinces d'adopter leurs propres politiques et structures fiscales en conformité avec les aspirations de leur électeurat, d'une manière qui ne fragmente pas de façon excessive l'union économique ». Jusqu'à quel point les accords de perception d'impôt satisfont-ils ces exigences ?

On peut soutenir que les arrangements ont rendu des services utiles jusqu'à ce jour. Malgré ses aspects décentralisés, le Canada est souvent perçu comme la fédération ayant le régime fiscal le plus harmonisé. S'il en est ainsi, c'est surtout en raison des conditions de participation aux accords, et aussi à cause du caractère très ouvert de la plupart des économies provinciales. Que même les provinces non-signataires souscrivent à la formule de répartition de l'impôt sur le revenu des sociétés paraît également très opportun, surtout en regard de la controverse sur l'impôt unitaire aux États-Unis. Le système tolère pourtant une très grande diversité régionale. Les taux d'imposition peuvent varier d'une province à l'autre, et on observe d'ailleurs des écarts sensibles à cet égard. L'introduction de crédits d'impôt provinciaux est venue ajouter une autre dimension à cette souplesse en permettant aux provinces d'adopter des mesures fiscales à l'intention de groupes particuliers, sans pour autant encourir de pénalités. L'impôt sur les profits des sociétés est encore plus flexible puisque les provinces peuvent adopter leurs propres barèmes de taux. Les exigences de Boadway semblent satisfaites pour une bonne part.

Ce système d'harmonisation et de coordination semble cependant très fragile. L'Alberta s'est récemment retirée des accords relatifs à l'impôt sur le revenu des sociétés pour établir son propre régime. La Colombie-Britannique a menacé de faire la même chose. L'Ontario et

l'Alberta ont également envisagé de se retirer des arrangements relatifs à l'impôt sur le revenu des particuliers. En 1979, le Québec a institué un Régime d'Épargne Action, en vertu duquel un contribuable peut déduire jusqu'à 15 000 dollars de son revenu imposable provincial pour l'achat de nouvelles actions émises par des sociétés québécoises. La Colombie-Britannique a récemment institué un crédit d'impôt pour l'habitation et l'emploi que le gouvernement fédéral a accepté d'administrer et qui, selon Courchene, aura pour conséquence « d'ériger des obstacles aux mouvements interprovinciaux de capital et de sociétés ».

Le problème tient au fait que le processus, qui autrefois était suffisamment souple pour équilibrer la reconnaissance de la diversité régionale et les bénéfices économiques d'un environnement fiscal cohérent à l'échelle nationale, ne permet plus de relever les défis de l'heure. Ceci s'explique en partie par le fait qu'on lui demande de satisfaire un nombre croissant d'exigences. Les provinces poursuivent maintenant des politiques économiques et sociales beaucoup plus complexes et elles tiennent à les mettre en oeuvre par le truchement du régime fiscal. On est également beaucoup moins porté à considérer Ottawa comme le gouvernement « supérieur » en matière économique, ce qui accroît les risques de conflit.

Mais il y a eu aussi le fait qu'Ottawa tend à abuser de sa position de *leader* dans le domaine. Les dernières tentatives en vue de réformer le régime fiscal fédéral, notamment au cours des années 1970, dans la foulée du rapport Carter et du Livre Blanc, puis à l'occasion du Budget de novembre 1981, furent mises en oeuvre sans que l'on consulte pleinement les provinces. Pour les provinces participant aux accords de perception d'impôts, ces modifications avaient pourtant une très grande importance. Toute modification de la définition du revenu imposable ou des déductions, ou encore du barème des taux, affecte les recettes fiscales des provinces. C'est d'ailleurs la façon arbitraire dont les modifications de 1981 furent annoncées qui poussa l'Ontario à étudier la possibilité de se retirer de ces accords.

Il existe actuellement deux courants de pensée au sujet de l'avenir des accords de perception d'impôts. Le premier, que l'on peut facilement associer aux modèles de choix public ou de fédéralisme comparatif, affirme qu'il est préférable de « ne rien faire ». Il se peut que la fragmentation s'accroisse et aboutisse à l'établissement de onze régimes différents pour les impôts sur le revenu des individus et des sociétés. Mais, selon ce courant de pensée, il ne s'agit pas là d'un problème grave. S'il y a eu jusqu'à maintenant un niveau élevé de coordination, ce n'est pas grâce à l'habileté ou à la bonne volonté des politiciens et des bureaucrates mais plutôt au fait que de petites économies ouvertes n'ont pas tellement le choix. Les provinces ne peuvent guère s'écarter des pratiques des autres provinces sans en subir les conséquences sur le plan économique. Si elles décident de le faire, c'est leur droit le plus strict puisqu'elles détiennent des pouvoirs souverains en cette matière. Mais

de mauvaises décisions auront des conséquences sur les résultats de la prochaine élection. Quant aux bonnes décisions, elles seront adoptées et mises en oeuvre par d'autres provinces, et seront même un jour acceptées par le gouvernement central. On recommande donc de laisser les accords mourir de mort naturelle si tel est le désir des provinces.

L'autre courant de pensée s'inscrit davantage dans la tradition du fédéralisme coopératif. Il ne nie pas la rationalité des acteurs économiques et politiques, mais il admet qu'il y a des situations où même ces agents peuvent être acculés à des comportements mutuellement destructeurs. Une action engendre une réaction, laquelle engendrera une autre réaction, et ainsi de suite. Le résultat final est que tous se retrouveront en plus mauvaise posture bien que personne n'ait donné l'impression à quelque moment que ce soit d'agir de façon irrationnelle. Les forces économiques et politiques peuvent sans doute ramener les esprits à une plus grande sagesse, mais seulement une fois que des pertes importantes auront été encourues. Cependant, comme l'a remarqué Brander (voir Annexe A), on peut prévenir ce genre de comportements mutuellement destructeurs en établissant dès le départ des règles précises auxquelles tous peuvent souscrire.

Appliquée aux arrangements fiscaux intergouvernementaux, cette conception appelle l'élaboration d'un code de conduite fiscale, faisant l'objet d'un commun accord et fixé pour une période déterminée (peut-être cinq ans). Ce code supprimerait la principale objection formulée à l'égard du système actuel : la possibilité d'une décision unilatérale prise par un gouvernement et qui affecte les revenus de plusieurs gouvernements. Il se peut cependant que la plupart des gouvernements, y compris le gouvernement fédéral, ne puissent accepter les restrictions que le code imposerait à leur liberté légitime d'adapter leurs impôts à leurs objectifs économiques et sociaux. Bien entendu, ceux qui préconisent l'adoption d'un code de conduite fiscale croient que les coûts économiques de la fragmentation sont en principe suffisamment importants pour justifier l'imposition de telles restrictions.

## ***Les transferts intergouvernementaux***

### **HISTORIQUE**

Les transferts intergouvernementaux peuvent être classés en deux grandes catégories : les transferts conditionnels et les transferts inconditionnels. Ces derniers sont comme leur nom l'indique, de simples transferts de recettes du gouvernement fédéral vers les gouvernements provinciaux. Ottawa ne cherche en aucune façon à influencer la manière dont les fonds sont dépensés. Avant 1957, les principaux paiements de ce type étaient les subventions statutaires telles qu'elles furent établies en 1867 et modifiées par la suite, ainsi que les sommes versées en vertu des accords de location d'impôt. On a traité brièvement de ces aspects

historiques dans la section précédente. En 1957, les paiements de péréquation vinrent s'ajouter à la catégorie des transferts inconditionnels. Ceux-ci sont examinés plus en détail dans la section qui suit.

Dans la présente section, nous examinerons les transferts appartenant à la catégorie des subventions conditionnelles, subventions que l'on désigne aussi sous le nom de « programmes à frais partagés ». Il s'agit là de termes très généraux, et on peut envisager une grande diversité d'arrangements individuels. En général, on peut classer ces programmes en deux catégories : les arrangements de partage proportionnel des coûts et les arrangements de financement en bloc. En vertu des arrangements de partage proportionnel des coûts, le gouvernement fédéral s'engage à rembourser aux trésors provinciaux une proportion fixe (habituellement mais pas nécessairement la moitié) des dépenses provinciales encourues pour les programmes couverts par les arrangements. Le financement en bloc est une forme légèrement différente du programme à frais partagés. En effet, les transferts continuent d'être affectés à des fins particulières mais leur valeur n'est plus déterminée en fonction des dépenses provinciales.

Tout comme les arrangements de frais partagés peuvent être divisés en arrangements de partage proportionnel et arrangements de financement en bloc, ils peuvent être aussi plus ou moins conditionnels. L'admissibilité d'une province peut être liée à un ensemble de normes détaillées comprenant des mécanismes de surveillance ou des rapports détaillés; ou elle peut être définie en termes très généraux et ne comporter aucune sanction pour les provinces qui refusent de se conformer à certaines règles. Les programmes très conditionnels ont pour avantage de permettre une participation fédérale très active dans des domaines de compétence provinciale, de permettre une définition précise de normes nationales, et de garantir que si les provinces sont responsables de l'administration de certains programmes devant le gouvernement fédéral, celui-ci pourra en retour être responsable de ses dépenses devant le Parlement. Ils ont pour inconvénient l'empiétement sur l'autonomie provinciale, la réduction de la capacité des provinces d'adapter les divers programmes à certains besoins locaux et de tenter certaines expériences, et l'entrave à la liberté des législatures provinciales de mettre en cause la responsabilité de leur cabinets.

Au cours des années 1960 et 1970, les transferts fédéraux aux provinces ont été assujettis à des conditions de moins en moins rigoureuses et ont pris de plus en plus la forme d'un financement en bloc. Entre 1981 et 1984, cependant, le gouvernement fédéral a cherché à imposer des conditions plus strictes en invoquant le besoin de réduire les dépenses et de promouvoir les intérêts fédéraux d'augmenter la responsabilité.

Enfin, comme nous l'avons déjà mentionné, les arrangements relatifs aux transferts peuvent prévoir soit des transferts en espèces, soit des transferts d'espace fiscal. Dans ce dernier cas, le gouvernement fédéral

cède un certain espace fiscal en réduisant ses impôts pour que les provinces puissent augmenter les leurs sans alourdir le fardeau total des impôts. Les transferts conditionnels sont généralement des transferts en espèces. Si une province ne remplit pas les conditions du programme, le paiement peut être suspendu. On a discuté brièvement dans la section précédente des moyens d'accorder aux provinces un espace fiscal en recourant à des crédits ou à des abattements. Le lien entre espace fiscal et programmes conditionnels est plus ténu puisque le gouvernement fédéral ne peut influencer sur la façon dont les provinces utilisent cet espace. Comme nous le verrons bientôt, cette ambiguïté s'inscrit au coeur même des débats actuels sur les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux.

Ces divers éléments des arrangements de transferts intergouvernementaux forment un ensemble pour le moins déroutant. Cependant, leur complexité procure au moins un avantage important aux gouvernements canadiens : elle donne aux arrangements une très grande souplesse. Par exemple, si on veut décentraliser notre régime fiscal afin de donner plus de pouvoirs et d'autorité aux provinces, on tendra à adopter des arrangements de financement en bloc, des conditions assez vagues, et un transfert assez important de points d'impôts. On pourra imposer une plus grande centralisation en établissant des conditions plus strictes et plus précises et en recourant davantage aux transferts en espèces.

Les premiers transferts conditionnels aux provinces furent institués au tournant du siècle lorsqu'Ottawa consentit à financer une portion des coûts d'établissement des club 4-H. On institua quelques autres programmes au cours de la Première Guerre mondiale et durant les années qui suivirent, notamment dans les domaines de la coordination des bureaux d'emploi, de l'enseignement technique, de la construction de routes, et du contrôle des maladies vénériennes. Le régime des pensions de vieillesse institué en 1927 fut le premier programme à frais partagés dans le domaine de la sécurité sociale. Au cours des premières années du programme, Ottawa défrayait la moitié des coûts provinciaux. En 1931, la part fédérale fut portée à 75 pour cent. En 1937, on modifia le programme pour autoriser des paiements aux aveugles.

C'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, cependant, que furent mis en oeuvre les principaux accords à frais partagés. En 1948, on institua les subventions nationales pour la santé en vue de promouvoir le financement fédéral de toute une gamme de projets de santé. En 1952 furent adoptées les lois sur la Sécurité de la vieillesse et sur l'Aide à la vieillesse, qui accrurent le rôle fédéral dans le domaine des pensions. Les programmes à frais partagés pour les invalides furent mis en oeuvre en 1954, et les contributions fédérales au titre de l'Aide sociale furent instituées en 1955. L'année 1957 marqua l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'Assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* en vertu de laquelle le gouvernement fédéral s'engageait à défrayer la moitié des

coûts de certains services internes et externes de santé. On accordait déjà des subventions par habitant aux universités depuis 1951 et, en 1960, on octroya des fonds fédéraux pour la formation technique et professionnelle en vertu de la *Loi sur l'Aide à la formation technique et professionnelle*.

Le développement de l'État-Providence se poursuivit au cours des années 1960. Le Régime des pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec furent institués en 1965, et le Régime de supplément du revenu garanti fut mis en oeuvre en 1966. Au cours de cette même année, on regroupa au sein du Régime d'assistance publique du Canada tous les programmes fédéraux-provinciaux reposant sur un test des besoins ou des revenus, Régime en vertu duquel Ottawa s'engagea à défrayer 50 pour cent des coûts d'aide aux personnes dans le besoin et des coûts d'élargissement et d'amélioration des services de bien-être social. La dernière grande initiative fut la *Loi sur l'assurance-maladie* adoptée en 1966 et mise en oeuvre en 1968. En vertu de cette loi, Ottawa s'engagea à défrayer 50 pour cent de toutes les dépenses provinciales au titre de l'assurance-maladie, à la condition toutefois que le programme provincial respecte les conditions fédérales relatives à l'accessibilité sans frais pour les usagers, et l'administration par des organismes à buts non lucratifs.

Il est intéressant d'analyser la façon dont ces diverses initiatives fédérales furent accueillies. Bien que l'institution de chaque grand programme à frais partagés donna lieu à d'importants débats fédéraux-provinciaux, toutes les provinces à l'exception du Québec semblèrent admettre, au cours des années 1950 et 1960, que les programmes constituaient le moyen de favoriser l'établissement de normes nationales et de s'assurer que tous les Canadiens puissent profiter de toute la gamme des services gouvernementaux modernes. Au cours de ces premières années, la légitimité des initiatives fédérales n'était pas mise en question et les provinces elles-mêmes, notamment les plus petites et les plus pauvres, souhaitaient une participation financière plus grande du gouvernement fédéral dans les domaines de croissance rapide. Cette acceptation se traduisait par des mécanismes de transferts tels que l'assurance-hospitalisation et le Régime d'assistance publique du Canada. Il s'agissait d'arrangements de partage proportionnel qui comportaient des conditions passablement strictes.

Au cours des années 1960, cependant, apparurent des signes de fragilité. Même avant les années 1960, les gouvernements successifs du Québec avaient rejeté les programmes à frais partagés en affirmant qu'ils reposaient sur un usage inconstitutionnel du pouvoir de dépenser. On reprochait notamment au gouvernement fédéral de s'immiscer dans des domaines de compétence provinciale et d'imposer des valeurs « nationales » qui ne correspondaient pas aux aspirations particulières de la société québécoise. Cette réaction négative aux programmes fédé-

raux s'accroît après 1960, au fur et à mesure que les différents gouvernements du Québec se firent les promoteurs de l'État québécois et tentèrent de l'utiliser pour élargir leurs propres programmes et développer la société québécoise. Il ne s'agissait donc pas simplement de demander au gouvernement fédéral de limiter ses initiatives, mais bien d'accroître la capacité fiscale des provinces afin qu'elles poursuivent leurs propres priorités. L'opposition du Québec eut pour conséquence l'adoption de la *Loi sur les Programmes établis (arrangements provisoires) de 1964* qui offrait à chaque province la possibilité de se retirer de plusieurs programmes à frais partagés et de recevoir, sous forme de points d'impôt et de paiements fédéraux en espèces, des sommes équivalentes à ce qu'Ottawa aurait dépensé au titre du programme dans la province.

Seul le Québec se prévalut de cette possibilité; mais au fur et à mesure que l'État-providence se consolidait et que d'autres provinces acquéraient une plus grande confiance dans la gestion de leurs affaires, la résistance aux nouvelles initiatives fédérales s'intensifia. Les provinces se montrèrent de plus en plus critiques à l'égard des « intrusions » fédérales, insistant sur le fait qu'elles créaient des distorsions dans les priorités provinciales, qu'elles assujettissaient la planification fiscale provinciale aux aléas des décisions fédérales, et qu'elles réduisaient la marge de manoeuvre des gouvernements provinciaux en les incitant à privilégier des domaines où le gouvernement fédéral offrait des subventions aux dépens d'autres domaines dont il était complètement absent.

Ironie de l'histoire, cependant, c'est Ottawa qui insista pour que l'on décentralise davantage ces arrangements à coûts partagés. En 1967, on procéda à la mise en oeuvre d'une proposition déjà ancienne visant à remplacer le financement fédéral de l'enseignement post-secondaire par un transfert aux provinces de 4 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et de 1 point de l'impôt sur le revenu des sociétés. Des subventions en espèces furent également offertes pour combler la différence entre une contribution annuelle garantie et la valeur des points d'impôt. Ce mélange de points d'impôts et de transferts en espèces que l'on avait introduit une première fois en 1960 pour remplacer les subventions directes aux universités du Québec et auquel on avait donné plus d'ampleur à l'occasion des arrangements de retrait de 1964 devint un modèle pour la décennie qui suivit.

Tout au cours des années 1970, les programmes à frais partagés furent soumis à de nouvelles tensions. Premièrement, le gouvernement fédéral s'inquiétait de ce que le retrait du Québec et le transfert de points d'impôts donnaient à cette province un « statut spécial ». Il souhaitait rétablir un meilleur équilibre entre les provinces. Deuxièmement, le gouvernement fédéral était de plus en plus préoccupé par sa capacité de maîtriser la croissance de ses dépenses. Le partage des coûts par moitié signifiait qu'une partie importante des dépenses fédérales relevait de



décisions provinciales. De plus, on s'inquiétait de ce que les programmes à frais partagés ne favorisassent aucunement le sens de l'économie. Chaque dollar additionnel qu'une province dépensait ne lui coûtait en réalité que 50 cents. Par contre, une économie de 1 dollar ne rapportait que 50 cents au Trésor provincial.

Ces divers facteurs militaient en faveur d'une plus grande décentralisation des arrangements fiscaux. Ils aboutirent à l'adoption en 1977 de la *Loi sur les arrangements relatifs aux Financement des Programmes Établis*. Bien que les détails de ces arrangements ne manquaient pas de complexité, leurs principes étaient passablement simples. On parvint à une plus grande décentralisation en recourant au financement en bloc, à des transferts additionnels de points d'impôts et, en ce qui concerne l'enseignement post-secondaire, à la suppression de tout lien direct entre les dépenses du programme et les conditions en vertu desquelles les programmes étaient offerts. On allait également faire des économies en supprimant tout lien direct entre la valeur des paiements et les coûts réels d'un programme; dès lors, les paiements devaient être liés à la croissance du PNB qui, à l'époque, augmentait moins rapidement que les dépenses des programmes. Ainsi, la croissance des contributions fédérales serait maîtrisée et les provinces auraient davantage intérêt à limiter la croissance de leurs dépenses. De plus, comme les paiements devaient être remplacés par un mélange de transferts de points d'impôts et de transferts en espèces, toutes les provinces allaient se retrouver dans une situation plus proche de celle du Québec.

On pouvait donc présenter ces arrangements comme un progrès sur la voie de la reconnaissance de l'autonomie provinciale, du « désenchevêtrement » des responsabilités fédérales et provinciales et de la limitation des dépenses gouvernementales, ce qui témoigne encore une fois de la flexibilité des arrangements relatifs aux transferts intergouvernementaux. Mais les arrangements ne conduisaient pas à une décentralisation totale : les conditions relatives à l'assurance-hospitalisation et à l'assurance-maladie demeuraient inchangées. Les provinces acceptèrent aussi de consulter le gouvernement fédéral au sujet de l'enseignement postsecondaire.

En 1982, les conditions économiques avaient sensiblement changé. Tout d'abord, avec l'augmentation rapide de la valeur nominale du PNB, les transferts fédéraux avaient augmenté plus vite qu'ils ne l'auraient fait si on avait continué de les calculer en proportion des dépenses encourues par les provinces. Par ailleurs (en raison d'une garantie intégrée à la formule FPE et selon laquelle la valeur des points d'impôts transférés aux provinces devaient toujours être au moins égale à la valeur de la partie de la subvention constituée de paiements en espèces), lorsque la récession sévit et que le rendement des points d'impôts diminuait, la proportion des transferts fédéraux constitués de paiements en espèces



augmenta. De plus, comme les transferts n'étaient plus liés aux dépenses des programmes, le gouvernement fédéral avait le sentiment de ne plus exercer le peu d'influence qu'il avait déjà eue sur le contenu et les normes des programmes. D'une certaine manière, les provinces s'étaient empressées de faire, et non sans une certaine vengeance, ce que leur permettait justement de faire le FPE : limiter les dépenses, dans les domaines de l'enseignement postsecondaire et de la santé.

En matière de santé, certaines provinces tentaient de recourir à certains moyens comme les frais aux usagers et la surfacturation pour limiter les coûts des programmes, ce qui leur permettait de réduire le niveau des dépenses provinciales sans que la contribution fédérale ne soit réduite. C'est ainsi que le gouvernement fédéral se mit à craindre que les provinces ne soient en train de « détourner » des fonds à d'autres fins. Le fait que la part fédérale des coûts totaux, notamment dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, augmentait rapidement aviva ces craintes. De plus, une opposition croissante aux réductions de dépenses, de même qu'à la surfacturation et aux frais pour les usagers dans le domaine de la santé, favorisaient une plus grande intervention du gouvernement fédéral. Enfin, à la suite du référendum au Québec et des débats constitutionnels, le gouvernement fédéral se montrait de plus en plus préoccupé par la décentralisation fiscale et l'érosion des pouvoirs fédéraux. Le gouvernement fédéral acquit la conviction qu'il avait fait trop de concessions aux provinces, et qu'il avait ainsi réduit sa capacité d'influencer certains programmes importants, de rendre compte au Parlement de ses dépenses et de maintenir des liens directs avec les citoyens.

Du point de vue du gouvernement fédéral du moins, le temps était venu de rétablir l'équilibre. C'est ainsi qu'en 1982, il tenta de raffermir son influence sur les dépenses totales et sur les programmes. Il plafonna la croissance des transferts au titre de l'enseignement post-secondaire et annonça son intention d'entreprendre des négociations en vue d'élaborer des normes nationales et de définir le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine. Il entreprit en outre la préparation de la *Loi canadienne sur la santé*. Celle-ci devait définir les conditions initiales du programme : l'universalité, la transférabilité, l'accessibilité, une couverture complète et l'administration par des organismes publics. Ces conditions furent définies de manière à décourager la surfacturation et les frais aux usagers puisque chaque dollar prélevé en vertu de l'une ou l'autre de ces pratiques devait entraîner une réduction équivalente des transferts fédéraux. Aucune de ces questions ne fit l'objet d'un accord fédéral-provincial. Comme il s'agissait de programmes de dépenses fédéraux le gouvernement fédéral put aller de l'avant sans le consentement des provinces.

Les discussions intergouvernementales portèrent sur les détails quelque peu byzantins des diverses formules possibles de financement. Au

cours des discussions de 1982, on s'était surtout interrogé sur l'opportunité de s'engager plus loin dans la direction prise en 1977. En quelques mots, on aurait procédé à un désenchevêtrement plus complet en effectuant les transferts uniquement sous forme de transferts de points d'impôts assujettis à la péréquation (ce qui aurait entièrement éliminé les paiements en espèces), en étendant ce principe au Régime d'assistance publique du Canada (le dernier grand programme à frais partagés), et en supprimant les conditions relatives aux programmes d'assurance-maladie et d'assurance hospitalisation. Une autre solution aurait consisté à s'éloigner des arrangements de 1977 en imposant des conditions plus strictes, en exigeant des provinces qu'elles rendent mieux compte au gouvernement fédéral de l'usage des fonds fédéraux et en proposant peut-être que le gouvernement joue un rôle plus actif dans l'élaboration et l'administration des programmes.

Malgré tous les avantages politiques que le FPE pouvait comporter à l'époque, il avait l'énorme inconvénient de se situer à mi-chemin entre ces deux solutions. Selon un rapport récent soumis au gouvernement par A.W. Johnson (Johnson, 1985, p. 23), c'est précisément à cause de cela que les arrangements sont instables. Sa conclusion en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire peut s'appliquer à d'autres domaines également :

Le gouvernement du Canada doit décider s'il veut ou non que les transferts fiscaux relatifs à l'enseignement postsecondaire soient expressément reliés au programme auquel ils sont destinés. Si, à son avis, ils devaient l'être, le barème des paiements fédéraux, ou leur taux d'augmentation, ou peut-être les deux, devraient alors être calculés en fonction du barème ou du taux d'augmentation des dépenses faites par la province au titre de l'enseignement post-secondaire . . . Si, par contre, le gouvernement du Canada veut simplement verser aux provinces une subvention inconditionnelle, proportionnelle au nombre d'habitants, [ . . . ] il faudrait retrancher du texte de la loi toute mention concernant l'enseignement post-secondaire. C'est aussi simple que ça. [Traduction]

Le problème qu'il soulève va au coeur même du débat sur les différentes conceptions du fédéralisme.

## LES QUESTIONS ET LES PROJETS DE RÉFORME

Il est évident que la gestion des transferts intergouvernementaux est un des principaux aspects du régime fédéral. Nous nous attarderons à deux ensembles de questions qui ont beaucoup retenu l'attention depuis quelques années et qui soulèveront vraisemblablement des difficultés pour l'avenir. Dans le premier cas, il s'agit de savoir s'il conviendrait d'imposer des limites au pouvoir qu'a le gouvernement fédéral de dépenser des fonds dans des domaines de compétence provinciale. Jusqu'à quel point le gouvernement fédéral devrait-il pouvoir recourir à son

pouvoir de dépenser pour projeter l'intérêt national dans des domaines qui ne relèvent pas directement de sa compétence? Le second ensemble de questions a trait aux tensions graves que créeront les efforts des gouvernements en vue de limiter la croissance des dépenses et de réduire la taille des déficits du secteur. Comment les tentatives de limiter les dépenses à un niveau affecteront-ils les programmes de l'autre niveau? Les mesures d'austérité financière de l'un se traduiront-elles par des fardeaux accrus ou des capacités financières réduites pour l'autre?

### *Le pouvoir fédéral de dépenser*

La plupart des programmes à frais partagés, de même que plusieurs programmes comme les allocations familiales où le gouvernement effectue des paiements aux particuliers, constitue un exercice du pouvoir fédéral de dépenser. On considère généralement le pouvoir de dépenser comme l'un des divers pouvoirs discrétionnaires généraux du gouvernement fédéral. À la différence des pouvoirs déclaratoires ou de désaveu, cependant, on ne trouve aucune définition explicite de ce pouvoir. On estime qu'il procède de certains principes généraux. Il procède en partie du pouvoir de prérogative de la Couronne. Comme l'a soutenu F.R. Scott en 1955, toutes les recettes publiques appartiennent à la Couronne et « la Couronne est une personne apte à faire des cadeaux ou à accorder des contrats comme toute autre personne, et à quiconque il lui plaît d'en donner ou d'en accorder ». Selon cette analyse « la seule exigence constitutionnelle est qu'il y ait approbation du Parlement ou de la législature. Une fois l'approbation accordée, le prince peut disposer de ses richesses comme il l'entend » (Scott, 1977, p. 296; voir aussi Smiley et Burns, 1969). Le donateur a donc le droit de fixer des conditions à l'octroi de la subvention et le récipiendaire a le pouvoir de la refuser.

On a également justifié le pouvoir de dépenser en invoquant le paragraphe 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, paragraphe qui traite de « propriété et dette publique », ainsi que le paragraphe 102 qui autorise la création du Fonds du revenu consolidé. On considère généralement que, prises ensemble, ces dispositions accordent au gouvernement fédéral le droit de dépenser à quelle que fin que ce soit « dans la mesure où la loi ne constitue pas un système de réglementation relevant de la compétence des provinces » (Trudeau, 1969, p. 12).

Les tribunaux ont dit très peu de choses au sujet du pouvoir de dépenser. Les accords fédéraux-provinciaux à frais partagés n'ont jamais été remis en question au point de vue juridique et il semble qu'il n'y ait actuellement rien qui puisse limiter le pouvoir fédéral d'offrir des subventions aux provinces et de fixer des conditions à leur octroi<sup>1</sup>. En dernière analyse, la seule protection à l'égard de ce pouvoir réside dans le pouvoir qu'a une province de refuser de participer. Au point de vue politique, cependant, ce pouvoir est sans grande valeur. L'autre élément

d'incertitude constitutionnelle porte sur les subventions aux particuliers et aux institutions, surtout lorsque ces subventions peuvent être interprétées comme une certaine forme de réglementation dans un domaine relevant de la compétence des provinces. Ici encore, le peu de jurisprudence que l'on peut trouver n'offre que peu d'éclaircissements.

Jusqu'à ce jour, la question des limites du pouvoir de dépenser a été abordée surtout dans une perspective politique. Toute réflexion sur le pouvoir fédéral de dépenser doit tenir compte de certaines considérations. En premier lieu, on pourrait avancer que le gouvernement fédéral, au nom de la citoyenneté nationale et de la communauté politique nationale, a non seulement le droit mais le devoir de répondre aux besoins nouveaux et aux conceptions changeantes de l'intérêt national. L'expérience du passé révèle que l'intérêt national n'est pas une réalité statique; il évolue au gré des circonstances internationales, des idées, des aspirations et des conceptions des citoyens. Des questions que l'on considérerait comme étant d'intérêt strictement local peuvent devenir des questions d'intérêt national qui exigent des solutions à ce niveau. C'est ainsi que peuvent apparaître certains problèmes où la réaction des provinces, même si elle correspond à leurs domaines de compétences, ne peut laisser le gouvernement fédéral indifférent. Là où Ottawa ne possède pas de pouvoirs constitutionnels et où les provinces ne peuvent pas ou ne veulent pas répondre efficacement aux besoins nouveaux, on peut démontrer qu'il est légitime de laisser au gouvernement fédéral une bonne marge de liberté pour proposer des programmes à frais partagés.

En deuxième lieu, cependant, les principes du fédéralisme commandent de limiter cette liberté. Bien que le pouvoir de dépenser permette de donner au régime fédéral la souplesse que nécessite son bon fonctionnement, il pourrait, si on l'utilisait de façon abusive, détruire le régime fédéral en supprimant les distinctions entre les responsabilités fédérales et provinciales. Plus concrètement, si on devait modifier fréquemment les conditions fédérales, sans consultation avec les gouvernements provinciaux, ceux-ci pourraient éprouver de sérieuses difficultés à planifier et à rationaliser leurs activités. Les interventions reposant sur le pouvoir fédéral de dépenser peuvent également, si elles sont mal conçues, semer la confusion au sein des administrations provinciales. Toute évaluation du pouvoir fédéral de dépenser doit donc tenir compte de ce nécessaire équilibre entre l'intérêt national (et l'idée d'une évolution des valeurs et des normes nationales), le maintien de la diversité du fédéralisme et l'intégrité administrative des systèmes provinciaux.

Il existe trois autres critères un peu plus ambigus. Pour être conformes aux valeurs démocratiques, les réformes des institutions doivent accorder une grande importance au principe de l'imputabilité. Certains défenseurs du principe s'opposent fermement à tout recours au pouvoir de dépenser pour promouvoir les programmes à frais partagés. Les provinces dépensent des fonds qu'elles n'ont pas eu à prélever. Le

gouvernement transfère des fonds aux provinces mais a très peu d'influence sur la façon dont ils sont dépensés. Les citoyens ne peuvent demander au gouvernement fédéral de leur rendre compte des fonds en question parce que c'est par l'intermédiaire du gouvernement provincial qu'ils reçoivent les services. Et le Parlement ne peut soumettre le gouvernement au principe de la responsabilité parce que celui-ci ne peut préciser comment les fonds ont été utilisés. Le FPE n'a fait qu'accentuer ce problème en raison de la séparation entre les transferts et les coûts des programmes et l'absence de normes efficaces et de mécanismes permettant d'en assurer l'application.

Le principe de l'imputabilité encourage le désenchevêtrement. On pourrait y parvenir soit en transférant au gouvernement fédéral la responsabilité complète des programmes, soit en transférant aux provinces tous les revenus nécessaires à leur financement. Au sein du régime fédéral canadien, la première hypothèse ne pourrait s'appliquer à des domaines comme la santé et l'éducation. Mais on pourrait envisager d'y recourir dans d'autres domaines moins controversés. Quant à la seconde hypothèse, elle aurait pour conséquence de limiter la capacité du gouvernement fédéral d'agir dans l'intérêt national au nom de tous les Canadiens.

Une autre solution au problème de l'imputabilité consiste à élaborer des conditions précises, aussi bien en ce qui concerne la mise en oeuvre des programmes que la vérification des coûts. Ainsi, le Parlement ne peut exiger du Cabinet fédéral qu'il rende compte de ses dépenses que si celui-ci peut à son tour exiger des provinces qu'elles rendent compte de l'usage qu'elles font des subventions fédérales.

Le principe de la flexibilité est aussi un couteau à deux tranchants. Dans un sens historique plus large, les programmes à frais partagés et l'utilisation du pouvoir de dépenser ont donné beaucoup de souplesse au fonctionnement du régime fédéral. Mais dans un sens plus étroit, les conditions fédérales peuvent sensiblement réduire la flexibilité des provinces en ce qui concerne l'administration des programmes. Il suffit de penser à l'importance qu'ont pris les services de soins intensifs dans le cadre de l'assurance-hospitalisation. Leur développement s'est fait au détriment de la médecine préventive et des services de soins complémentaires. En ce qui concerne la récente *Loi canadienne sur la santé*, on a soutenu que les exigences fédérales plus strictes relatives au mode de négociations avec les médecins, aux frais aux usagers, et à la surfacturation ont finalement sensiblement réduit la capacité des provinces de tester et de mettre au point de nouvelles méthodes de gestion.

Comme dernier critère, il convient de mentionner le désir de minimiser les coûts administratifs et de prises de décision. Il milite lui aussi en faveur d'un désenchevêtrement. Plus les conditions des programmes à frais partagés sont détaillées, plus il faut consacrer de ressources bureaucratiques à la négociation, la surveillance etc. et, par conséquent,

plus il y a place pour des querelles bureaucratiques. C'est précisément ce qui a conduit la Commission Rowell-Sirois à mettre en garde contre les « difficultés des compétences partagées », et à préconiser le maintien autant que possible du principe des compartiments étanches. C'est pourquoi elle a recommandé que là où il est essentiel qu'intervienne le gouvernement fédéral, il devrait y avoir un transfert de compétence; les programmes à frais partagés ne devaient constituer qu'une mesure de dernier recours.

Comment peut-on pondérer ces critères et formuler des conclusions au sujet du bon usage du pouvoir fédéral de dépenser? Depuis les années 1960, on a souvent recommandé que le pouvoir de dépenser soit mieux défini. Tout le monde, y compris les gouvernements fédéraux qui se sont succédé au cours des dernières années, semble reconnaître la nécessité de limiter le pouvoir de dépenser. Il existe plusieurs possibilités à cet égard.

Il y a tout d'abord la possibilité d'abolir le pouvoir de dépenser dans les domaines de compétence provinciale. Comme il s'agit d'une importante source de flexibilité, cette proposition n'a reçu qu'un accueil mitigé. Une deuxième solution consisterait à assujettir le pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale à une forme quelconque de règle de consentement. C'est cette proposition qui a reçu le plus d'attention, diverses règles de consentement ont été suggérées par des gouvernements provinciaux, par le Parti libéral du Québec, par le Rapport Pepin-Robarts et par l'Association du Barreau canadien, de même que par plusieurs autres organismes. Tous ces groupes souhaitent que l'on procède à une réforme du Sénat pour établir un consensus provincial. Mais tous, il importe de le souligner, recommandent que le Sénat soit composé de délégués provinciaux. Le consentement pourrait également être accordé par la Conférence des premiers ministres ou, comme le prévoit notre formule d'amendement, par les votes d'un nombre suffisant de législatures provinciales.

En 1969, le gouvernement fédéral proposait que le pouvoir fédéral de dépenser soit explicitement reconnu dans la Constitution, que son pouvoir de verser des subventions inconditionnelles ne soit assujéti à aucune limite et que les programmes de subventions conditionnelles dans des domaines de compétence provinciale soient soumis à un « consensus national » qui serait déterminé par les votes des législatures provinciales. On ne pourrait mettre en oeuvre un programme qu'avec le consentement d'une majorité de sénateurs dans trois des quatre divisions du Sénat. Au cours des discussions constitutionnelles de 1979-1981, le gouvernement fédéral a souscrit également au principe d'une règle de consentement des provinces.

Ce genre de propositions permettraient de garantir le respect du principe fédéral. Elles incitent le gouvernement fédéral à s'intéresser d'abord à ses propres compétences, et à entreprendre des consultations

avant de s'engager dans une voie particulière en vue de maximiser les chances d'obtenir l'appui requis de la part des provinces. Par ce moyen, on encouragerait également la tenue d'un débat aussi total que possible. Toute proposition du gouvernement fédéral devrait avoir le soutien de l'opinion publique, et toute province opposée à une proposition devrait s'en expliquer devant sa législature et son électorat. Il est probable que ce système aurait permis de toute façon l'établissement de la plupart des grands programmes qui sont aujourd'hui en vigueur bien qu'il reconnaisse cependant aux provinces un pouvoir de négociation plus important qui leur aurait vraisemblablement permis de recourir à la règle du consentement pour obtenir des conditions plus favorables ou pour accroître leur influence dans d'autres domaines.

Le principe du retrait (ou *opting out*) constitue une troisième solution possible qui a souvent été utilisée dans le passé. Il s'agit d'une notion qui est maintenant inhérente au nouveau processus d'amendement constitutionnel. En un sens, le droit de retrait d'un programme à frais partagés a toujours existé; aucune province n'est constitutionnellement tenue d'y participer. La plupart des propositions en matière de retrait prévoient cependant un dédommagement, ou des paiements « d'équivalence fiscale », aux provinces non participantes afin de réduire les coûts de leur non-participation. Ainsi, l'Association du Barreau a recommandé que toute province se voie reconnaître le droit de se retirer et de recevoir une compensation égale au montant qu'elle recevrait du gouvernement fédéral au titre du programme, sous réserve toutefois que les provinces acceptent les dispositions relatives à la transférabilité entre les provinces. La proposition fédérale de 1969 prévoyait également une compensation fiscale, mais elle aurait pris la forme de subventions aux citoyens plutôt qu'aux gouvernements provinciaux.

On a émis de sérieuses réserves au sujet du droit de retrait. On semble craindre une trop grande diversité. À quoi peuvent servir des « normes nationales » si elles ne sont pas appliquées dans toutes les provinces? On s'interroge en outre sur la capacité des députés fédéraux de voter sur des programmes qui ne sont pas administrés dans la province qu'ils représentent. Le droit de retrait recueille néanmoins des appuis importants en raison de la très grande souplesse qu'il confère au fonctionnement du système. Il permet notamment de reconnaître le caractère distinct du Québec tout en évitant une situation où cette province pourrait empêcher la mise en oeuvre d'un programme que l'on souhaiterait ardemment établir dans d'autres parties du pays.

### *Le fédéralisme et les compressions de dépenses*

La compression des dépenses de certains programmes constitue une autre source importante de tension dans les relations fiscales fédérales-provinciales. Ici encore, le problème provient de l'interdépendance et de la probabilité que les gouvernements à tous les niveaux voudront dans un



avenir prévisible limiter la croissance de leurs dépenses et réduire leurs déficits. Leurs efforts à ce titre affecteront inévitablement la situation budgétaire des autres gouvernements.

Ceci peut se produire de plusieurs manières, et ce même lorsqu'il n'y a pas de transferts fiscaux et que chaque ordre de gouvernement agit à l'intérieur de ses propres compétences. Par exemple, un resserrement par le gouvernement fédéral du régime d'assurance-chômage provoquera un accroissement de la demande pour les services provinciaux de bien-être social. Par ailleurs, les provinces peuvent tenter de réduire le fardeau du bien-être social en instituant des programmes de création d'emplois à court terme conçus en vue de permettre aux personnes embauchées d'être admises à l'assurance-chômage. D'une façon générale, les réductions effectuées par un gouvernement dans quelque domaine que ce soit risquent de provoquer des pressions politiques sur un autre niveau de gouvernement pour combler le vide ainsi créé.

Ce qui est plus intéressant encore, ce sont les transferts intergouvernementaux. En raison de la conjoncture fiscale plus incertaine des dernières années, diverses mesures gouvernementales ont été adoptées pour modifier le niveau des transferts. C'est ainsi, par exemple, que le gouvernement fédéral a dû modifier rapidement et à plusieurs reprises la formule de péréquation pour l'adapter à la hausse au cours des années 1970, des revenus provenant du pétrole et du gaz. De même, il a dû limiter les indices d'augmentation des transferts au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire au milieu des années 1970.

Il convient de s'interroger sur l'opportunité de protéger d'une certaine façon ces transferts de ses modifications budgétaires. Certains soutiennent qu'ils devraient l'être. Ils insistent généralement sur les besoins d'équité et de certitude, ainsi que sur la très grande dépendance de certains gouvernements provinciaux à l'égard des subventions intergouvernementales. On souligne que si les provinces ont mis sur pied ces programmes, c'est parce qu'elles ont reçu l'assurance que le gouvernement fédéral leur accorderait un soutien financier constant. Elles ne peuvent planifier efficacement leurs budgets si le montant des transferts demeure incertain. Selon un autre argument qui ne manque pas de force, il conviendrait de soustraire les paiements de péréquation à toute mesure fédérale ayant pour objet de limiter les déficits, surtout en raison de l'engagement constitutionnel en matière de partage que l'on a inscrit à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

D'autres se demandent au contraire pourquoi des programmes offerts par l'intermédiaire de mécanismes intergouvernementaux devraient jouir d'un traitement de faveur par rapport aux autres types de dépenses fédérales. Certes, on justifie ces programmes en fonction d'objectifs nationaux et de normes nationales, mais les programmes qui relèvent entièrement de la compétence fédérale reposent vraisemblablement sur des considérations semblables. Certes, les incertitudes budgétaires ren-



dent toute planification plus difficile, mais les recettes fiscales sont elles-mêmes toujours incertaines; faire face à l'incertitude fait partie des difficultés à gouverner. Bien que le gouvernement fédéral ait pu inciter les gouvernements provinciaux à s'engager dans certains domaines particuliers en leur offrant de partager les coûts, les gouvernements provinciaux ont souvent été les premiers à demander que le gouvernement fédéral partage les coûts. De plus, si les programmes intergouvernementaux sont protégés, toutes les mesures fédérales de restriction devront alors être concentrées d'une façon disproportionnée sur un petit nombre de programmes. Ainsi, en 1984, alors que les dépenses fédérales sont constituées pour un cinquième de transferts intergouvernementaux et pour un autre cinquième de paiements de l'intérêt sur la dette nationale, il faudrait concentrer les mesures de compressions budgétaires sur quelques catégories relativement peu nombreuses de dépenses discrétionnaires. Si on juge que les transferts aux individus doivent également être protégés, alors près de 70 pour cent du budget fédéral serait bloqué, ce qui réduirait sensiblement la flexibilité du gouvernement fédéral.

Compte tenu de ce qui précède, comment peut-on obtenir la certitude que le gouvernement fédéral aura assez de flexibilité et qu'il pourra être responsable au Parlement tout en garantissant aux provinces une certaine stabilité nécessaire à la planification de leurs dépenses et en les protégeant contre des variations subites et inattendues des dépenses fédérales? La solution la plus simple consisterait à exiger un préavis ou des consultations lorsqu'on envisage de réduire les transferts fédéraux (par exemple, un préavis d'au moins un an avant la mise en vigueur des coupures). On donnerait ainsi aux provinces un certain temps pour qu'elles puissent ajuster leurs revenus et leurs dépenses en conséquence. Cependant, elles ne s'en trouveraient pas pour autant protégées contre d'éventuelles coupures.

Une deuxième solution consisterait à donner plus d'ampleur à la révision quinquennale des transferts fédéraux-provinciaux. On pourrait envisager d'imposer des limites à toute modification fédérale effectuée à l'intérieur de la période quinquennale. On pourrait exiger que les provinces donnent leur consentement à tout changement dépassant un certain seuil. Par exemple, Ottawa pourrait demeurer libre de modifier ses transferts jusqu'à concurrence de 5 pour cent pour une année donnée, mais devrait obtenir le consentement des provinces pour toute modification supérieure à ce niveau.

On pourrait aussi envisager que les négociations quinquennales portent sur des principes directeurs auxquels seraient assujettis les transferts de la période suivante. On pourrait, par exemple, examiner la possibilité d'assujettir les transferts de la période 1987-1992 aux principes suivants :

- les réductions des transferts intergouvernementaux ne devraient pas

être proportionnellement plus grandes que la moyenne des prédictions relatives aux autres programmes gouvernementaux; et

- mise à part l'application des conditions et stipulations prescrites dans la loi fédérale, le gouvernement fédéral ne devrait pas essayer d'influer sur les initiatives provinciales conçues en vue de relever les défis d'une époque caractérisée par l'austérité budgétaire.

On a également suggéré que :

- les transferts sociaux ne soient pas soumis à des compressions budgétaires;
- l'on élabore un plan de réduction qui tiendrait compte des besoins des provinces dans certains domaines particuliers;
- les provinces ayant des rendements fiscaux élevés assument une plus grande part des réductions que celles ayant des rendements faibles.

Quelles que soient les solutions retenues, il semble certain qu'au fur et à mesure que les gouvernements chercheront à mieux maîtriser la croissance de leurs dépenses, les principaux conflits auxquels les transferts donneront lieu au cours des prochaines années porteront sur les conséquences des compressions budgétaires. Il s'agit là d'une différence par rapport aux années 1960 et 1970, alors que les désaccords portaient surtout sur des initiatives fédérales dans des domaines de compétence provinciale.

## *La péréquation*

### HISTORIQUE

Le principe de la péréquation a toujours été reconnu dans les arrangements fiscaux canadiens. Les transferts aux provinces prévus par la Constitution de 1867 comportaient un élément de péréquation implicite puisqu'il s'agissait de subventions par habitant. De plus, on a accordé des paiements spéciaux, selon les circonstances, à des provinces particulières ou même à des régions entières. De plus, les programmes à frais partagés dont il a déjà été question comportaient en outre un élément de péréquation dans la mesure où les subventions versées aux provinces étaient à peu près égales par habitant.

C'est la Commission Rowell-Sirois qui proposa le premier programme de péréquation explicite dans le cadre de son projet de réforme des arrangements fiscaux intergouvernementaux. Elle recommanda en effet des subventions d'après la norme nationale, lesquelles auraient eu pour objet « de permettre à toutes les provinces d'offrir à leurs citoyens des services correspondant à des normes canadiennes moyennes et d'atténuer ainsi la détresse et les conditions misérables qui affaiblissent l'unité nationale et affligent tant de Canadiens. Elles sont l'expression

concrète de l'idée que la Commission se fait d'un régime fédéral qui pourra tout à la fois maintenir une saine autonomie locale et construire un pays plus fort et plus uni ». Le principe sur lequel reposait la recommandation de la Commission était que toutes les provinces devaient pouvoir offrir des services de base à des niveaux moyens sans avoir à percevoir des impôts trop élevés. C'est sur ce principe que repose encore aujourd'hui le programme de péréquation. Comme on retrouve ce principe (que l'on appelle parfois principe des « normes comparables ») dans presque toutes les formes de péréquation que nous avons connues, on pourra mieux comprendre la dimension historique si on explique d'abord brièvement ce qu'implique *concrètement* l'établissement d'un tel programme. Comme on le verra un peu plus loin, il s'agit d'un aspect très important puisque c'est justement sur le principe des normes comparables qu'ont porté les plus récentes discussions sur la péréquation.

La principale caractéristique du programme de péréquation en vigueur depuis 1957 est qu'il a pour objet d'égaliser les revenus provinciaux. Il ne tient nullement compte des besoins de revenus et repose sur l'hypothèse que les coûts des services gouvernementaux sont les mêmes dans toutes les provinces. La péréquation ne se fonde pas, non plus, sur une mesure globale de la richesse provinciale telle que le revenu ou le produit par habitant. Ce qui est égalisé, c'est la capacité de prélever des revenus, et non pas le niveau ou la qualité des services. Pour élaborer une formule de péréquation, il faut donc déterminer quels revenus provinciaux lui seront assujettis et à quel niveau se fera la péréquation.

Pour élaborer un tel programme, il faut tout d'abord déterminer ce que serait une assiette provinciale représentative. Pour y arriver, il faut établir une liste des catégories de revenus que les provinces peuvent percevoir et déterminer les objets auxquels les impôts s'appliqueront dans chaque cas (le revenu total, le revenu brut, la valeur des ventes au détail, etc.). Il faut ensuite déterminer un effort d'imposition provincial « représentatif ». Pour chaque catégorie de revenu ayant été retenue, il s'agit de choisir un taux d'imposition que l'on estime représentatif des taux qu'imposent les différentes provinces. En appliquant le barème des taux à l'assiette et en standardisant pour la population, on obtient le revenu que chaque province percevrait si elle avait une capacité fiscale moyenne et prélevait des taux d'imposition moyens. Ce montant devient alors le seuil minimum en-deça duquel aucune province ne peut tomber. En d'autres mots, il s'agit d'un montant de revenu minimum qu'une province de cette taille se voit garantir.

La troisième étape consiste à calculer l'assiette fiscale réelle de chaque province. Quel est le revenu personnel total sur lequel sont prélevés les impôts provinciaux sur le revenu? Quel est la valeur des ventes au détail? Ces calculs sont effectués pour chaque province et pour chaque catégorie de revenu apparaissant dans l'assiette représentative. En

appliquant l'effort d'imposition provincial représentatif (et non pas les taux d'imposition de la province) à cette assiette, on obtient le revenu total que la province percevrait si elle appliquait des taux nationaux moyens à ses différentes sources de revenu. Si le chiffre ainsi obtenu est supérieur au revenu minimum mentionné plus haut, il n'y a aucun problème. La province en question peut, si elle le veut, fournir des biens et des services comparables sans avoir à imposer des taux supérieurs à ceux des provinces voisines. Dans une telle situation, il est évident qu'il n'y a aucun besoin de verser un montant de péréquation.

Cependant, des droits de péréquation sont nécessaires lorsqu'une province ayant des taux représentatifs obtient un revenu inférieur au revenu minimum. Le montant auquel elle a droit est égal à l'écart par rapport au revenu minimum. Pour recevoir des paiements de péréquation, il n'est pas nécessaire (et la chose serait d'ailleurs exceptionnelle si elle se produisait) que la province ait une capacité fiscale inférieure pour toutes les sources de revenu. C'est sa situation par rapport à toutes les catégories de revenu qui détermine son admissibilité.

Ce qu'il importe de comprendre, c'est que les recettes effectivement perçues par les provinces n'interviennent pas directement dans le calcul. On ne compare pas ce qui est à ce qui pourrait être; on compare plutôt ce qui serait si la province était la province canadienne représentative aussi bien en termes d'assiette que d'effort d'imposition, d'une part, et ce qui serait si la province décidait d'imposer son assiette réelle à des taux nationaux moyens, d'autre part. La façon dont la province prélève ses impôts n'affecte pas directement ses droits de péréquation. Bien entendu, elle pourrait le faire indirectement si la norme choisie comme étant représentative était la moyenne nationale réelle, et si la province pouvait prendre des dispositions modifiant ce chiffre. Si les taux d'une province sont supérieurs aux taux représentatifs, ses revenus totaux se trouveront d'autant plus élevés; les droits de péréquation ne diminueront pas. Par contre, si une province choisit de taxer moins, la péréquation n'augmentera pas pour combler la différence. Il s'agit ici de la contrepartie concrète du principe de Rowell-Sirois dont il a été question précédemment.

Nous n'avons présenté que les principes généraux qui doivent présider à l'élaboration d'un programme de péréquation de ce genre. Pour mettre en oeuvre un tel programme, il faut en outre résoudre plusieurs problèmes techniques ou d'*ingénierie* qui ont tous fait l'objet de discussions en divers moments. Que serait au juste la configuration d'une assiette provinciale représentative? Quelles sources de revenus devraient être incluses? Doit-on tenir compte uniquement de celles que les provinces exploitent réellement ou de toutes les sources qui leur sont accessibles? Comment tenir compte du fait que certaines provinces n'exploitent pas les sources de revenus qui leur sont accessibles ou, si elles les exploitent toutes, qu'elles le font selon des méthodes dif-

férentes? Quelle est l'assiette qui convient le mieux à chaque catégorie de revenus? Quel niveau d'imposition peut être considéré représentatif : un niveau hypothétique ou un niveau reflétant les pratiques fiscales des provinces canadiennes? Les profits des sociétés de la Couronne devraient-ils être comptabilisés comme des revenus gouvernementaux? Il ne s'agit là que de quelques-unes des questions que soulève la mise en oeuvre d'un programme de péréquation.

C'est en 1957 que la péréquation a été officiellement implantée au Canada pour la première fois. Les accords de partage d'impôts institués au cours de cette même année fixaient la valeur des transferts fédéraux à chaque province en fonction des revenus perçus dans cette province. Les provinces les plus riches recevaient donc un montant plus élevé pour un taux d'imposition ou un abattement donné que les provinces plus pauvres. Pour combler l'écart, Ottawa institua des transferts inconditionnels visant à porter les rendements par habitant de ces trois impôts (l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits de succession) au niveau du rendement moyen des deux provinces les plus riches. Les paiements, calculés arithmétiquement, comblaient l'écart entre ce que la province recevait grâce à son effort de taxation et ce qu'elle aurait reçu si elle avait eu les assises économiques des provinces plus riches. Même si presque tous les aspects du calcul furent redéfinis dans les années ultérieures, on ne devait jamais abandonner le principe selon lequel les droits de péréquation étaient fixés selon une formule.

Les recettes provinciales provenant des ressources naturelles furent ajoutées au système fiscal représentatif en 1962, et on abaissa la norme (provisoirement, comme devait le démontrer les événements) au niveau de la moyenne nationale. En 1967, on donna une configuration plus moderne au programme en incluant dans le système représentatif seize sources distinctes de revenu provincial, la norme de la péréquation demeurant la moyenne nationale. Pour chaque province, on calcula l'écart entre le rendement de son assiette et la moyenne nationale, et ce pour chacune des seize sources de revenu de la formule. Si la somme algébrique de ces écarts était négative, la province recevait un paiement de péréquation égal à cette somme; si la somme était positive, aucun transfert n'était effectué. En 1972, afin d'élargir la notion de système fiscal représentatif, on porta le nombre des sources de revenu à dix-neuf. Tout au cours de cette période, on effectua diverses modifications visant surtout à raffiner le concept de « normes comparables » qu'avait présenté la Commission Rowell-Sirois.

Au cours des années 1970, le programme de péréquation fut soumis à une succession de chocs. Le problème fut provoqué par la hausse sensible des recettes provenant des ressources naturelles, hausse enregistrée dans quelques petites provinces de l'Ouest. La mécanique de la formule, fondée sur un système fiscal représentatif, obligeait à dédom-

mager toutes les autres provinces, y compris celles à forte population comme l'Ontario et le Québec, qui ne disposaient pas de telles recettes. Il en résulta un accroissement des droits qui risquait de vider les coffres du gouvernement fédéral, d'autant plus que celui-ci n'avait aucun accès direct aux recettes provenant des ressources naturelles. À cela vint s'ajouter une autre sérieuse anomalie : aux termes de la formule, l'Ontario était maintenant une province « pauvre » puisqu'elle devenait admissible à la péréquation. On modifia donc la formule en effectuant divers ajustements appropriés dont la plupart visaient à redéfinir la façon dont les revenus énergétiques seraient pris en considération. On inséra également dans la formule une disposition visant à rendre l'Ontario inadmissible.

Les enjeux de cette période ne portaient pas uniquement sur la conception ou le fonctionnement technique de la formule. Les recettes importantes que les provinces de l'Ouest, et notamment l'Alberta, pouvaient prélever sur leurs ressources énergétiques soulevaient à nouveau une question plus fondamentale concernant le niveau approprié des paiements de péréquation. Convenait-il, en particulier, que les autres provinces aient droit à des paiements de péréquation plus élevés simplement parce que la capacité fiscale de l'Alberta subissait une hausse sensible et soudaine? Plus précisément, comment les profits inattendus de l'Alberta pouvaient-ils influencer sur les exigences qu'un citoyen de la Nouvelle-Écosse pouvait avoir vis-à-vis son gouvernement provincial. En dernière analyse, il s'agissait de déterminer si les ressources naturelles étaient un héritage régional ou national.

L'expérience canadienne en ce qui concerne la mise en oeuvre du principe des niveaux raisonnablement comparables de services à des taux d'imposition raisonnablement comparables s'avérait de peu d'utilité à cet égard. Devait-on faire la comparaison par rapport aux provinces les plus riches comme on l'avait fait en 1957? Si oui, il fallait inclure tous les revenus énergétiques dans la formule de péréquation. Ou fallait-il établir une comparaison par rapport à la moyenne nationale des rendements fiscaux, comme le prévoyait le système alors en vigueur, même si cela impliquait qu'un peu moins de la moitié des revenus énergétiques fussent réellement assujettis à la péréquation? Ou les revenus de l'Alberta étaient-ils assez particuliers pour qu'on puisse les ignorer entièrement sans compromettre le principe de la péréquation?

Certains soutenaient qu'il n'était nullement nécessaire d'assujettir ces gains inattendus à la péréquation. Le simple fait qu'une province soit soudainement plus riche ne signifie pas que la capacité des autres d'offrir un niveau acceptable de services publics à un niveau acceptable d'imposition soit affaiblie; des revenus gouvernementaux plus élevés dans une province ne créent pas des besoins plus grands dans une autre. Cet argument reposait sur une interprétation très stricte de la notion de normes canadiennes comparables; mais elle avait pour conséquence de

faire porter le débat sur les besoins de dépenses plutôt que sur les revenus.

De plus, pour la première fois, les questions d'efficacité jouèrent un rôle important dans le débat sur la péréquation. Certains soutenaient en effet que parce qu'ils n'étaient que partiellement assujettis à la péréquation, les revenus énergétiques de l'Ouest risquaient de provoquer des migrations interprovinciales socialement inefficaces de capitaux et de main-d'oeuvre. Plusieurs des études effectuées à l'époque tendaient à démontrer que les mouvements migratoires étaient influencés par les différences fiscales nettes entre les provinces. Le document de John Vanderkamp (voir Annexe A) résume ces études. Certains auteurs prétendirent même que si le Canada adoptait les prix énergétiques mondiaux sans d'abord se doter d'une formule de péréquation convenable, il aurait à assumer des coûts probablement supérieurs à ceux que comporterait le maintien de prix pétroliers artificiellement bas (*Flatters et Purvis*, 1980). Ce qui ressortait de plusieurs de ces études, c'est qu'une certaine péréquation des recettes provenant des ressources naturelles était nécessaire pour des raisons d'efficacité, et ce même si on n'était pas convaincu de leur nécessité pour réaliser une plus grande égalité entre les Canadiens. Pour la première fois, on mettait en question l'hypothèse de la Commission Rowell-Sirois selon laquelle la péréquation était affaire d'équité et que celle-ci exigeait le recours à des moyennes nationales plutôt qu'à des comparaisons particulières entre provinces.

C'est dans un rapport intitulé *Le Financement de la Confédération*, publié en 1982 par le Conseil économique du Canada, que l'on trouve l'exposé le plus complet de cette « nouvelle » conception de la péréquation. On y propose en effet de faire reposer la formule de péréquation non plus sur le critère assez vague de normes comparables, mais plutôt sur les notions jumelles d'équité horizontale et d'efficacité économique. Cela amena le Conseil économique à proposer l'inclusion dans la formule de péréquation de toutes les sources provinciales de revenu sauf celles associées aux ressources naturelles. On recommanda qu'une partie seulement des recettes provenant de ces ressources soit assujettie à la péréquation. Pour justifier cette recommandation, on invoqua le fait que la Constitution attribuait la propriété des ressources aux citoyens des provinces et que, par conséquent, pour les fins de la formule, les recettes provenant de ces ressources devaient être traitées de la même façon que les autres formes de revenu privé (c'est-à-dire comme si le gouvernement provincial pouvait les taxer selon les taux des impôts sur le revenu des particuliers ou des sociétés). Le Conseil économique présenta également d'autres propositions intéressantes. Il proposa notamment que les rentes implicites sur l'hydro-électricité soient considérées comme des revenus provinciaux aux fins de la péréquation.



## LES ARRANGEMENTS ACTUELS

La formule actuelle fut intitulée dans le cadre de la *Loi sur les arrangements fiscaux de 1982*. Cinq modifications importantes furent apportées à l'ancienne formule. Premièrement, on remplaça la péréquation au niveau de la moyenne nationale par la péréquation au niveau de la moyenne de cinq provinces (l'Ontario, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique). En excluant l'Alberta de la norme, on réglait ainsi le problème des ressources énergétiques; la formule ne tient tout simplement pas compte des revenus que perçoit l'Alberta. Cette mesure avait pour conséquence de diminuer les droits de péréquation. Mais en excluant les quatre provinces de l'Atlantique, dont la plupart des sources de revenus ont des rendements inférieurs à la moyenne nationale, le gouvernement fédéral accrut ses obligations en vertu de la formule.

Les quatre autres changements sont également importants. On procéda à un élargissement de la formule pour y inclure les revenus municipaux et 100 pour cent des recettes provenant des ressources naturelles. On plafonna la croissance des paiements pour qu'elle ne puisse être supérieure à la croissance annuelle du PNB. On adopta également des dispositions en vue de garantir un niveau minimum de paiements et des paiements transitoires pour compenser l'effet de modifications particulières sur certaines provinces. Il convient de noter enfin que la nouvelle Constitution canadienne adoptée en 1982 comporte une disposition en vertu de laquelle le gouvernement fédéral est tenu en principe d'effectuer des paiements de péréquation afin de « donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur assurer des niveaux de services publics à des niveaux de qualité et fiscalité sensiblement comparables ». On ne peut donc exclure la possibilité que les modifications futures de la formule de la péréquation soient soumises à l'approbation des tribunaux si certaines provinces estiment que les paiements ne leur permettent pas d'avoir « des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ».

## L'ÉVALUATION

Avant de procéder à un examen des problèmes et des recommandations, on peut se demander jusqu'à quel point la péréquation a permis de réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces. Les objectifs et les normes que la Commission Rowell-Sirois a proposés il y a quarante-cinq ans, ont-ils été atteints? Comme il n'existe pas de mesure précise de la capacité fiscale, on ne peut répondre de façon définitive à la question. Certaines mesures indirectes permettent cependant de porter certains jugements sur l'influence que la péréquation a eue à cet égard. Courchene (1984) en a fait récemment un résumé que l'on trouvera au tableau 9-2.



**TABLEAU 9-2 Résumé des principales étapes concernant la péréquation**

Date	Sujet	Description des modifications ou des innovations	Commentaires
1867	Subventions statutaires au titre de l'AANB	Paiements aux provinces pour les dédommager suite à la cession à Ottawa des impôts indirects. Les subventions comportaient un élément de péréquation puisqu'elles étaient calculées en fonction de la population, et jusqu'à concurrence d'un certain maximum de population. On les révisa à plusieurs occasions (par exemple la Commission royale Duncan, la Commission royale White). Elles reposaient sur la notion de besoin fiscal. En 1867, elles représentaient une part importante des recettes provinciales et, bien qu'elles existent encore aujourd'hui, leur importance relative est presque nulle.	Elles sont importantes parce qu'elles permettent de faire remonter la notion de péréquation à l'AANB.
1940	Les subventions d'après la norme nationale	Recommandées dans le rapport Rowell-Sirois. Devaient reposer sur la notion de besoin fiscal. Déterminées par le calcul des besoins de dépenses provinciales et locaux par rapport à l'accessibilité aux revenus.	N'ont jamais été mises en oeuvre. Cependant, la justification de ces subventions (permettre aux provinces d'offrir des niveaux moyens des services de base à des taux d'imposition qui ne soient pas excessifs) constitue le fondement des formulations actuelles de la péréquation.
1957	Premier programme officiel de péréquation, associé aux ententes fiscales de 1957-1962.	Le gouvernement fédéral s'engagea à porter les rendements par habitant des trois impôts de base au niveau du rendement moyen des deux provinces les plus riches. Les sources de revenus et	La péréquation ne portait que sur les trois impôts « partagés ». Les taux utilisés pour calculer les revenus provinciaux aux fins de la péréquation étaient ceux qu'on utilisait pour les

1958	<p>les taux d'imposition étaient les suivants : Impôts sur le revenu des particuliers (10 pour cent), Impôts sur le revenu des sociétés (9 pour cent), Droits de succession (50 pour cent).</p>	<p>accords de location d'impôts. L'Alberta faisait partie des provinces « pauvres ». De fait, seule la province la plus riche (à l'époque, l'Ontario), ne recevait pas de paiements. Il ne pouvait en être autrement puisque la péréquation se faisait au niveau des deux provinces les plus riches.</p>
1958–1961	<p>Accroissement de la péréquation au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers</p>	<p>La part provinciale des impôts sur le revenu des particuliers payée aux provinces passa de 10 à 13 pour cent. Ceci fut pris en compte dans la formule de péréquation.</p>
1958–1961	<p>Lois sur les subventions d'ajustement aux provinces atlantiques et des subventions additionnelles versées à Terre-Neuve.</p>	<p>Subventions inconditionnelles additionnelles versées aux provinces atlantiques en raison de leur faible capacité fiscale.</p>
1962	<p>Accord sur les ententes fiscales de 1962–1967</p>	<p>La part des impôts sur le revenu des particuliers fut portée à 16 pour cent conformément aux ententes fiscales. Introduction de 50 pour cent de la moyenne triennale des recettes provinciales provenant des ressources naturelles. La norme de péréquation est abaissée au niveau de la moyenne nationale.</p>
1962–1967	<p>Les provinces obtiennent une part croissante de l'impôt sur le revenu des particuliers</p>	<p>La part des impôts sur le revenu des particuliers passa de 16 pour cent au début des arrangements à 24 pour cent en 1967. Cette proportion accrue fut automatiquement mise en compte dans la formule.</p>

TABLEAU 9-2 (suite)

Date	Sujet	Description des modifications ou des innovations	Commentaires
1964-1965	Modifications concernant les ressources naturelles	Au cours de l'exercice (1964-1965), la moyenne des deux provinces les plus riches devient encore une fois la norme de péréquation. Les ressources furent retirées de la formule et les provinces ne pouvaient recevoir de la péréquation que si leurs droits par habitant étaient supérieurs à 50 pour cent de l'excédant de leurs recettes par habitant provenant des ressources naturelles (moyenne triennale) par rapport à la moyenne nationale.	Il y eut accroissement des paiements de péréquation parce que l'adoption de la moyenne des deux provinces les plus riches eut un effet plus grand que celui provoqué par le retrait provenant des ressources naturelles. L'Alberta et la Colombie-Britannique avaient des droits de péréquation positifs mais ils furent réduits à zéro par la clause concernant la déduction des ressources.
1967	Introduction du système fiscal représentatif de péréquation (NRMN)	Seize catégories de revenus, ayant chacune sa propre assiette, avec péréquation au niveau de la moyenne nationale. Les recettes admissibles à la péréquation étaient fondées sur le total des revenus provinciaux. Les droits correspondaient à la somme des seize catégories. Si le total était positif, il correspondait à la péréquation que recevait la province. S'il était négatif, il équivalait à zéro (en d'autres mots, le financement provenait du gouvernement fédéral et non pas des provinces).	Le programme ne comportait aucun seuil maximum, les paiements étant fonction des disparités fiscales et des recettes provinciales totales. La justification du programme était inspirée du rapport de la Commission Rowell-Sirois. La formule se voulait représentative des pratiques fiscales des provinces. Elle ne comprenait pas les revenus municipaux.
1972	Élargissement du programme	Ajout de trois nouvelles sources de	Modification « routinière » ayant pour

1973–1974	revenus pour un total de dix-neuf. Les revenus de ces trois sources (revenus provenant des paris mutuels, primes d'assurance-maladie, primes d'assurance-hospitalisation) étaient auparavant inclus dans la formule à titre de revenus divers.	objet de maintenir un système « représentatif ».
1973–1974	Inclusions des Impôts scolaires	En principe, une modification importante puisque les impôts municipaux plutôt que provinciaux.
1974–1975	Modification concernant les revenus énergétiques	On abandonne la notion d'une péréquation « complète ». Si cette mesure n'avait pas été adoptée, la valeur totale des paiements de péréquation aurait triplée et l'Ontario serait devenu une province « pauvre ».
1977	La partie de la <i>Loi sur les arrangements fiscaux concernant la péréquation</i>	A eu pour effet de reporter plutôt que de résoudre les problèmes soulevés par l'explosion des revenus énergétiques. La limite de 50 pour cent applicable à partir de 1977 constituait en réalité un traitement plus généreux des ressources énergétiques que le compromis de 1974 entre revenus de base et revenus

**TABLEAU 9-2 (suite)**

Date	Sujet	Description des modifications ou des innovations	Commentaires
1981	Projet de loi C-24	<p>relative aux ressources naturelles avait pour conséquence que la péréquation associée aux recettes provenant des ressources naturelles ne pouvait dépasser un tiers de la péréquation totale.</p> <p>Deux dispositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retrait de la formule des revenus provenant de la vente de baux;</li> <li>• Clause dérogatoire fondée sur le revenu personnel : aucune province n'est admissible à la péréquation si son revenu personnel par habitant a été supérieur au niveau national moyen pendant l'année en cours et les deux années précédentes.</li> </ul>	<p>additionnels. Le gouvernement fédéral était d'avis qu'il valait mieux traiter toutes les ressources non-renouvelables de la même manière.</p> <p>La clause dérogatoire s'appliquait rétroactivement à l'exercice 1977-1978, ce qui avait pour conséquence de « confisquer » plus d'un milliard de dollars de péréquation auxquels l'Ontario aurait autrement eu droit. Bien que l'on puisse souscrire à l'esprit de cette mesure, il s'agissait en réalité d'une action arbitraire qui n'est pas conforme aux principes théoriques sur lesquels reposent le programme, principes qui portent non pas sur le revenu personnel mais sur la capacité fiscale. Cette disposition peut encourager le recours à une formule de péréquation « macro-économique » où les déficiences fiscales sont calculées par rapport à des variables telles que le revenu personnel.</p>
1982	Ajout d'une nouvelle source	En vertu du Programme énergétique national, Ottawa remet aux provinces exportatrices la moitié de la taxe sur les	La question qui se pose alors est : faut-il prévoir une catégorie distincte pour ces revenus ou peut-on les inclure dans les

1982

Arrangements fiscaux de 1982-1987. Nouveau programme de péréquation fondé sur la norme des cinq provinces représentatives (NCPR)

exportations de pétrole. On l'intègre à la formule.

Cinq dispositions :

- La nouvelle formule porte les revenus provinciaux par habitant au niveau de la moyenne par habitant de cinq provinces (Ontario, Québec, Manitoba, Saskatchewan et la Colombie-Britannique). On parle de la norme des cinq provinces représentatives.
- La formule est élargie aux revenus municipaux et à 100 pour cent des recettes provenant des ressources naturelles.
- À partir de 1983-1984, la croissance de la péréquation ne peut dépasser le taux de croissance du PNB.
- Les provinces se voient garantir un niveau minimum de péréquation.
- On prévoit également pour trois ans des paiements transitoires qui tiennent compte du niveau minimum.

17 avril 1982 *Loi constitutionnelle de 1982*

Une disposition enchâssant la péréquation dans la nouvelle Constitution du Canada.

catégories de revenus énergétiques déjà existantes?

Suppression de la clause dérogatoire fondée sur le revenu personnel, du seuil maximum de un tiers concernant les ressources naturelles et de la distinction entre les ressources énergétiques et non-énergétiques. Formule élargie à tous les revenus provinciaux et municipaux. La péréquation associée aux revenus énergétiques est inférieure à celle qu'aurait généré le système précédent parce que les cinq provinces incluses n'ont pas de dotation en ressources énergétiques. La NCPR remplace la norme proposée initialement en 1982 (la « norme ontarienne »).

« Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur assurer des services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. »

Source : Courchene, 1984.

Pour évaluer les capacités fiscales relatives, il faut tout d'abord comparer les revenus réels par habitant des différentes provinces. Ces données apparaissent au tableau 9-3. À la première ligne figurent les revenus de sources propres, c'est-à-dire les fonds que les provinces ont perçus en 1980-1981 en appliquant leurs propres taux d'imposition à leurs propres assiettes. On observe ici un écart passablement important puisque le revenu par habitant atteint un minimum de 1 026 dollars en Nouvelle-Écosse et un maximum de 3 900 en Alberta. En raison de ses revenus énergétiques énormes, cette dernière province constitue évidemment un cas extrême; son exclusion a pour effet de sensiblement réduire la fourchette à l'intérieur de laquelle se situent les autres provinces. Néanmoins, l'écart entre les provinces demeure très important, le Manitoba et les quatre provinces de l'Atlantique étant les plus démunies, et le Canada central et la Colombie-Britannique se situant à mi-chemin entre ces dernières et l'Alberta et la Saskatchewan.

À la deuxième ligne du tableau 9-3, viennent s'ajouter les transferts fédéraux autres que la péréquation. Comme certains de ces transferts, l'assurance-chômage, par exemple, comportent un élément implicite de péréquation, les disparités entre provinces sont quelque peu réduites, bien qu'elles demeurent importantes. À la troisième ligne, viennent s'ajouter les transferts de péréquation. Les disparités sont sensiblement réduites et l'ordre des provinces est quelque peu modifié. L'Alberta demeure la province la plus riche, mais l'Ontario se situe au dernier rang. Ne disposant pas de recettes provenant de ressources naturelles et ayant été rendue inadmissible à la péréquation en vertu d'une disposition spéciale, la province la plus industrialisée du Canada s'est retrouvée en 1980-1981 avec la plus faible capacité fiscale. La quatrième ligne fait ressortir l'importance évidente de la péréquation pour certaines provinces. Les paiements de péréquation représentent près des deux tiers des revenus de sources propres pour l'Île-du-Prince-Édouard et environ la moitié de ces mêmes revenus pour les trois autres provinces de l'Atlantique.

Le tableau 9-3 ne nous présente pas, cependant, les mesures de capacité fiscale que nous recherchons. Il indique les revenus que les provinces perçoivent réellement alors que nous désirons connaître ce qu'elles pourraient prélever si elles appliquaient des taux d'imposition nationaux moyens à leurs propres assiettes fiscales. En d'autres mots, nous désirons supprimer la partie des écarts entre les revenus par habitant au tableau 9-3 que l'on peut attribuer à des efforts d'imposition différents. Des taux d'imposition relativement élevés augmentent le chiffre d'une province figurant au tableau, mais cela ne signifie pas que sa capacité fiscale, telle que nous la définissons pour les fins de la péréquation, soit plus grande. Nous souhaitons, ne l'oublions pas, que chaque province puisse conserver sa liberté de fixer ses priorités aussi bien du côté des revenus que du côté des dépenses. En réalité, les taux

TABLEAU 9-3 La péréquation et les finances provinciales 1980-1981

Ligne	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Total
1. Revenus de source propre (\$ par habitant) <sup>b</sup>	1 228	1 090	1 026	1 092	1 648	1 455	1 276	2 121	3 900	1 765	1 749
2. Revenus de source propre plus les transferts fédéraux autres que la péréquation (\$ par habitant) <sup>c</sup>	1 871	1 745	1 653	1 692	2 272	1 973	1 836	2 631	4 422	2 335	2 308
3. Revenus provinciaux bruts (ligne 3 plus péréquation) (\$ par habitant)	2 514	2 445	2 176	2 224	2 543	1 973	2 169	2 672	4 422	2 335	2 449
4. Péréquation en pourcentage des revenus de source propre <sup>a</sup>	52,4	65,1	51,0	48,7	16,5	0,0	26,1	1,9	0,0	0,0	8,1

Source : Courchene, 1984

Notes : a Données sur la péréquation adaptées de MacEachen (Mémoire à la Commission Breau, 1981, Tableau V-1). Revenu de source propre calculé à l'aide des données du Tableau 11-4 du même document.

b Chiffres de population fournis par le ministère des Finances (1982a, 15).

c Mêmes tableaux que ci-haut.



d'imposition provinciale divergent de plus en plus depuis quelques années.

Le tableau 9-4 tente de pallier à ces différences entre les efforts d'imposition. On y trouve des indices d'assiette fiscale par habitant pour trois périodes depuis 1972. Les trois premières lignes révèlent qu'il existe des écarts importants entre les revenus de sources propres. L'Île-du-Prince-Édouard est actuellement à 55 pour cent de la moyenne nationale tandis que l'Alberta se situe à 217 pour cent. Les autres provinces de l'Atlantique ne sont guère en meilleure position que l'Île-du-Prince-Édouard. Mieux que toute autre, ces données mettent en évidence la nécessité d'un régime de péréquation au sein de la fédération canadienne. À défaut d'un mécanisme compensateur quelconque, les écarts entre les capacités des provinces de pourvoir au bien-être de leur population atteindraient des proportions inacceptables.

Les écarts entre les provinces se sont sensiblement accrus depuis 1972, à cause bien entendu de l'accroissement considérable des revenus énergétiques dans l'Ouest. Ce phénomène ressort clairement des lignes 1, 2 et 3. Il convient de noter, cependant, que même si on fait abstraction des recettes provenant de ressources naturelles (les lignes 4, 5 et 6), ce sont les trois provinces les plus à l'ouest qui ont les capacités fiscales les plus importantes. Cela s'explique par le fait que l'activité économique émanant du secteur de l'énergie a pour effet de hausser le revenu personnel, le revenu des sociétés, les ventes aux détails, etc. Enfin, il est intéressant de comparer la position du Québec dans les deux tableaux. L'écart qui existe entre le chiffre relativement élevé du tableau 9-3 et celui relativement faible du 9-4 révèle l'importance de standardiser les efforts réels de taxation lorsqu'on compare les capacités fiscales relatives.

Aux lignes 7 à 9 du tableau 9-4 apparaissent les assiettes fiscales, les paiements de péréquation étant inclus. La réduction de l'écart entre les provinces est manifeste. L'île-du-Prince-Édouard se situe maintenant à 83 pour cent d'une moyenne nationale qui est encore tirée vers le haut par la situation spéciale de l'Alberta. Quant aux sept provinces les plus à l'est, leur position n'est guère différente. Lorsque l'on tient compte d'autres transferts fédéraux, comme c'est le cas dans les trois dernières lignes, les disparités diminuent davantage. Fait à noter, l'Ontario est encore la province avec l'assiette fiscale la plus faible. Sa position relativement faible au tableau 9-3 ne s'explique donc pas par un faible effort d'imposition. Par ailleurs, l'Île-du-Prince-Édouard, la province la plus pauvre du point de vue de son assiette propre, devient ici la plus riche parmi les provinces dépourvues de ressources énergétiques. Ces données se rapportent au début des années 1980 et correspondent à l'ancien programme (reposant sur la moyenne nationale). Courchene a également calculé l'effet de la nouvelle norme des cinq provinces représentatives sur les flux de péréquation en les comparant aux paiements

**TABLEAU 9-4 Indices d'assiette fiscale par habitant, exercices financiers choisis (moyenne nationale = 100)**

Mesure de l'assiette	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	NCPR <sup>a</sup>
Revenus de source propre											
1972-1973	62	59	72	71	85	110	90	85	134	120	101
1976-1977	60	57	66	67	82	99	85	106	201	112	94
1981-1982	59	55	66	66	78	94	79	112	217	111	91
Revenus de source propre moins ressources naturelles											
1972-1973	61	62	75	72	87	115	93	82	111	114	103
1976-1977	62	62	72	73	89	108	92	101	128	112	101
1981-1982	62	62	73	73	87	104	87	103	139	114	99
Revenus de source propre plus péréquation											
1972-1973	85	84	87	87	90	104	93	94	125	113	99
1976-1977	85	85	86	86	88	93	90	100	188	105	93
1981-1982	83	83	84	84	86	88	88	105	203	104	90
Revenus de source propre plus tous les transferts fédéraux											
1972-1973	95	102	91	92	95	101	95	93	121	106	99
1976-1977	92	104	91	93	93	91	93	100	171	103	94
1981-1982	90	96	89	92	90	87	90	106	186	102	91

Source : Courchene, 1984.

Note : a Norme des cinq provinces représentatives : Ontario, Québec, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique.

qui auraient été effectués si on avait maintenu l'ancienne formule. Les droits de péréquation totaux diminuent de 732 millions de dollars — passant de 5 289 milliards de dollars à 4 557 milliards de dollars. La plus grande partie de cette perte est subie par le Québec, le Manitoba étant l'autre grand perdant. Les deux provinces sont cependant protégées par une garantie transitoire qui amortit quelque peu l'ajustement. L'effet sur les autres provinces bénéficiaires est presque nul, l'Île-du-Prince-Édouard réalisant même un léger gain. Au total, la modification de 1982 a donc eu pour conséquence d'abaisser quelque peu le niveau général de la péréquation et d'en modifier légèrement la répartition entre les provinces

Revenons donc à la question initiale en nous demandant si le critère de la Commission Rowell-Sirois a été respecté? En résumant les données que nous avons présentées, Courchene conclut :

La péréquation a beaucoup contribué à réduire les disparités interprovinciales de capacité fiscale. Si on se situe dans une perspective à long terme, les données confirment ce résultat, mais elles indiquent aussi que le niveau auquel les revenus provinciaux sont égalisés diminue progressivement d'année en année par rapport à la capacité fiscale nationale moyenne.  
[Traduction]

Ce jugement nous paraît assez juste. Nous avons fait d'énormes progrès, mais nous n'avons pas supprimé les disparités de revenus. On pourrait même soutenir que la crise énergétique et les compressions fiscales ont rendu notre engagement à l'égard de la péréquation un peu plus fragile. Pendant la plus grande partie de la période de l'après-guerre, les disparités de revenus tendaient à diminuer; depuis quelques années, elles tendent à augmenter.

## LES QUESTIONS ET LES PROJETS DE RÉFORME

Trois grandes questions peuvent être posées au sujet de la péréquation. Quel est le montant approprié de péréquation? Qui devrait administrer le programme? Quelles procédures devrait-on suivre pour calculer les droits? Nous examinerons successivement chacune de ces questions.

### *Quel est le montant approprié de péréquation?*

Il n'y a pas de réponse « juste » à cette question. Il s'agit en dernière analyse d'un jugement sur les buts de la fédération. Trois points de vue ont été exprimés à cet égard. À une extrémité, il y a la notion de normes comparables qui a été discutée précédemment. On doit verser de la péréquation jusqu'au point où chaque province peut offrir un niveau raisonnablement comparable de services publics à ses résidents à des taux d'imposition raisonnablement comparables. Cette définition a orienté tous les efforts de réflexion sur la péréquation au Canada. La

question la plus importante consiste à s'entendre sur une définition de capacité fiscale moyenne ou représentative. Quelle quantité de revenus est-il raisonnable de garantir à une province pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités constitutionnelles?

À l'autre extrême, il y a le concept d'une péréquation complète. Selon les tenants de cette approche, il faudrait supprimer tous les écarts entre les bénéficiaires fiscaux nets des provinces. C'est elle qui s'accorde le mieux avec la théorie économique de la péréquation puisque l'équité horizontale ne peut être assurée, et toute incitation à des transferts inefficaces de facteurs supprimée, que si tous les écarts de capacité fiscale entre les provinces ont été éliminés. Les ressources naturelles sont véritablement un héritage national : elles appartiennent à tous les Canadiens où qu'ils habitent. Cette interprétation ne s'accorde pas cependant avec les dispositions constitutionnelles stipulant que les ressources appartiennent aux provinces. Ces dispositions pourraient signifier que les ressources sont un héritage provincial seulement. D'où la difficulté que soulève la répartition des recettes associées à ces ressources.

Il existe une position intermédiaire que le Conseil économique du Canada a exposé en s'inspirant des écrits de Gainer et Powrie (1975). Selon cette position, il devrait y avoir péréquation complète des capacités fiscales provinciales relatives aux sources de revenus qui sont partagées par les gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, les recettes provenant des ressources naturelles seraient traitées séparément. On reconnaîtrait qu'en vertu de la Constitution, celles-ci appartiennent aux provinces. Les autres provinces ne pourraient avoir un droit sur ces recettes (par le truchement de la péréquation) que dans la mesure où la péréquation associée à ces recettes était calculée en supposant que les ressources relèvent du secteur privé de l'économie plutôt que du secteur public. Ceci équivaldrait à assujettir à la péréquation une portion des recettes provenant des ressources naturelles égale au taux d'imposition moyen du revenu des sociétés, taux que l'on estime habituellement à environ 30 pour cent. Les 70 pour cent restant ne seraient donc pas assujettis à la formule.

## QUI DEVRAIT ADMINISTRER LE PROGRAMME?

On peut encore une fois envisager trois solutions à cet égard. La première est que le gouvernement fédéral devrait continuer d'assumer l'entière responsabilité pour le programme. Cela exigerait que l'on prenne des dispositions pour lui donner accès à suffisamment de recettes provenant des ressources naturelles pour qu'il puisse financer les déboursés à ce titre. Ottawa pourrait s'engager à consulter les provinces avant de modifier le programme, mais ne serait pas tenu de le faire. Pour l'essentiel, ceci correspond à la situation actuelle, le seul nouvel élément

étant que l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* fait de la péréquation une obligation et en attribue la responsabilité à Ottawa. Ottawa peut modifier la formule, mais il ne peut pas l'abandonner.

Une deuxième possibilité consisterait à confier la responsabilité de la péréquation aux deux niveaux de gouvernement à la fois. On a donné à ce type d'arrangement le nom de « arrangements à deux niveaux ». À un premier niveau, le gouvernement fédéral administrerait un système fiscal représentatif semblable à celui qui est déjà en vigueur. Mais les recettes associées aux ressources naturelles n'en feraient pas partie. Ce sont plutôt les provinces qui administreraient elles-mêmes un accord de partage interprovincial. Les provinces ayant des recettes par habitant provenant des ressources naturelles supérieures à la moyenne nationale verseraient une portion de leurs surplus dans une caisse spéciale. Les fonds ainsi recueillis seraient ensuite versés aux provinces ayant des recettes provenant des ressources naturelles inférieures à la moyenne. Les paiements versés à la caisse seraient égaux aux contributions moins les coûts d'administration, de sorte que la caisse s'auto-financerait.

Le principal argument invoqué pour justifier une telle séparation, c'est que le gouvernement fédéral n'a aucun pouvoir constitutionnel lui permettant de taxer les redevances provinciales sur les ressources naturelles, tandis qu'il a le pouvoir d'exploiter toutes les autres sources de revenus. Un arrangement qui serait financé à même les revenus généraux mais qui exclurait les recettes provenant des ressources naturelles se rapprocherait de toute façon d'un mécanisme de partage interprovincial, de sorte que les principes de la péréquation ne seraient pas violés. Il s'agit ici d'un autre exemple où la solution la plus logique — une modification constitutionnelle — n'est pas réalisable et où il faut s'en remettre à la solution de rechange qui comporte le moins d'inconvénients.

La troisième possibilité est de nature purement théorique : il s'agirait d'un arrangement qui s'auto-financerait et que les provinces ou les régions administreraient elles-mêmes. Les provinces ayant des bénéfices fiscaux nets positifs verseraient une portion de ces bénéfices aux provinces occupant une position inférieure à la norme. À la limite, tous les écarts fiscaux seraient supprimés, mais en réalité une partie seulement le serait. Ainsi, dans le modèle, le gouvernement fédéral n'aurait aucune responsabilité en matière de péréquation.

## COMMENT LE PROGRAMME DEVRAIT-IL ÊTRE CONÇU ?

Pour saisir toutes les facettes de cette question, il convient d'examiner les critiques formulées à l'endroit de l'actuelle formule de péréquation. Les points suivants, tirés du document de Boadway, donnent une assez bonne idée critique :

- En excluant l'Alberta de l'assiette, on a effectivement supprimé les

revenus provenant du pétrole et du gaz des calculs de péréquation. Par conséquent, il n'y a pas de péréquation des recettes provenant de cette importante source de revenus, ce qui est contraire au principe selon lequel tous les revenus provinciaux devraient être complètement ou au moins partiellement assujettis à la péréquation.

- La position des provinces pauvres est particulièrement anormale en ce qui concerne les recettes provenant du pétrole et du gaz. Tout revenu que les provinces de l'Atlantique pourraient retirer de cette source serait comptabilisé comme un revenu et provoquerait une diminution correspondante de leurs droits de péréquation, à moins qu'une clause dérogatoire ne puisse être invoquée pour éviter un tel ajustement. Si le taux national moyen était supérieur au taux provincial des redevances, ce taux serait en réalité supérieur à 100 pour cent. Il est manifeste qu'il y a ici un effet de découragement. Mais il semble aussi y avoir une injustice puisque ces provinces ne pourraient toucher une part des revenus albertains du pétrole et du gaz par l'intermédiaire de la péréquation, mais seraient par ailleurs pleinement taxées sur tout revenu propre qu'elles pourraient réussir à prélever. Les récents accords entre le gouvernement fédéral et les provinces de Terre-Neuve et de Nouvelle-Écosse concernant les revenus et la gestion des ressources au large des côtes contiennent des dispositions visant précisément à éviter des réductions dollar pour dollar des paiements de péréquation lors de la phase initiale de la production.
- Les assiettes utilisées pour les catégories comprenant des ressources ne sont pas celles qu'il conviendrait normalement d'utiliser. En principe, elles devraient reposer sur la rente ou les revenus nets. Dans la plupart des cas, on utilise pourtant une valeur brute de la production ou même la production physique. Cela a pour effet de pénaliser les ressources marginales et les dépôts marginaux et tend à décourager le développement des ressources. C'est précisément pour cette raison que l'on peut arriver à un taux marginal pour les provinces pauvres supérieur à 100 pour cent.
- La croissance des paiements de péréquation est assujettie à un plafond, relié au taux de croissance du PNB. Bien qu'une telle mesure puisse sembler légitime du point de vue de la gestion financière du gouvernement fédéral, elle n'a aucun fondement théorique.
- Les rentes associées à l'exploitation des ressources hydro-électriques ne sont pas comptabilisées dans l'assiette, mais devraient l'être même si elles sont transmises au consommateur sous forme de tarifs subventionnés.
- On ne tient aucunement compte des écarts de besoins ou de coûts entre les provinces. La construction de routes coûte plus cher en Colombie-Britannique qu'en Saskatchewan de sorte que, pour un même montant de revenus, la Colombie-Britannique doit offrir des services inférieurs à ses citoyens. C'est en regard des régions nord-

ques que cet aspect est le plus pertinent. Si les territoires devaient participer au programme, il faudrait donc en tenir compte. Les besoins diffèrent si l'âge ou les structures de revenus varient d'une province à l'autre. Par exemple, les provinces ayant une proportion relativement importante de pensionnés, de pauvres, ou d'enfants en âge scolaire auront des obligations proportionnellement plus grandes que d'autres provinces.

Il convient de se rappeler que la raison d'être de la péréquation — maintenant enchâssée dans la Constitution — accorde une égale importance aux niveaux d'imposition et aux niveaux de services. En stricte logique, il serait donc normal d'élaborer un « système de dépenses représentatif » qui serait le pendant du « système fiscal représentatif » que l'on utilise actuellement. L'élaboration d'un tel système de dépenses comporte de nombreuses difficultés. Il faudrait convenir de mesures concernant les besoins, les coûts des programmes et les niveaux de services qu'il conviendrait de « couvrir ». Il pourrait en résulter des pressions poussant vers une plus grande uniformisation des provinces, ce qui ne serait pas souhaitable.

La construction d'un programme de péréquation soulève de nombreux problèmes de conception et « d'ingénierie ». Comment les recettes provenant des ressources naturelles devraient-elles être incluses dans la formule et selon quelle proportion? Comment définir les assiettes de façon appropriée? Comment comptabiliser les bénéfices fiscaux transmis sous forme de prix énergétique subventionnés? Comment mesurer les besoins fiscaux? Il s'agit là de problèmes de conception que les experts peuvent résoudre une fois que les chefs politiques ont pu établir certains principes directeurs. Les questions relatives à l'ampleur de la péréquation et aux gouvernements qui doivent en assumer la responsabilité devraient nous préoccuper beaucoup plus que les détails pratiques concernant sa mise en oeuvre.

Les considérations d'efficacité et d'équité mises à part, la péréquation est une question qui va au coeur même des principes du fédéralisme canadien. C'est à travers elle que s'exprime l'équilibre que nous avons établi entre centralisation et décentralisation, d'une part, et entre les communautés nationale et provinciales, d'autre part. Elle est tout à la fois très centralisatrice — il s'agit d'un programme du gouvernement national en vertu duquel celui-ci redistribue des ressources entre les différentes parties du pays — et très décentralisatrice — les provinces reçoivent des subventions inconditionnelles qu'elles peuvent utiliser selon leurs propres priorités. Pour sept provinces, la péréquation, loin d'être une menace pour leur autonomie, en est plutôt une *condition*. De la même façon, la péréquation est l'incarnation d'un engagement envers la communauté nationale en même temps qu'envers la communauté provinciale. Elle affirme que c'est en appartenant à un système national que les communautés provinciales peuvent se développer, et que la

communauté nationale est forte dans la mesure où les communautés provinciales le sont également. Les deux ordres de communauté se complètent plus qu'ils ne s'opposent.





# Les mécanismes et les processus des relations intergouvernementales

Ce chapitre s'inspire d'un certain nombre d'études de la Commission, et plus particulièrement, de celles de J. Stefan Dupré, Kenneth McRoberts, Frederick J. Fletcher et Donald C. Wallace, Hugh G. Thorburn et K.J. Huffman, J.W. Langford et W.A.W. Neilson. Elles se trouvent toutes mentionnées à l'Annexe A.

La plupart des écrits portant sur le fédéralisme se demandent pour quelle raison nous voudrions diviser l'autorité entre deux ordres de gouvernement et, ce faisant, de quelle façon les responsabilités gouvernementales devraient être partagées entre elles. Aussi, le modèle implicite (sauf pour ceux qui se situent dans la tradition du « public choice ») postule des compartiments étanches : chaque ordre de gouvernement est responsable d'activités clairement énoncées et définies. Une des caractéristiques centrales des fédérations modernes, peut-être la plus définie, est en effet la nature envahissante des réseaux complexes de rapports entre les gouvernements. Le Canada ne fait pas exception. La compréhension des relations intergouvernementales doit être au cœur du fonctionnement du système fédéral, et de façon plus générale, du processus décisionnel au Canada.

Nous examinerons donc dans ce chapitre, les mécanismes et les processus des relations intergouvernementales. Ces derniers ont d'ailleurs été désignés de différentes façons, chacune d'entre elles cherchant à saisir une part de sa dimension centrale. Le « fédéralisme exécutif » met l'accent sur les participants, à savoir les ministres et les fonctionnaires des 11 gouvernements. La « diplomatie fédérale-provinciale » met en relief les parallèles entre les relations fédérales-provinciales et les relations internationales. Le « fédéralisme coopératif » ou le « fédéralisme de collaboration » fait ressortir le fait que la politique publique au Canada est l'oeuvre com-

mune des 11 gouvernements, et ce, grâce à un degré de coordination entre eux. Le « fédéralisme compétitif » souligne ce que plusieurs ont vu comme un important changement dans le processus, à partir d'une accentuation des questions substantielles de la politique (ou du fédéralisme fonctionnel) jusqu'à l'intérêt grandissant des relations intergouvernementales accolées à une articulation des visions concurrentes du véritable caractère de la fédération.

## **La structure et les processus**

Comme le suggèrent ces termes variés, les processus des relations intergouvernementales sont à la fois étonnamment complexes et variés. Selon l'expression de Dupré, « ils défient toute généralisation ». Ils s'infiltrent dans tous les aspects de l'élaboration des politiques, ils prennent place à de multiples niveaux : des appels téléphoniques, en passant par les rencontres de fonctionnaires intermédiaires, jusqu'aux réunions formelles entre hauts fonctionnaires, des réunions des ministres jusqu'à la Conférence des premiers ministres. Certaines relations sont multilatérales, englobant les 11 gouvernements et parfois les représentants des deux territoires; d'autres, par contre, impliquent seulement quelques gouvernements. Il existe aussi des rapports bilatéraux qui nécessitent la présence du gouvernement fédéral et d'une seule province. Une grande partie des relations bilatérales s'exerce entre le fédéral et les pouvoirs provinciaux; cependant, beaucoup interviennent entre les provinces elles-mêmes. Certaines rencontres ont une appellation officielle et sont régulières, alors que d'autres sont épisodiques et interviennent en des circonstances spéciales. Certaines, comme les conférences des premiers ministres qui portent sur la Constitution ou sur l'économie, prennent place sous les projecteurs de la télévision et deviennent l'occasion de discussions publiques. Cependant, la plupart des conférences se tiennent à huis clos. Quelques-unes traitent de matières qui ont un très grand intérêt public dans l'élaboration des politiques, d'autres portent sur des détails mineurs de l'administration.

La difficulté qu'il y a à saisir un processus aussi complexe est aggravée par l'incertitude de son statut juridique. Les conférences fédérales-provinciales ne sont mentionnées nulle part dans la Constitution, et ce, jusqu'à la révision de 1982 qui comprenait un engagement des premiers ministres qui devaient rencontrer les représentants des peuples autochtones afin de discuter de leurs droits. Peu d'institutions fédérales-provinciales sont enchâssées dans une loi. Aucune n'a de pouvoir ou de responsabilités explicites. On ne trouve nulle part l'énoncé de leurs buts, de leurs fonctions et des procédures à suivre. Une « décision » prise lors d'une conférence n'a pas d'assise formelle. Les gouvernements peuvent et doivent signer des accords qui les lient, et ils le font, le plus souvent, sur des sujets qui ont une grande importance publique, tels

que le prix du pétrole ou la juridiction des ressources au large des côtes. Cependant, certains de ces accords n'ont pas un statut constitutionnel défini. Les relations intergouvernementales se sont construites pièce à pièce, en réponse aux besoins ressentis par la classe politique et les administrateurs dans la mesure où ils essaient de gérer leur indépendance multiforme.

L'extension du mécanisme des rapports intergouvernementaux fait partie intégrante de l'administration de l'État moderne. Les conférences fédérales-provinciales n'étaient certainement pas inconnues avant la Deuxième Guerre mondiale. Les finances fédérales et provinciales ont été liées depuis 1867. Les premiers programmes à frais partagés ont été instaurés relativement tôt au début du XX<sup>e</sup> siècle, et dans les années 1930 déjà, il y avait une interaction fédérale-provinciale dans une grande variété de domaines. Cependant, jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, le modèle classique des compartiments étanches dans lequel les actions d'un niveau affectait rarement les autres, a largement contribué à caractériser la réalité du fédéralisme canadien. À ce sujet, McRoberts cite Smiley : « En ce qui concerne la plupart des fonctions du fédéral et des provinces, les gouvernements se sont acquittés de leurs obligations constitutionnelles dans un relatif isolement les uns par rapport aux autres. » Dans la mesure où les relations intergouvernementales ont été nécessaires, elles ont été menées davantage au niveau politique par les liens entre les premiers ministres et par la négociation entre les *leaders* des regroupements provinciaux à l'intérieur des partis politiques nationaux. La croissance explosive des rapports intergouvernementaux est apparue à l'époque de l'après-guerre. Les évaluations qui font état du nombre de comités fédéral-provinciaux ou du nombre de rencontres tenues annuellement varient considérablement. Une des études récentes a identifié 64 organes de liaison fédéral-provinciaux en 1957; en 1972, une évaluation semblable en a dénombré 400.

La compilation la plus attentive quant au nombre et à la portée des relations intergouvernementales est probablement celle qui a été faite par Gérard Veilleux (1979, p. 35–71). Bien qu'il suggère que ses calculs peuvent sous-estimer le nombre de rencontres, ils ont la très grande vertu d'avoir été recueillis sur des bases comparables de 1957 à 1977. Le nombre total des rencontres fédérales-provinciales a augmenté rapidement au début des années 1960, puis elles ont encore doublé en 1977. En outre, les chiffres de Veilleux démontrent le déplacement des champs d'intérêts lors des discussions intergouvernementales. Les domaines relevant de la politique sociale ont été relativement plus importants dans les années 1960 — ce sont les années du Plan de retraite du Canada, de l'assurance-maladie ou de l'universalisation des soins médicaux, de même que de nombreux autres projets. Plus tard à cette époque, on tendait à faire jouer un rôle relativement plus large aux matières économiques dans les ordres du jour des rencontres intergouvernementales.

Les relations intergouvernementales en sont venues à ressembler à une « industrie », et elles doivent être un élément central dans les calculs de chaque gouvernement lors de la recherche de l'atteinte de leurs buts.

L'explication de cette augmentation « exponentielle » est liée à la croissance de l'interdépendance des gouvernements par lesquels, en retour, suivent l'expansion de l'État et la transformation de ses fonctions. Des tendances semblables se sont produites dans tous les pays fédéraux, bien que les mécanismes développés aient considérablement varié d'un pays à l'autre. La croissance de l'État a eu de nombreuses implications dans la gestion du fédéralisme. En réponse à des besoins nouveaux exprimés par les citoyens, les gouvernements se sont étendus de façon à occuper la pleine « juridiction potentielle » qui leur était allouée par le biais de la Constitution et, à vrai dire, ont cherché à étendre leur portée au-delà d'elle. L'émergence de nouveaux secteurs politiques, qui ne sont pas mentionnés dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, a grandement favorisé les secteurs de concurrence *de facto*, et dans plusieurs de ces domaines, de nouvelles dispositions dans les rapports et dans les divisions de responsabilités ont été nécessaires afin de résoudre les questions soulevées. Les secteurs des politiques sont devenus de plus en plus intimement liés; les décisions dans un champ avaient des effets immédiats sur les autres. Les liens étroits entre les politiques, ou les termes dans lesquels nous les avons pensés, n'étaient plus adaptés aux catégories pures de la Constitution. De plus, non seulement de nouveaux champs d'activité gouvernementale ont émergé, mais les anciens ont pris une signification complètement différente. En effet, la politique de bien-être social, un champ mineur de l'activité gouvernementale au XIX<sup>e</sup> siècle, maintenant transformée en « État-providence », est un des monuments de l'ère de l'après-guerre. Tous ces facteurs ont signifié que les gouvernements ne pouvaient plus travailler isolément. Car les actions de l'un affecteraient les politiques et les contribuables de l'autre. Dans les nouveaux champs, chaque gouvernement était capable d'agir, produisant une possibilité de dédoublement et de contradiction. Dans d'autres, la responsabilité divisée voulait dire que si un niveau désirait arriver à ses fins, dans beaucoup de cas, il aurait besoin de l'assistance et de la coopération des autres. Cette situation fut une occasion d'accroître les potentiels de frustration mutuelle.

D'une façon plus générale, les deux piliers fondamentaux du développement de l'État de l'après-guerre, à savoir sa prise en charge de responsabilités qui touchent la gestion économique et le développement de l'État-providence, impliquaient un besoin de collaboration. Sur le plan de la politique économique, il fallait recourir à la coordination de la taxation globale et des dépenses dans l'intérêt de la gestion de la demande d'ensemble. Sur le plan des politiques sociales, les facteurs à la fois techniques et socio-politiques ont semblé faire ressortir le rôle plus important du fédéral. En effet, techniquement, il est apparu que seul le

gouvernement central avait les ressources et les responsabilités d'ensemble qui lui permettaient d'assumer les programmes majeurs relatifs à une nouvelle répartition, en tenant compte des régions et des différentes catégories d'individus. Politiquement, l'expérience de la dépression et de la guerre avait élargi le sens du concept de « citoyenneté sociale » — c'est-à-dire que les citoyens avaient le droit ou le privilège, en tant que Canadiens, de recevoir des services de base indépendamment de leur lieu de résidence.

Une réponse à de telles pressions aurait été, naturellement, de maintenir l'étanchéité des compartiments en transférant au gouvernement fédéral la responsabilité des points principaux des nouvelles politiques. C'est dans une certaine mesure ce qui a été fait avec la modification en 1940 de l'assurance-chômage et celle en 1951 des pensions de vieillesse. De plus, le gouvernement fédéral a utilisé son pouvoir de dépenser pour mettre en oeuvre le programme d'allocations familiales durant la Deuxième Guerre mondiale. Cependant, les efforts en vue de réorienter en ce sens les compétences fédérales et provinciales (d'abord, par le biais de la Commission Rowell-Sirois en 1940, puis, les recommandations du gouvernement fédéral sur la reconstruction contenues dans le Livre vert paru après la guerre) ont échoué. Par conséquent, et ce en dépit des mises en garde de la Commission Rowell-Sirois sur les « difficultés des compétences partagées », la réaction canadienne, fort caractéristique, fut de garder le système de responsabilités partagées et d'atteindre plusieurs des objectifs des nouveaux points de collaboration entre le fédéral et les provinces, dont la pièce maîtresse fut le programme à frais partagés. Tous les éléments étaient ainsi mis en place pour une croissance massive des contacts intergouvernementaux. Dans les années qui ont suivi, la portée de telles rencontres a continué de s'étendre, de telle sorte que les États fédéral et provinciaux ont poursuivi leur action dans de nouveaux domaines. Par les relations fédérales-provinciales, nous avons eu à équilibrer et à intégrer deux ordres de gouvernement forts et actifs.

À l'époque de la création en 1983 de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, il existait une impression générale que les relations intergouvernementales étaient, comme l'a dit Dupré, dans un « état de désarroi ». Cette impression était due à plusieurs facteurs, et avait plusieurs justifications. Les gouvernements eux-mêmes étaient insatisfaits. Les membres les plus importants du gouvernement fédéral avaient le sentiment que le « fédéralisme coopératif » imposait des contraintes injustifiées à l'action fédérale, et savait les liens entre Ottawa et les citoyens canadiens, en permettant aux provinces de s'interposer. On a eu l'impression que cela contribuait à saper l'appui politique au gouvernement central. Dans le cas en particulier où il s'agissait d'un forum multilatéral, une ou deux provinces pouvaient à elles seules contrecarrer d'importantes initiatives

et utilisaient les conférences comme des tribunes d'où partaient des attaques rangées contre les politiques fédérales — sans avoir à porter la responsabilité de ces dernières. L'accent mis sur l'élaboration conjointe de programmes (tels que les accords de développement général) ou sur le transfert de fonds quasi-inconditionnel (comme les transferts relatifs à l'éducation post-secondaire) a réduit la capacité d'Ottawa de développer et de mettre en vigueur des objectifs et des normes applicables à l'ensemble de la nation, tout en les subordonnant aux intérêts provinciaux.

En 1981 et en 1982, le premier ministre Trudeau a vigoureusement dénoncé ces vues en affirmant :

Le fédéralisme exécutif est caractérisé par l'idée que le rôle du Parlement dans la gouverne du pays devrait diminuer, alors que les premiers ministres devraient acquérir plus d'influence quant à la politique publique nationale [ . . . ] Cette théorie signifie que le gouvernement du Canada serait un Conseil des premiers ministres. [Traduction]

Les premiers ministres provinciaux, a-t-il précisé, se sont servis d'une Conférence des premiers ministres en février 1982 sur l'économie pour « prononcer à la télévision dix discours blâmant le gouvernement fédéral pour tous les maux de la nation ». De plus, il a soutenu :

Nous avons essayé de gouverner [ . . . ] par le biais du consensus, nous avons tenté de gouverner en étant généreux avec les provinces [ . . . ] en leur offrant un transfert des pouvoirs assez massif [ . . . ] ce n'était jamais assez. J'ai pensé que nous pouvions développer un Canada fort par la coopération. J'ai perdu mes illusions à ce sujet. [Traduction]

Le premier ministre Trudeau concluait que « le vieux type de fédéralisme où nous donnons de l'argent aux provinces et où elles nous tapent sur la tête parce qu'elles n'en ont pas assez . . . est fini<sup>1</sup> ». L'article de McRoberts nous donne un résumé des vues du fédéral sur le sujet.

Parallèlement, les provinces n'ont pas cessé de prétendre que le processus n'empêchait pas l'intrusion permanente du fédéral dans des domaines de compétence provinciale, et elles se sont plaintes que le gouvernement fédéral a souvent négligé de les consulter lorsque ses actions avaient d'importantes implications pour elles. Les premiers ministres provinciaux prétendaient que, bien que la mainmise unilatérale du fédéral dans certains transferts, la révision des conditions de paiement des soins médicaux et l'incitation à une « distribution plus directe » des programmes fédéraux, relèvent du pouvoir fédéral, ces processus étaient tous une violation de normes bien établies en matière de partage de prise de décision. Du reste, elles tendraient à maintenir la confusion et les malentendus dans la politique.

À vrai dire, l'inquiétude quant à l'état des relations intergouvernementales allait bien au-delà des accusations et des contre-accusations

relatives aux négligences en matière de consultation. Beaucoup de gens se sont inquiétés du fait que les relations fédérales-provinciales étaient devenues le lieu d'expression de conflits destructeurs et d'une lutte sans merci pour le pouvoir que se livraient des élites rivales. L'arène intergouvernementale était devenue le forum de confrontations et de l'expression de conceptions opposés du pays, plutôt qu'un lieu de compromis et de coordination. Le processus a semblé exacerber les conflits au lieu de les atténuer. En outre, ce conflit semblait avoir eu de graves conséquences. Il paraît avoir miné le consensus fondamental sur la nature de la fédération, lequel était essentiel à l'unité du pays. Les querelles fédérales-provinciales sur des questions telles que la fixation du prix de l'énergie et les ressources au large des côtes ont été jugées comme des éléments susceptibles de miner la confiance dans l'économie, et de faire rater des occasions d'investissements vitaux. Les intérêts des groupes aussi variés que les peuples autochtones, les bénéficiaires d'aide sociale et les gens d'affaires semblent avoir été sacrifiés dans le feu croisé intergouvernemental.

De plus, des questions telles que la Constitution et la négociation d'ententes fiscales ont fait prendre conscience au public de l'importance des enjeux impliqués dans les relations fédérales-provinciales. Le processus des relations intergouvernementales centré sur l'exécutif, et ses conséquences possibles en matière de responsabilité et de sensibilité gouvernementales, a été de plus en plus critiqué. Comme le soutient Dupré, le « fonctionnement » du fédéralisme exécutif était en cause. Il était vital de se munir « d'un forum (ou plus précisément, d'un ensemble de forums) favorable, et perçu comme étant favorable [ . . . ] à la négociation, à la consultation ou simplement à l'échange d'information ». Néanmoins, énoncer que la base fondamentale des relations intergouvernementales est la gestion de l'interdépendance dit peu sur la façon de faire et n'identifie pas les principes qui gouvernent la conduite des rapports. La plupart des questions courantes des relations intergouvernementales tournent directement autour de ces points d'interrogation.

Nous pouvons commencer par la distinction de deux modèles larges ou images du caractère du processus des relations intergouvernementales. Chacun est idéal; la réalité est un mélange complexe des deux. Chacun, cependant, représente une conception quelque peu différente du but et du rôle du processus intergouvernemental, et des voies dans lesquelles il devrait être mené. Nous appellerons ces deux modèles : le modèle collaboratif et le modèle compétitif. Le premier s'appuie sur le caractère pervers de l'interdépendance qui traverse presque tous les champs imaginables de politique. Il accorde une grande importance aux coûts d'une coordination inadéquate des politiques, en termes de dédoublement, de chevauchement, de contradiction et la nécessité de



les résoudre. Étant donné la répartition de l'autorité, les intérêts variés des différents gouvernements et des régions, ainsi que des ressources financières et bureaucratiques qu'ils possèdent, cette approche démontre qu'il n'y a pas d'alternative à un rôle central dans le processus de fabrication des politiques intergouvernementales dans le système fédéral.

Le modèle compétitif (ou le modèle du « public choice » tel que désigné dans la 1<sup>re</sup> partie) n'ignore pas aussi les intérêts en compétition et l'interdépendance de même que la nécessité de la coordination. Cependant, il donne moins d'importance aux coûts de la fragmentation tout en distinguant entre la coordination comme processus et la coordination comme résultat : celui-ci ne peut pas arriver sans celui-là, aussi, les gouvernements adaptent leurs politiques aux initiatives des autres gouvernements. Bien que le modèle collaboratif essaie de venir à bout des difficultés que représentent la fragmentation et la division des compétences, de son côté, le modèle compétitif en fait une vertu. De cette façon, il voudrait attribuer un rôle beaucoup plus limité au mécanisme des relations intergouvernementales et minimiser leur place dans le système global de la politique.

Une importante raison de cette différence est que le modèle compétitif donne beaucoup plus de valeur aux possibilités de diversité, de variété et d'innovation que fournit le fédéralisme. En effet, ces vertus, aussi bien que les embrouillaminis, les conflits et les chevauchements qu'ils peuvent entraîner sont au centre du fédéralisme. Trop mettre en relief la nécessité de l'harmonie, de la cohérence, de l'uniformité et du parallélisme sape ces vertus et étouffe vraisemblablement l'innovation, produisant des politiques qui n'ont rien d'autre que le petit dénominateur commun ou qui sont ce que le gouvernement le plus récalcitrant est prêt à accepter. De cette façon, les défenseurs du modèle compétitif cherchent le moins de contraintes possibles sur la liberté de chaque gouvernement d'agir comme bon lui semble, en fonction de ses propres priorités et de sa propre évaluation de son électorat. De là vient le désir d'éviter des mécanismes liant les initiatives d'un gouvernement au consentement des autres gouvernements.

Donc, les deux modèles diffèrent dans un nombre de dimensions cruciales, chacun d'entre eux produirait une conception et un fonctionnement différents du processus. Dans le modèle collaboratif, le processus intergouvernemental engloberait un grand nombre de sujets. Le processus ne devrait pas être confiné à des questions spécifiques de compétence séparée, mais devrait englober l'ensemble des politiques. Les conférences fédérales-provinciales (par exemple, la Conférence annuelle des premiers ministres sur l'économie) devraient être des occasions d'aborder toutes les facettes de la politique économique : les représentants fédéraux devraient se sentir libres de commenter la façon dont les provinces conduisent leurs affaires économiques, et les provinces devraient être libres d'en faire autant quant aux taux d'intérêt, au



commerce international et toute autre mesure qui est principalement du ressort fédéral.

Partant de ces différents postulats, nous pouvons envisager les relations intergouvernementales comme se situant le long d'un continuum. À une extrémité de ce continuum, il y a l'action indépendante, chaque gouvernement agissant seul sans aucune interaction directe avec les autres. Chacun peut essayer de tenir compte de l'effet de ses actions sur les autres et de s'adapter à ce que les autres ont fait, mais il n'y aura pas de tentative formelle de coordination. À l'autre extrémité, il y a un processus de consultation. Les gouvernements échangeront des informations et s'efforceront de faire pression les uns sur les autres, de se charmer, et de se persuader les uns les autres d'entreprendre certaines actions, mais chacun demeure libre de faire ce qu'il désire. Dans ce cas, il n'y a pas de coordination. Non seulement les gouvernements échangent des informations, mais en plus ils cherchent au minimum un accord officieux sur une direction plus large des politiques; ils s'engagent à coordonner leurs programmes de façon effective, ils s'entendent sur une division générale du travail pour leurs activités dans le domaine. Enfin, il y a une décision conjointe. Ici, les gouvernements s'engagent officiellement les uns par rapport aux autres à suivre une certaine ligne d'action, et chaque gouvernement accepte d'être lié par elle. Dans ce cas, la Conférence fédérale-provinciale devient un organisme quasi législatif, un gouvernement des gouvernements.

Le modèle compétitif place les relations intergouvernementales au niveau inférieur du continuum, considérant qu'il faut préférer le « coup et la riposte » d'une action indépendante. Les mécanismes intergouvernementaux ne devraient pas tendre vers la coordination et la prise de décision conjointe, sauf lorsque c'est absolument nécessaire, comme dans le cas de modification constitutionnelle. Dans l'intérêt de l'harmonisation des politiques, ceux qui mettent l'accent sur le fédéralisme collaboratif sont préparés à aller plus loin le long du continuum. Suivent d'autres différences. Les tenants du fédéralisme compétitif préfèrent réduire au minimum le nombre, la fréquence et le degré d'institutionnalisation des conférences fédérales-provinciales. À leur avis, ces conférences ne devraient pas avoir de statut juridique ou officiel; elles devraient demeurer *ad hoc* et souples, et elles ne devraient pas être investies de pouvoirs et de responsabilités. Un cadre institutionnel élaboré des rapports intergouvernementaux ne fera qu'augmenter la probabilité que l'élaboration des politiques soit une activité conjointe, et donnera aux gouvernements une occasion d'asseoir les prétentions à la limite et à la contrainte des actions des autres.

Ceux qui défendent le modèle du fédéralisme collaboratif attachent beaucoup plus de prix à l'institutionnalisation des rapports intergouvernementaux afin d'assurer une consultation fédérale-provinciale complète dans tous les domaines significatifs des politiques. Aussi, ils ont

tendance à proposer une structure un peu plus élaborée des rapports intergouvernementaux. Par exemple, Stefan Dupré, dans son étude, plaide en faveur de l'établissement, sur une base annuelle, d'une Conférence régulière des premiers ministres. Cette recommandation est reprise dans l'étude de Frederick Fletcher et Donald Wallace. Hugh Thorburn va encore plus loin dans sa recherche en défendant la création d'un organisme de planification fédérale-provinciale qui comprendrait 20 ministres fédéraux et provinciaux, de même qu'un secrétariat permanent constitué d'experts. Plusieurs propositions de même nature ont été faites, insinuant que dans l'intérêt de l'harmonie et de la coordination, les rencontres fédérales-provinciales devraient devenir habituelles et régulières afin de permettre une interaction quasi constante. Cela faciliterait l'établissement de relations de confiance, ferait de la tenue des conférences autre chose qu'une manigance politique et une façon de surpasser les autres, et éviterait la confrontation qui risque de se produire lors des rencontres irrégulières lesquelles, comme Thorburn le montre, sont souvent menées sous pression comme des « duels où la mort est instantanée ».

Le modèle du fédéralisme collaboratif peut aussi être favorable au fait de soumettre certaines formes d'actions gouvernementales à des contraintes formelles dans les domaines qui ont une incidence importante sur la division des pouvoirs. Par exemple, on a souvent suggéré que l'utilisation par le fédéral de ses pouvoirs de dépenser dans les domaines de juridiction provinciale devrait être soumise à un mécanisme de consentement provincial, peut-être dans l'axe de la formule de modification. Des propositions semblables ont été faites pour ce qui a trait à d'autres pouvoirs discrétionnaires du fédéral, comme le pouvoir déclaratoire. Le raisonnement est double : de tels pouvoirs, plus particulièrement dans la sphère fédérale allouent au gouvernement fédéral la possibilité d'agir dans les domaines de juridiction provinciale, modifiant ainsi *de facto* la division des pouvoirs et affectant de façon significative les priorités et les programmes provinciaux; s'il y avait des exigences de consentement, il devrait y avoir une consultation complète avant que les programmes ne soient entrepris. Le modèle du fédéralisme compétitif n'imposerait aucune condition de consentement intergouvernemental. Les mécanismes qui assureraient la légitimité de l'action fédérale seraient politiques et juridiques, c'est-à-dire par le biais de l'imputabilité du gouvernement fédéral devant le Parlement, et en dernier ressort devant l'électorat, et par le biais de ses obligations à respecter la juridiction qui lui est conférée par la Constitution. Il en irait de même pour l'action provinciale dans les domaines fédéraux.

Dans le modèle du fédéralisme collaboratif, le lieu de la plupart des interactions intergouvernementales serait les institutions des relations intergouvernementales elles-mêmes, quoique manifestement ces dernières seraient affectées par des événements extérieurs à cette arène. Au

contraire, le modèle du fédéralisme compétitif diminuerait l'importance de ces mécanismes. Dans cette perspective, la compétition fédérale-provinciale aurait lieu dans des espaces beaucoup plus publics : au Parlement et dans les assemblées législatives, de même que devant le tribunal que constitue l'opinion publique. Donc le modèle du fédéralisme compétitif est favorable à un processus ouvert et antagoniste, et au choc des idées qui rivalisent. Le modèle du fédéralisme collaboratif accorde beaucoup plus de valeur au consensus et à l'harmonie intergouvernementale.

Des différences plus larges sont sous-jacentes à ces modèles pour ce qui a trait au fédéralisme et même au processus politique lui-même. Le modèle collaboratif tend à voir le fédéralisme comme une partie d'un tissu sans couture de la fabrication des décisions; il voit les gouvernements fédéral et provinciaux comme une partie d'un seul système de fabrication des politiques. Le gouvernement du Canada est composé de 11 gouvernements qui quelquefois agissent de concert, quelquefois indépendamment. Ce sont des partenaires. Si l'on veut répondre aux besoins des Canadiens, la collaboration est par conséquent essentielle. Dans une certaine mesure également, le modèle du fédéralisme collaboratif met en relief les valeurs associées à l'administration publique : ordre, logique, cohérence, etc. Au contraire, le modèle du fédéralisme compétitif met l'accent sur un fédéralisme rassemblant 11 gouvernements autonomes, chacun exerçant un pouvoir sur une même population, mais chacun étant responsable séparément devant son propre électorat pour la conduite de ses affaires. Un conflit entre les gouvernements n'est pas seulement inévitable, étant donné les différents besoins de leurs électeurs et les intérêts personnels de leurs *leaders*, mais est aussi souhaitable, puisque c'est par le processus des modèles en opposition que tous les points de vue peuvent être entendus, et que ces gouvernements sont tenus responsables. Dans ce conflit, ces gouvernements pousseront leur « potentiel juridictionnel » jusqu'à la limite et ils seront tenus responsables non pas l'un par rapport à l'autre mais devant leur électorat, la Cour suprême servant d'arbitre.

De plus, ces dernières années, chaque modèle a aussi été associé à différentes manières de voir les rôles relatifs des gouvernements fédéral et provinciaux. En général, naturellement, les gouvernements sont vraisemblablement à la recherche de la plus grande autonomie pour eux-mêmes, et de la plus grande marge de manoeuvre pour influencer les autres. Ils recherchent la consultation lorsque cela les arrange, et la refusent lorsque cela est contraire à leurs intérêts. Récemment, ce fut le gouvernement fédéral qui a eu tendance à faire valoir les vertus du modèle du fédéralisme compétitif, en soutenant que la collaboration impose de trop nombreuses contraintes sur l'action du gouvernement fédéral et que cette façon de faire projette les intérêts provinciaux dans le domaine de la responsabilité fédérale, rehaussant ainsi le statut des

gouvernements provinciaux et sapant celui du gouvernement fédéral. (McRoberts s'est étendu sur ce sujet comme Robertson (1979)). Du reste, il a été démontré que le fédéralisme collaboratif, plus spécialement lorsque transposé dans de tels domaines, implique que les gouvernements provinciaux sont les seuls porte-parole légitimes de leur population régionale, et que cela dénie la légitimité de membres et fonctionnaires du fédéral agissant sur ce plan. Par conséquent, le fédéralisme collaboratif est vu comme le manteau pour l'expansion du pouvoir provincial et le contenant d'un modèle « confédéral » d'élaboration des politiques dans lequel le gouvernement fédéral devient nettement contraint, par le fait d'avoir à rechercher le consentement provincial.

Dans cette perspective, l'intérêt national relève de la responsabilité du gouvernement national; les provinces sont responsables des intérêts provinciaux, dans des domaines de juridiction provinciale. Au contraire, le modèle du fédéralisme collaboratif tend à voir l'intérêt national comme la somme des 11 gouvernements agissant ensemble. La différence a été bien saisie lors d'une conférence récente, au cours de laquelle le premier ministre a demandé pendant une discussion, « Qui parlera au nom du Canada? », question à laquelle un premier ministre provincial a répondu « Nous le faisons tous. »

D'une manière assez intéressante, cette association de chaque modèle avec une vision du fédéralisme semble avoir changé avec le temps. La crainte fédérale du confédéralisme s'est produite à une époque où les provinces cherchaient à étendre leurs pouvoirs, et Ottawa entreprenait simultanément d'importantes initiatives nouvelles. Le fédéralisme collaboratif était un véhicule par lequel les provinces pourraient étendre leur pouvoir en limitant la capacité du gouvernement fédéral à s'introduire dans leurs domaines de juridiction, bien qu'en même temps, elles débordaient elles-mêmes dans les domaines fédéraux. Par opposition, durant la période d'après-guerre, le trait dominant fut que le gouvernement a cherché à agir dans les domaines relevant des provinces. Par conséquent, ce fut le gouvernement fédéral qui dut coopérer pour pouvoir atteindre ses buts.

Les modèles de fédéralisme compétitif et collaboratif conduisent aussi à différentes positions quant aux critères de répartition développés plus haut dans cette étude. Premièrement, le modèle de fédéralisme compétitif prend en défaut le modèle collaboratif du fédéralisme sur la base de la démocratie, la collaboration étendue semblant affaiblir la responsabilité de chaque gouvernement devant son électorat. Comme chaque gouvernement gêne progressivement la liberté d'action de l'autre, plus de programmes sont développés et lancés conjointement, la division des responsabilités devient plus trouble, le processus se fait de plus en plus secret, et les citoyens deviennent moins capables de tenir les gouvernements responsables. L'élaboration des politiques devient donc

l'oeuvre d'un groupe d'élites, auquel peu de citoyens ont accès. Une compétition plus ouverte, avec une élaboration des politiques et un lancement indépendants, rend les gouvernements plus visibles.

Deuxièmement, les modèles diffèrent quant à savoir si un conflit est souhaitable, et sur la meilleure façon de le gérer. Les théoriciens du fédéralisme collaboratif tendent à mettre l'accent sur les coûts d'un conflit, et plus spécialement depuis qu'il s'est infiltré dans le système fédéral au cours des deux dernières décennies. Ils donnent une grande valeur au refoulement du conflit et à la prévention. Les divisions du fédéralisme canadien, ces dernières années, semblent avoir sérieusement miné la légitimité de l'ensemble du système. Les fédéralistes liés au modèle compétitif donnent moins de poids à de telles divisions et considèrent que l'expression publique de ces divergences sont un facteur de santé. A leur avis, les modèles en conflit devraient être confrontés et débattus en public plutôt que d'être dissimulés.

Troisièmement, les deux modèles diffèrent quant à la meilleure voie pour l'efficacité des politiques. Encore une fois, l'un donne plus de valeur à la consistance et à la coordination, tandis que l'autre porte son attention sur les bénéfices des politiques divergentes. Le modèle compétitif met l'accent sur le fait que la compétition met en valeur la capacité d'assurer que tous les points de vue sont discutés. À l'opposé, la théorie collaborative voit le développement des buts et des valeurs partagés comme des composantes essentielles d'une élaboration de politiques efficace.

Comme nous l'avons proposé, la réalité des relations intergouvernementales a combiné les deux modèles. Explorons quelques-uns des facteurs qui nous aident à expliquer la dynamique de ces relations.

## **Les facteurs affectant les relations intergouvernementales**

Le caractère des relations intergouvernementales a considérablement changé dans le temps; il a aussi varié dans les différents domaines des politiques. Comme nous l'avons vu, c'est essentiellement un processus *ad hoc*, souple, avec un statut institutionnel peu formel. Quelles sont les forces déterminantes dans le fonctionnement du mécanisme? Nous pouvons distinguer quatre séries de facteurs en relation mutuelle. Le premier est lié à des tendances générales dans l'ensemble de la société : la croissance du gouvernement et ses rôles changeants, de même que les types de divisions ou de clivages qu'on y retrouve. Le second est la structure institutionnelle plus large dans laquelle les relations intergouvernementales sont inscrites. Ici, le modèle du parti responsable du gouvernement à chaque niveau et le caractère changeant de la structure interne du gouvernement, sont essentiels, et ce, fortement en réponse à de vastes forces sociales. Troisièmement, il y a des facteurs internes à la logique et à la structure du processus lui-même, de même

qu'aux intérêts et aux mobiles des fonctionnaires et des ministres qui en sont responsables. Enfin, il existe des questions spécifiques en discussion et leurs rapports à la fois au modèle sous-jacent des différences régionales et de la répartition des pouvoirs. En général, la nature des rapports intergouvernementaux, à tout moment, est presque certainement davantage fonction des forces qui l'entourent que de la dynamique interne du processus.

À l'époque de l'après-guerre, de 1940 au début des années 1960, le terme de « fédéralisme coopératif » était le plus souvent utilisé pour caractériser les rapports fédéral-provinciaux — sa caractéristique principale était appelée selon le mot de Dupré, le « fédéralisme fonctionnel », une coopération étroite entre les fonctionnaires et les ministres à l'intérieur des différents départements ministériels. L'instrument de base d'une telle coopération a été le programme à frais partagés, par lequel le gouvernement fédéral a influencé et modelé les politiques provinciales à la lumière des objectifs nationaux. On a d'abord insisté sur les politiques sociales (les soins médicaux, les pensions, le bien-être social, etc.), bien que d'importantes initiatives soient intervenues dans le développement économique avec des projets tels que l'autoroute transcanadienne. Le processus a été généralement considéré comme dominé par l'expertise financière et bureaucratique du gouvernement fédéral. Il a été un véhicule de l'expression des intérêts nationaux dans des domaines qui auparavant étaient du ressort provincial. Cependant, certains ont pensé que les provinces s'apprêtaient à ne devenir que des agents administratifs du gouvernement fédéral. Néanmoins, ce fut aussi une période de relative harmonie fédérale-provinciale. Les initiatives fédérales avaient souvent un fort appui de la part de certaines, sinon de toutes les provinces.

Qu'est-ce qui a rendu cela possible? Au niveau le plus large, l'expérience de la dépression et de la guerre a encouragé la « nationalisation du sentiment » renforçant les fidélités à la nation et le sens de la citoyenneté commune. Durant la guerre, la capacité et la confiance en soi du gouvernement fédéral ont manifestement augmenté, pendant que les gouvernements provinciaux ont été forcés d'accepter un rôle plus secondaire. D'ailleurs, un consensus général s'était développé sur les nouveaux rôles de l'État dans la gestion de l'économie et dans l'instauration de l'État-providence, consensus que le Canada partageait avec la plupart des autres pays industrialisés. Les discussions qu'un tel projet a engendrées n'ont pas fractionné le pays brusquement en lignes de démarcation régionales; elles ont plutôt transcendé ou traversé les régions. Le fédéralisme a été un problème administratif à surmonter, mais les questions du jour n'ont pas mobilisé ou calmé les conflits régionaux. Cette situation s'est reflétée à son tour dans le modèle de la représentation politique au niveau fédéral. Le parti au pouvoir a pu maintenir un appui politique sur une base nationale, représentant toutes les régions au caucus et au Cabinet.

Du reste, le modèle coopératif des rapports a été facilité par le style d'après-guerre d'organisation gouvernementale. Comme Dupré le propose, la façon dont les gouvernements sont organisés sur le plan interne peut avoir de profondes conséquences sur le type de relations qu'ils entretiennent avec les autres gouvernements. Dans son étude, il décrit le système d'après-guerre comme un « cabinet compartimenté », dans lequel les ministres et les fonctionnaires de chaque ministère ont une autonomie considérable. Cela leur a permis de développer des liens étroits à la fois avec la clientèle issue des groupes d'intérêt et leurs vis-à-vis provinciaux. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont souvent partagé des valeurs et des buts communs, une éducation et une expérience semblables, un vocabulaire, des électeurs et des orientations similaires face à leurs problèmes. Tout cela a facilité le développement de relations de travail étroites et l'instauration de réseaux de confiance bien établis. Dans de nombreux cas, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux au sein des ministères ont fait cause commune contre leurs Cabinets respectifs et les Conseils du Trésor, obnubilés par les effets des « dollars à 50 cents ».

La principale exception dans ce modèle a été le Québec. Mais, comme Dupré le fait remarquer, c'est l'exception qui confirme la règle. Les fonctionnaires québécois n'ont pas souvent participé aux réseaux communs des relations qui unissaient les fonctionnaires fédéraux et provinciaux. De plus, le gouvernement Duplessis au Québec se méfiait profondément des tendances des politiques de l'après-guerre et du modèle que ce type de fédéralisme impliquait. Désormais, le Cabinet du Québec exerçait un contrôle plus grand sur les activités administratives dans l'arène intergouvernementale, les subordonnant au « grand dessein » global.

À partir des années 1960, et jusque dans les années 70, un changement est survenu dans toutes les dimensions, intensifiant de manière significative le conflit fédéral-provincial. Premièrement, le projet d'après-guerre de la création de l'État-providence était très avancé; il n'avait plus le pouvoir unificateur qu'il avait eu. Bien que la politique sociale demeurait importante dans les priorités fédérales-provinciales, les questions de développement économique allaient devenir, notamment en 1960, plus fondamentales. Ces questions ont beaucoup plus fait appel aux divisions régionales que ne le faisait la politique sociale, du moins à l'extérieur du Québec, car elles concernaient directement la question de la distribution régionale de la richesse et de l'activité économique, ce qui ne pouvait pas laisser les gouvernements indifférents. Par conséquent, les provinces ont graduellement assumé de plus en plus de responsabilités quant au développement économique à l'intérieur de leurs régions, et les politiques régionales ont pris une importance grandissante à l'ordre du jour du fédéral. Les deux choses ont élargi de façon significative la portée des relations fédérales-provinciales. Il en a été de même pour la préoccupation grandissante exprimée par la population, au sujet de



questions telles que la protection du consommateur et l'environnement, où encore une fois, la juridiction était incertaine et divisée.

Le changement a aussi gagné le niveau des gouvernements. Une grande partie de l'expansion du rôle du gouvernement de l'après-guerre a eu lieu dans le domaine provincial. Ce furent d'abord les provinces qui ont été à l'origine responsables de l'expansion des universités, des hôpitaux, des écoles, etc. et qui ont lancé le développement des zones urbaines et sub-urbaines qui a eu comme résultat des besoins en services sur une large échelle. Ainsi, les budgets et la bureaucratie du gouvernement provincial ont augmenté à un rythme rapide, souvent d'ailleurs avec l'aide financière du gouvernement fédéral. Comme la taille et la confiance en soi des provinces ont grandi, il y avait de moins en moins d'empressement à accepter la « tutelle » fédérale ou un rôle de subordonné. Les provinces ont dès lors revendiqué l'égalité avec le gouvernement fédéral en tant que partenaires; elles n'ont pas davantage voulu accepter que leurs priorités soient « biaisées » en raison de leur association aux programmes à frais partagés. Elles ont demandé de plus en plus une consultation entière. Au niveau du citoyen, les fortes orientations du gouvernement fédéral qui avaient caractérisé la période de l'immédiat après-guerre se sont atténuées.

Comme les activités gouvernementales ont grandi peu à peu, des changements ont également eu lieu dans l'organisation interne. Dans une série de réformes aux deux niveaux, à partir des années 1960, les gouvernements ont cherché à détenir un plus grand contrôle sur leurs propres opérations et à augmenter leur capacité de réaliser la coordination politique, la planification et la sensibilité à l'égard de la volonté des élus. Ces efforts incluaient de nouvelles « agences centrales de coordination » plus fortes, le développement de nouvelles techniques d'analyse pour l'élaboration des politiques, et des changements au sein de l'organisation du Cabinet, ce que Dupré appelle « le Cabinet institutionnalisé », dans lequel les ministres agissent moins en tant qu'individus à la tête de fiefs ministériels et plus comme membres d'une collectivité. De tels changements, évoque Dupré, ont eu de profondes implications sur les relations fédérales-provinciales, ébranlant les relations de confiance construites entre des fonctionnaires dans le programme des ministères et introduisant dans le processus de nouveaux problèmes et de nouveaux participants. Si un effet du fédéralisme fonctionnel ou ministériel avait été d'assurer une coordination entre les gouvernements mais à l'intérieur des domaines politiques, le trait marquant des nouveaux efforts a été de réaliser, souvent avec un succès mitigé, la coordination au sein des gouvernements à travers les domaines politiques. La centralisation budgétaire (et plus tard, la restriction budgétaire) a rongé l'engagement dans les programmes à frais partagés, aussi bien que le lubrifiant financier qu'il fournissait. Un changement rapide du personnel et des réorganisations administratives fréquentes ont compromis les



liens étroits entre les fonctionnaires des deux ordres. Plus important, pour Dupré, la politique du gouvernement en est venue de plus en plus à être façonnée en termes de « grands desseins » qui visaient à intégrer la politique dans plusieurs champs et dans les ministères. Souvent, de tels desseins ont différé d'un gouvernement à l'autre. Ils ont aussi engendré beaucoup de discussions à l'intérieur des gouvernements. Les deux phénomènes ont provoqué des tensions dans les confortables relations fédérales-provinciales.

Dans les années 1960, ces grands desseins concurrents en sont venus de plus en plus à prendre la forme de projets sur la nature du système fédéral lui-même. À ce stade, l'initiative est venue du Québec. Les gouvernements successifs du Québec cherchant à consolider le programme de la Révolution tranquille, lequel incluait le développement économique, de même que l'expansion et la modernisation des services sociaux, ont eu besoin à la fois de ressources fiscales plus importantes et d'une autonomie politique plus grande. Le Québec représentait alors un État actif, mais il est demeuré un état provincial. Il prétendait que les politiques fédérales devraient être adaptées aux politiques provinciales, plutôt que l'inverse. La nature des relations fédérales-provinciales dans les années 1960 a été dominée par la question du Québec, laquelle a marqué beaucoup de domaines politiques différents et a fini par modeler les aspirations des autres provinces ainsi que la réponse que leur a faite le fédéral.

La réponse du fédéral au Québec dans le domaine des relations fédérales-provinciales a été d'accéder à la revendication du Québec qui réclamait un statut spécial, du moins à un certain degré. Donc, des accords ont permis au Québec de choisir de se retirer d'un nombre important de programmes à frais partagés et de recevoir en retour une « compensation fiscale ». On a établi des plans de pensions séparés mais coordonnés. D'autres arrangements ont permis au Québec d'avoir un rôle plus large dans l'administration de l'immigration et dans la désignation des allocations aux familles et aux jeunes. Typiquement, de tels arrangements ont été offerts à toutes les provinces, mais le Québec a été le seul à s'en prévaloir.

Après 1968, le gouvernement fédéral est devenu de plus en plus inquiet devant de telles mesures conduisant inexorablement à une « pente glissante » et dont l'aboutissement logique était l'indépendance. Le gouvernement fédéral était inquiet du fait que les membres du Parlement provenant du Québec pourraient légiférer pour l'ensemble du Canada, et non pour leur propre province. À partir de ce moment, la politique fédérale a mis en relief le fait que le fédéralisme doit être symétrique et que toutes les provinces devraient être traitées également dans les questions les plus importantes. Une des conséquences fut d'affirmer un plus grand rôle du fédéral au Québec, et par conséquent de mettre l'accent sur les buts contradictoires que menaient le gouvernement du

Québec et du gouvernement fédéral. Une autre conséquence a peut-être eu l'effet paradoxal qui a consisté à chercher à étendre aux autres provinces ce qui avait été précédemment accordé au Québec, par exemple, en distribuant des « subventions en bloc » dans les domaines partagés tels que la santé et les soins médicaux et par conséquent en affaiblissant peut-être l'influence du gouvernement fédéral, dans les domaines de juridiction provinciale.

Dans les années 1970, d'autres forces se sont exercées, et elles ont mis au premier plan des dimensions nouvelles touchant les conflits régionaux. La crise de l'énergie et les débats qui portaient sur les juridictions, la fixation des prix, le partage des revenus ont placé le conflit est-ouest à l'ordre du jour, ainsi que la question du Québec. À nouveau, des problèmes concrets étaient devenus généralisés dans la très large concurrence que se livrent les grands desseins provincialistes contre les centralistes, ce dont nous avons discuté plus haut, et ils ont marqué beaucoup d'autres questions.

La régionalisation du gouvernement fédéral opérée parallèlement avec le système du parti fédéral a été une réponse partielle à l'augmentation des divisions régionales, en même temps qu'une grande contribution à leur exacerbation. Les implications sur les relations fédérales-provinciales ont été profondes. La capacité du gouvernement national de représenter et d'accommoder les intérêts de toutes les régions était sérieusement compromise. Le Cabinet et le caucus du parti au pouvoir ne pouvaient plus désormais servir d'arène dans laquelle les intérêts régionaux en concurrence auraient dû être intégrés. De même, les politiciens fédéraux ne pouvaient pas davantage revendiquer, ce qu'ils faisaient avec tellement de conviction, le fait qu'ils étaient les porte-parole des intérêts de toutes les parties du pays. Les *leaders* provinciaux pourraient revendiquer non seulement le fait qu'ils agissent dans les domaines de juridiction provinciale, mais aussi qu'ils sont les porte-parole des questions provinciales à travers la portée des responsabilités fédérales. Les citoyens et les groupes d'intérêt, ayant le sentiment de « geler dehors » au centre, pourraient se tourner de plus en plus vers ces gouvernements provinciaux afin de promouvoir leurs intérêts.

Une fois de plus, chaque côté formulerait une conception du fédéralisme qui justifierait son rôle. De plus, la « panne institutionnelle » au centre signifierait que les relations intergouvernementales en seraient venues à porter un lourd fardeau, pour lequel elles étaient mal préparées. Les relations intergouvernementales ne devraient pas être davantage l'arène de la coordination des politiques, sans un large consensus; au lieu de cela, elles allaient être l'arène dans laquelle les divisions fondamentales dans le pays allaient s'articuler.

Les relations fédérales-provinciales sont devenues de plus en plus réglées sur les relations au sommet — la Conférence des premiers ministres. De plus en plus de questions individuelles sont canalisées du bas

vers le haut. Ici, les inquiétudes par rapport au statut, au pouvoir et au protocole ont été beaucoup plus prononcées, les participants ont été des « ministres seniors », des représentants des agences centrales et de plus en plus des spécialistes de relations intergouvernementales plutôt que des fonctionnaires intéressés par les problèmes touchés. Les enjeux, dès lors, ont été beaucoup trop élevés. L'accent, comme Dupré l'a montré, a été mis sur la tentative d'imposer ses visions au rival plutôt que, plus modestement, d'essayer de gérer l'interdépendance.

Le modèle le plus visible des relations fédérales-provinciales est devenu le « modèle constitutionnel ». Si des rapports fonctionnels maximisent la possibilité de réaliser l'harmonie et la coordination, la Constitution, indique Dupré, renverse cet état de fait. Les problèmes sont abstraits et symboliques, se prêtant eux-mêmes à une articulation dans des termes sans compromis. L'accent est mis sur des questions de juridiction et de pouvoir. Les participants ont été fortement entraînés par les bureaux qui s'occupent des affaires intergouvernementales et par les ministères de la Justice, dans l'esprit d'un processus de confrontation. Il existe peu de groupes d'intérêt sociaux bien organisés et actifs dans les domaines qui peuvent former les participants gouvernementaux. Les enjeux sont élevés : une fois le consentement donné, un changement constitutionnel sera presque impossible à faire, sauf si les discussions portent sur les relations fiscales où l'argent peut être séparé et où tous les participants savent qu'il y aura une autre séance. Dans de telles circonstances, les encouragements de compromis sont plutôt minces; les coûts potentiels d'une défaite sont élevés. Chaque participant préfère le statu quo plutôt que d'accepter le grand dessein de l'autre. L'expérience des négociations constitutionnelles de 1968 à 1971 et celles qui se sont tenues entre 1978 et 1982 appuient l'analyse de Dupré. Enfin, c'est seulement une volonté politique extraordinaire exercée par le gouvernement fédéral, associée à une décision de la Cour suprême qui a obligé les deux parties à retourner à la table des négociations et l'opinion publique qui a exigé un règlement, qui ont permis d'aboutir à une conclusion.

Donc, les relations fédérales-provinciales en sont venues à être vues par le biais de la « haute politique » de la Constitution, de l'énergie et des matières qui s'y rapportent. Ce point de mire peut être exagéré. Comme l'étude de Fletcher et Wallace le montre, même au plus niveau des drames constitutionnels et de l'énergie, les relations fonctionnelles se sont poursuivies dans une multitude de champs. Il y avait même ici une tendance à entraîner de plus en plus ces questions dans le même ensemble. Par conséquent, la tentative du gouvernement fédéral de contrôler le pouvoir provincial et de renverser le mouvement provincialiste qui a suivi le référendum au Québec et l'élection de 1980 a entraîné non seulement la réforme de la Constitution sans le consentement des provinces et au programme national de l'énergie, mais elle a inclus des

mesures afin d'accroître la visibilité du fédéral de même que le contrôle des programmes dans un très grand nombre de domaines. Le fédéralisme coopératif, d'après le gouvernement fédéral, est devenu un peu plus qu'un moyen d'érosion du pouvoir fédéral. Ottawa n'accepterait pas désormais le postulat qui dit que les provinces devraient avoir une influence sur les matières de juridiction fédérale ou qu'elles devraient être les conducteurs de l'acheminement des fonds fédéraux jusqu'aux citoyens canadiens. Partout où c'est possible, le gouvernement fédéral ne devrait pas agir unilatéralement. Lorsque ce n'est pas possible, Ottawa devrait éviter le forum public multilatéral d'une conférence fédérale-provinciale officielle qui reconnaîtrait aux provinces le fait d'agir ensemble afin de mettre en question les positions fédérales. Il devrait plutôt mettre l'accent sur des accords bilatéraux avec les provinces prises individuellement. Les actions unilatérales ont aussi augmenté au niveau provincial. Dans leur étude, Huffman, Langford et Neilson décrivent un certain nombre de cas dans lesquels les provinces se sont engagées dans des entreprises d'État, au moins en partie, afin de consolider leurs pouvoirs dans les domaines de juridiction provinciale et afin d'éviter le filet régulateur du fédéral. De plus, les provinces ont été actives dans des domaines comme la représentation à l'étranger et les négociations sur le commerce international.

À une époque plus récente, un certain nombre de changements intervenus dans les relations fédérales-provinciales soulignent ces tendances. Il y a eu une augmentation considérable du nombre et de l'importance des points de contact entre les provinces et d'un mécanisme qui les associe. Plus important, peut-être, le fait que de tels mécanismes aient de plus en plus orienté la discussion fédérale-provinciale sur des problèmes et l'organisation de réponses provinciales coordonnées devant les initiatives fédérales. La plupart des gouvernements ont créé des bureaux spécialisés ou des ministères pour conduire et surveiller leurs rapports intergouvernementaux; ces organismes devenus extrêmement puissants dans des provinces telles que le Québec, l'Alberta et Terre-Neuve, lesquelles ont vécu des rapports très fortement hostiles avec Ottawa. Alors durant la période de l'après-guerre, il y a eu l'apparition d'un accord tacite dans lequel les questions fédérales-provinciales devaient être résolues entre les gouvernements et ne devaient pas être soumises aux tribunaux. Comme les conflits se sont intensifiés et comme cela a moins tourné autour du pouvoir de dépense et davantage autour des revendications concurrentes de juridiction et de l'utilisation des outils de la propriété et de la réglementation, il y a eu une augmentation marquée du nombre de questions constitutionnelles qui ont pris la voie judiciaire. Dans un nombre croissant de cas, le gouvernement s'est trouvé aligné d'un côté et plusieurs provinces de l'autre. Les relations fédérales-provinciales en sont aussi venues à être conduites dans une arène publique plus ouverte. Bien que plusieurs conférences continuent de se

faire à huis clos, la vérification minutieuse s'intensifie de la part des médias et des groupes d'intérêt. Les gouvernements cherchent souvent à mobiliser les groupes d'intérêt en leur nom, et de plus en plus ils cherchent à utiliser les forums parlementaires afin d'articuler leurs points de vue sur des questions intergouvernementales. Plus généralement, beaucoup d'observateurs ont vu dans les rapports conflictuels hostiles une érosion des normes de la « morale constitutionnelle », une perte des accords sur lesquels des règles de conduite convenables avaient été construites pour le jeu fédéral-provincial. Il n'y a pas eu davantage de consensus sur l'une ou l'autre des questions, soit « la philosophie publique » du fédéralisme soit sur des intentions communes plus larges par lesquelles seraient servies les relations intergouvernementales.

Donc, à la fin des années 1970, il y eut l'apparition d'un paradoxe. Il y avait un accord croissant sur le besoin d'une coordination intergouvernementale, une conséquence de l'interdépendance toujours grandissante et d'un ordre du jour public changeant. Au même moment, il y eut un déclin de la foi dans la capacité ou dans la bonne volonté des participants de gérer effectivement cette interdépendance.

Les relations intergouvernementales ont été plus institutionnalisées que jamais auparavant mais elles ont été considérées comme étant moins efficaces. Il est tentant de suggérer que le problème repose sur le mécanisme par lequel le processus est conduit et donc de chercher des solutions dans des mécanismes améliorés. À un certain degré, on ne peut douter qu'ils soient valables. Cependant, il y eut des problèmes. Ils étaient assez établis dans certains champs, ce qui permettait d'assurer une sorte de routine quant à la consultation et ce qui facilitait la formation d'un intérêt commun et d'une compréhension mutuelle. Fréquemment, la convocation d'une rencontre était en soi un sujet de la politique fédérale-provinciale. Dans beaucoup de cas, il y eut peu de stimulant en faveur d'un consentement et il y avait peu de raisons qui empêchaient l'utilisation de la plate-forme publique qui leur était offerte afin de faire valoir des intérêts gouvernementaux. Il n'y avait pas de règles admises quant aux décisions à prendre, sauf celle de l'unanimité, laquelle est valable pour le marchandeur le moins bien disposé.

En dépit de ces problèmes, les plus grandes causes du manque d'harmonie dans les relations fédérales-provinciales reposent ailleurs car le mécanisme en est le reflet plus que la cause. Elles consistent principalement en une série de questions politiques qui divisent le pays selon les régions et dans l'interaction de ces problèmes avec une division des pouvoirs complexe et incertaine, avec des rivalités bureaucratiques entre gouvernements en conflit et des points d'appui politiques différents, et enfin, avec les échecs institutionnels au niveau national qui ont définitivement miné la capacité du gouvernement fédéral de représenter et de concilier les intérêts régionaux. Mais si ce sont là les forces qui façonnent, en tout temps, la relation fédérale-provinciale, elles sont

aussi sujettes à des changements. Dans le prochain chapitre, nous explorerons la possibilité que des changements dans l'environnement des relations fédérales-provinciales puissent encore une fois modifier leur nature.



# Le Québec : *un cas spécial?*

(Cette section a été écrite avec la collaboration de Mireille Ethier. Elle est aussi tirée de l'étude que Daniel Latouche a préparée pour la Commission.)

Le caractère distinctif du Québec comme province, comme société ou comme « nation » à l'intérieur du Canada, est un thème qui revient constamment dans les débats portant sur la conception et le fonctionnement de la fédération canadienne. Nous avons déjà eu l'occasion de nous y référer fréquemment. Ici, nous allons examiner plus étroitement le caractère dualiste de la société canadienne et ses répercussions sur les pratiques du fédéralisme et de ses institutions. Nous commencerons tout d'abord par explorer la question de savoir si le Québec constitue réellement un « cas spécial », s'il faut le considérer différemment des autres provinces et, si c'est le cas, de quelle manière. Nous passerons ensuite à l'étude des deux modèles différents dont on s'est servi pour définir la relation entre les Canadiens francophones et les Canadiens anglophones, et au rôle que joue le Québec au sein de la fédération. Nous avons appelé le premier modèle intégrationniste et le second autonomiste.

Dans les deux modèles, nous avons posé en prémisse qu'une des caractéristiques fondamentales de la société canadienne est la présence de deux sociétés distinctes, définies linguistiquement : « deux peuples fondateurs », l'un de langue anglaise, l'autre de langue française. À partir de là, il s'ensuit que l'une des tâches vitales des institutions politiques canadiennes est de représenter et d'accommoder cette réalité dualiste, ou cette association. Toutefois, les modèles se séparent sur un nombre de questions critiques. Nous allons explorer les prémisses des deux modèles et leur évolution à travers l'histoire du fédéralisme canadien, et nous terminerons sur une discussion de leurs effets sur la

division des pouvoirs et le fonctionnement de l'union économique. Comment la spécificité du Québec devrait-elle influencer sur la conception des institutions fédérales?

## L'évolution du nationalisme québécois

Le nationalisme, au sens le plus large du terme, n'est rien d'autre qu'une synthèse des aspirations, des besoins et des intérêts en attente ou à l'oeuvre dans une société donnée, certains de caractère permanent, d'autres plus sensibles à la conjoncture<sup>1</sup>. [Traduction]

Comme l'indique cette citation, le nationalisme québécois (et les rapports entre anglophones et francophones canadiens, de façon plus générale) est un trait permanent de la vie politique canadienne, qui remonte au début de l'établissement des Européens en Amérique du Nord. D'autre part, la forme sous laquelle le nationalisme québécois s'exprime, les questions qu'il soulève et les réactions du reste du Canada varient énormément, changeant avec le temps selon un certain nombre de forces sociales plus imposantes. Ces forces comprennent des changements au sein de la société québécoise, telles l'urbanisation, la laïcisation et l'industrialisation, ainsi que dans la société prise dans un sens plus large, à savoir l'évolution démographique au Canada, les attitudes des citoyens et les valeurs qu'ils reconnaissent. Les formes d'expression du nationalisme québécois ont aussi été touchées par les changements opérés dans la taille et le rôle du gouvernement. Deux aspects fondamentaux ressortent de cette évolution. Le premier, qu'on pourrait définir comme le but politique, présente une tendance plus marquée vers le nationalisme, tendance qui ne porte pas tellement sur le caractère distinctif religieux et culturel, mais plutôt sur les droits politiques, l'autorité politique, et les institutions politiques. Le second est la tendance du nationalisme québécois à se fixer davantage territorialement, à se concentrer sur la force et la survie de la communauté québécoise, plutôt que sur le développement d'une identité pancanadienne d'expression française. Le débat qui se poursuit entre les modèles autonomiste et intégrationniste est, dans une large mesure, un débat portant sur la désirabilité et la légitimité de chacun de ces deux développements.

L'*Acte de Québec* de 1774, qui garantissait la liberté religieuse et le maintien du droit civil français dans le Bas-Canada, concédait ainsi à la population catholique française « le droit d'accès à ses propres institutions dans les sujets se rapportant aux relations entre les particuliers et l'État » (Leslie, 1986). La vie quotidienne de la population francophone ne devait donc pas être touchée, mais les tensions entre francophones et anglophones, à l'intérieur du Québec, augmentaient progressivement et se manifestaient par l'opposition des marchands anglophones aux politiques de la législature de Québec, où les francophones détenaient la majorité. En 1839, lord Durham, appelé à analyser la situation qui



régnait dans les Canadas, rapportait qu'il avait trouvé « deux nations en guerre au milieu d'un seul État ». Il recommandait de préférence l'assimilation éventuelle des Canadiens français dans la culture et l'économie à dominance anglophone, par l'union du Haut et du Bas-Canada.

Non seulement l'union n'a pas atteint l'objectif de Durham, mais aucun *modus vivendi* politique n'a pu s'établir entre les deux groupes linguistiques. Fonctionnant en grande partie au moyen de majorités concurrentes, elle devenait impraticable, entraînant l'instabilité et l'impasse. De plus, la population de l'ouest du Canada dépassant rapidement celle de l'est, la représentation égale des deux groupes dans la législature des provinces unies devint de moins en moins acceptable.

L'impasse politique se révéla une force importante qui conduisit à la Confédération. La *Loi constitutionnelle de 1867* enfermait des éléments importants des deux modèles autonomiste et intégrationniste. D'une part, il permettait un degré important, le « désengagement ». Le fédéralisme permettrait à chaque collectivité de poursuivre son propre développement sans risquer d'imposer ses vues aux autres, surtout dans les domaines social et culturel, qui étaient alors perçus comme les remparts essentiels de la survie de la communauté. Comme nous l'avons vu, la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait en même temps un usage limité des deux langues dans les parlements fédéral et québécois; cette disposition fut étendue plus tard au Manitoba, ceci reflétant l'opinion que les deux groupes coexisteraient sur tout le territoire canadien.

Toutefois, certains développements survenus plus tard ont servi à éroder cette dimension intégrationniste, qui venait à la fois de l'évolution démographique et des décisions politiques. Le plus important de ces développements fut, à la suite de l'affaire Riel, la grande expansion de l'Ouest, qui excluait en grande partie les Canadiens français. Le Manitoba abandonna bientôt ses pouvoirs de délégation à l'enseignement de la langue française et à l'usage de cette langue dans les services publics. D'autres provinces devaient suivre plus tard cet exemple. L'Ontario entreprit une série de mesures sévères pour limiter l'enseignement du français. Le gouvernement fédéral ne pouvait ou ne voulait pas bloquer ces initiatives et défendre ainsi efficacement la question linguistique comme solution pancanadienne. Entre-temps, ces mesures favorisaient le processus d'assimilation ou de périphéralisation des communautés francophones hors Québec; sauf pour quelques régions du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, le processus s'est poursuivi jusqu'à ce jour. Au fur et à mesure que le gouvernement fédéral s'accroissait et que sa fonction publique devenait plus professionnelle, il devint de plus en plus une institution principalement anglophone. L'idéologie anglophone prédominante de l'époque, accentuée par le protestantisme et les relations britanniques, était d'orientation plutôt exclusiviste qu'intégrationniste. Face à cette situation critique, le nationalisme canadien français fut forcé de se replier sur lui-même au sein du

milieu québécois, où les francophones avaient gardé le contrôle sur un puissant réseau d'institutions politiques et sociales. Ainsi, le pancanadianisme idéal, association bilingue, représenté par Wilfrid Laurier et Henri Bourassa, était largement supplanté par un nationalisme plus insulaire, basé au Québec, qui accentuait le caractère religieux et culturel distinctif du Québec en tant que société catholique, conservatrice, rurale et distincte, avec pour mission spéciale à remplir en Amérique du Nord : la survie. Le projet nationaliste mettait donc l'accent sur l'autonomie du Québec. Le fédéralisme décentralisé était perçu comme le rempart qui empêcherait les valeurs anglophones de s'imposer aux Québécois. Ce « nationalisme défensif » a été résumé dans le rapport Tremblay de 1956, et, sous une forme atténuée, dans les politiques de l'époque de Duplessis.

Tout au long de cette période, l'analyse des questions relatives aux francophones et aux anglophones portait sur les différences culturelles qui existent entre les deux groupes linguistiques. Deux citations illustrent ces points de vue. Le premier exemple est extrait du Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada en 1949 (cité dans Waddell, 1984, p. 25) :

Il y a en fait deux cultures canadiennes, presque entièrement séparées l'une de l'autre [ . . . ] Chaque fois que nous en parlons, comme s'il s'agissait d'une unité, nous devons avoir soin de nous rappeler que cette unité est l'unité d'une noix — elle a une coque, mais à l'intérieur de la coque se trouve l'amande divisée en deux formations bien distinctes réunies au centre par une mince cloison. La coque est la structure politique de la nation [ . . . ] l'amande représente les deux cultures, encore jointes très légèrement, du Canada francophone et du Canada anglophone. [Traduction]

Quelques années plus tard, la Commission Tremblay démontrait :

Si les Canadiens français ont réussi, peu après la conquête, à s'assurer le libre exercice de leur religion et l'usage de leur langue maternelle, ils durent néanmoins accepter la structure politique et les formes organisationnelles sociales des nouveaux maîtres du pays. Ils durent, en conséquence, se soumettre à un régime institutionnel portant l'empreinte d'un génie différent du leur et dont ils ne possédaient ni ne partageaient l'esprit. [Traduction]

## **La Révolution tranquille**

Au cours des années 1960, le nationalisme québécois prit certaines caractéristiques nouvelles, même si les liens avec le passé avaient gardé leur vigueur. Deux changements fondamentaux se sont produits, tous deux résultant de l'effet longtemps retardé des changements qui s'étaient opérés au sein même de la société québécoise : le premier, l'émergence d'une classe ouvrière industrielle et d'une classe bour-

geoise urbaine, portait principalement sur les inégalités économiques et sur le modèle de la « division ethnique de la main-d'oeuvre » entre anglophones et francophones. Les différences ethniques dans les revenus par tête d'habitant et les professions, ainsi que dans la propriété de l'industrie étaient de plus en plus des sujets d'attaques, tout comme la sous-représentation des francophones dans la fonction publique fédérale. Le second, vint en réaction aux profonds changements sociaux; les gouvernements de Québec cherchèrent à moderniser la fonction publique de Québec et à créer un état administratif moderne. Si bien que le nationalisme québécois s'est fortement centré sur l'État du Québec, ce qui fut encore accentué par d'autres tendances : l'immigration, qui faisait du Québec une société beaucoup plus pluraliste, et l'évolution des valeurs qui avait érodé le caractère religieux et culturel distinctif, sur lequel avaient été fondées les expressions antérieures du nationalisme.

Le nouveau « nationalisme de croissance » posait de nouveaux défis au fédéralisme et au gouvernement national. L'exigence n'était plus d'être simplement voués à nous-mêmes, mais de réclamer maintenant des ressources fiscales et des pouvoirs juridictionnels permettant à l'État provincial et aux Québécois de devenir « maîtres chez nous ». Le fédéralisme était alors perçu non pas tellement comme un instrument qui menaçait les valeurs essentielles de la société québécoise, mais comme une camisole de force qui pourrait empêcher les Québécois d'atteindre leurs propres objectifs. À partir de l'appel lancé par le gouvernement Lesage au début des années 1960, pour devenir « maîtres chez nous » à celui de l'Union nationale « égalité ou indépendance » en passant par celui de Robert Bourassa « souveraineté culturelle et fédéralisme rentable » jusqu'à celui du Parti québécois « souveraineté-association », il existe un fil conducteur commun de recherche d'une plus grande autonomie pour le Québec en tant que société distincte. De nombreuses variations apparaissaient naturellement à l'intérieur de ce fil conducteur commun. Pour certains, il était question d'un fédéralisme plus décentralisé, plus coopératif; pour d'autres, d'un « statut particulier » ou statut spécial, dans lequel le Québec recevrait à la fois la reconnaissance symbolique de première expression politique de la moitié de la dualité canadienne, et exercerait au moins certains pouvoirs différents de ceux des autres provinces. Certains autres demandaient une reconnaissance pleine et entière d'une association à parts égales de deux pays indépendants collaborant sur un pied d'égalité, pour atteindre certains objectifs économiques — la souveraineté-association. Enfin, pour d'autres encore, le but était de réaliser un Québec absolument indépendant et séparé.

Le nationalisme de croissance lançait au système canadien élargi un défi plus grand que ne l'avait fait antérieurement un nationalisme plus défensif. Il constituait un grand défi à la domination anglophone de l'économie du Québec. En cherchant à assurer une société québécoise

qui fonctionnerait en français, non seulement dans toutes les institutions publiques, mais également dans la plupart des institutions privées, il menaçait le statut et les institutions de la minorité anglophone du Québec. De plus, il représentait naturellement un défi aux institutions et aux pratiques du fédéralisme.

## **Les réactions au nationalisme québécois**

Le nationalisme québécois a provoqué dans le reste du Canada des réactions extrêmement variées. Une fois encore, les relations francophones-anglophones ou Québec-Canada en arrivèrent à dominer l'ordre du jour politique canadien des années 1960 et d'une grande partie des années 1970. Le point culminant fut le référendum de Québec en 1980. Parmi ceux qui avaient le sentiment qu'il fallait répondre de façon positive à l'agitation du Québec, deux opinions importantes prédominaient. D'une part, on avait tendance à accepter nombre de prémisses du nationalisme basé au Québec, à accéder à certaines demandes de renforcement de la juridiction provinciale et à créer un fédéralisme basé davantage sur les provinces, et à convenir également d'accorder dans une certaine mesure un statut spécial, tel que la législation de 1964 permettant le retrait de certains programmes et le Régime de rentes du Québec. Au cours des années 1960, le Québec a employé tout son dynamisme pour obtenir que les provinces reçoivent une « plus grande part des principaux revenus fiscaux ».

La seconde tendance avait pour but d'accorder une représentation plus nombreuse des francophones au sein du gouvernement national et partout au Canada. À cet égard, les événements marquants furent la création de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (1964) et l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* (1969). Ces mesures étaient conçues de façon à assurer que les organismes du gouvernement fédéral puissent servir les Canadiens dans les deux langues officielles et offrir aux francophones des possibilités d'emploi dans la fonction publique. Le gouvernement fédéral créa aussi le Bureau du Commissaire aux langues officielles, augmenta les services de télévision en langue française ainsi que d'autres services partout au pays, et apporta son aide à l'enseignement de la langue de la minorité dans les provinces. Ces politiques représentaient ainsi le côté intégrationniste de la dialectique.

Les tensions entre les thèses intégrationnistes et autonomistes s'intensifièrent vers la fin des années 1960 et au cours des années 1970. D'une part, le gouvernement fédéral s'opposait de plus en plus aux nouvelles initiatives prises dans la direction autonomiste, prétextant que les Canadiens français n'auraient plus la possibilité de participer pleinement à la vie canadienne et qu'ils seraient, petit à petit, conduits à l'indépendance, au fur et à mesure que les liens entre gouvernement

fédéral et Québécois, pris individuellement, seraient rompus. D'autre part, le Parti québécois, élu en 1976, représentait le modèle autonomiste en plein essor. Le débat était bien engagé.

Chaque modèle fait un certain nombre de suppositions cruciales. Les deux diffèrent quant à la nature même des collectivités qui seront représentées. L'autonomiste voit des rapports identiques à ceux qui sont établis entre le Québec et le Canada. Le Québec est une société distincte d'expression française, qui représente une minorité au Canada. Le gouvernement du Québec est donc le seul instrument politique capable de permettre aux Canadiens français d'atteindre leurs objectifs. Au mieux, le « pouvoir français » d'Ottawa jouit de peu d'influence. De plus, on estime que les collectivités francophones hors Québec ne sont pas viables, qu'elles subissent des pressions irréversibles qui les mèneront à l'assimilation. En conséquence, soutiennent les autonomistes, l'extension des droits de la langue française et des services offerts en français hors du Québec ne peuvent être qu'un trompe-l'oeil, face aux réalités sociologiques, économiques, et politiques. Ce n'est qu'au Québec qu'on peut réellement travailler et vivre en français au Canada.

Les intégrationnistes nient l'association entre « Québec » et « Canada français ». Ils signalent qu'environ 20 pour cent de tous les francophones vivent hors du Québec et qu'environ 20 pour cent de tous les Québécois ne sont pas francophones. Ils soutiennent que les autonomistes ne font aucun cas de ces deux points. De plus, tandis que les autonomistes désignent le Québec comme une société, un réseau d'institutions, les intégrationnistes perçoivent davantage la question de langue comme une question de droits individuels, une propriété de personnes, et non de sociétés; tandis que les autonomistes perçoivent le gouvernement fédéral comme étant fondamentalement le gouvernement du Canada anglais, les intégrationnistes nient cette hypothèse, soutenant qu'il est possible pour les francophones d'être représentés et d'exercer des pouvoirs au sein d'institutions centrales.

De ces différents points de vue et de certains autres découlent les prescriptions qui serviront à la création d'institutions canadiennes associées à chaque modèle. Les autonomistes accordent peu de poids aux services offerts au niveau national ou à la réforme du centre. Il s'attachent à assurer que le gouvernement de Québec possède la capacité de former une société québécoise et de lui conserver son caractère linguistique. Les relations entre le Canada anglais et le Canada français doivent se refléter d'abord dans les rapports entre les deux ordres de gouvernement. Depuis la défaite de l'option autonomiste, lors du référendum de 1980, les autonomistes ont été sur une défensive qui s'est manifestée en grande partie par les « revendications traditionnelles » du Québec, telles que le droit de veto sur les futurs amendements constitutionnels.

Les prescriptions intégrationnistes se sont portées sur l'extension des droits de la langue de la minorité et des services offerts dans cette langue dans tout le pays. Plus récemment, avec la vogue qu'ont connue les propositions fédéralistes « intra-État », les intégrationnistes ont suggéré qu'au moins certaines institutions nationales incorporent le dualisme à leur structure. Dans cette veine, la proposition la plus courante vise à enchâsser le dualisme dans un Sénat réformé, en donnant par exemple, au Sénat des pouvoirs spéciaux à l'égard des questions vitales de langue, et en s'assurant qu'il y ait, pour l'adoption d'un projet de loi portant sur ces questions, une majorité de francophones aussi bien que d'anglophones. Les autres propositions de ce genre comprennent la représentation spéciale de francophones au sein d'organismes liés à la culture, tels que le Conseil de la radio-diffusion et des télécommunications canadiennes et la Cour suprême.

Comme nous l'avons vu, ces modèles sont dans un certain sens fondamentalement opposés. Et pourtant, comme l'histoire récente nous l'a démontré, chacun d'eux a connu des succès et des échecs importants. D'une part, il est vrai que la version de l'autonomisme du Parti québécois a été défaite lors du référendum et du règlement constitutionnel qui l'a suivi, ce que le gouvernement de Québec ne pouvait appuyer. De plus, de nombreux aspects des lois relatives à la langue au Québec ont remporté un certain succès devant les tribunaux. En dépit de ces revers, les autonomistes peuvent compter des succès importants. Grâce à un gouvernement québécois puissant, fonctionnant à l'intérieur du système fédéral, il a été possible de faire du Québec une société beaucoup plus francophone, d'apporter des changements importants à la structure de la propriété des entreprises et des occasions qu'elles offrent au Québec, et d'entraîner un grand changement dans le rôle de l'État québécois. L'une des interprétations du résultat du référendum de Québec pourrait être qu'il reflète, chez les Québécois, un sentiment non pas d'échec, mais de réussite : en effet, le fédéralisme ne s'est pas révélé un obstacle insurmontable.

De toute évidence, les intégrationnistes ont remporté la victoire, lors du règlement constitutionnel. Dans un sens, ce succès fut limité, car on était loin d'avoir obtenu un Canada bilingue d'un bout à l'autre du pays. Ils ont pourtant connu aussi des succès importants, car le grand public peut trouver dans les institutions fédérales des services qui reflètent plus qu'auparavant la dualité canadienne. La proportion de francophones au sein de la fonction publique s'est considérablement accrue de même que l'importance des portefeuilles qu'ils détiennent. Le rapport du Commissaire aux langues officielles de 1985 s'est bien gardé de faire une évaluation optimiste de l'effet des changements et de la probabilité de leur durée. Sur un plan plus large, il est vrai aussi que les écarts économiques entre les francophones et les anglophones ont pratiquement disparu et qu'on a vu naître un secteur privé dynamique et fort,

basé au Québec. Les tensions et les luttes, qui ont marqué la période de 1960 à 1981, ne semblent plus tellement semer la discorde. Un optimiste pourrait soutenir que derrière les débats sur les formules de rechange constitutionnelles, au sujet desquelles le consensus semblait impossible, un meilleur arrangement en est sorti. Mais, comme le démontrent les récentes discussions sur la langue au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, les fantômes du passé ne sont pas faciles à enterrer. Nul doute que de nouveaux événements et de nouvelles situations ramèneront des tensions qui nous obligeront encore une fois à réviser les accords intervenus entre les francophones et les anglophones, ainsi qu'entre le Québec et le Canada. Chaque ensemble de termes retient une part de la réalité du dualisme canadien, ni l'un ni l'autre ne la retiennent dans son ensemble.

En dépit de la diminution des tensions et du dernier déclin apparent du nationalisme québécois, trouver un moyen pour que les Québécois adoptent la Constitution révisée de 1982 demeure un défi important pour les Canadiens, sans quoi, la légitimité de l'État canadien pourrait être fort contestée. Le gouvernement du Québec a récemment fait connaître publiquement ses propositions pour en arriver à un accord sur la Constitution. Voici ce qu'elles comprennent : la reconnaissance formelle dans la Constitution de l'« existence d'un peuple au Québec »; le droit exclusif pour le Québec de déterminer sa langue officielle et de légiférer en matières linguistiques dans les sphères de sa compétence; la possibilité pour les francophones hors Québec de faire des études en français (article 23 de la *Loi Constitutionnelle de 1982*), en échange d'un traitement semblable pour les anglophones du Québec; et la reconnaissance que la *Charte des droits de la personne* adoptée au Québec soit la seule contrainte liant les lois du Québec (sauf pour les articles 3 à 5, qui garantissent les droits démocratiques). En plus de ces changements, le gouvernement du Québec demande que l'on révisé la procédure de modification constitutionnelle, afin d'accorder au Québec un droit de veto sur les modifications des institutions fédérales et l'établissement de nouvelles provinces, et de lui accorder un droit de veto ou une compensation obligatoire raisonnable, dans le cas de non-participation au processus d'amendement. Le document du gouvernement de Québec avance aussi plusieurs propositions concernant les changements à apporter au partage des pouvoirs, afin de lui permettre de mieux contrôler l'économie ainsi que les domaines culturel et linguistique. Ce serait reconnaître le fait qu'on ne peut plus séparer ces dimensions. Que de telles propositions forment la base d'un nouvel accommodement demeure incertain.

## **Conclusion**

On n'est pas d'accord sur la question de savoir quelle est la meilleure conception de la fédération canadienne. Tout au cours de l'histoire, les

deux approches ont eu leurs partisans. Ce qui importe, c'est de trouver un moyen de conserver le caractère bilingue du Canada en offrant à tous les individus des chances égales, sans égard à leur origine ethnique. Les droits de la personne ne semblent pas offrir de garanties suffisantes pour atteindre cet objectif. Les structures institutionnelles nécessaires à la survie de la culture n'existent qu'au Québec à l'heure actuelle; c'est pourquoi le Québec devrait demeurer le principal foyer de la culture française au Canada. Les droits collectifs de même que les droits individuels sont nécessaires aux membres des minorités culturelles, afin de les protéger contre l'assimilation. En pratique, cela signifie que nous aurons peut-être à envisager de choisir entre l'efficacité de l'union économique et la préservation de la culture française. Toutefois, la solution de ce problème ne repose pas sur une nouvelle répartition des pouvoirs qui centralise les pouvoirs économiques et décentralise les autres. Comme le fait remarquer Ronald Watts (dans Simeon (édit.), 1977, p. 51) : « Le simple compromis entre centralisation économique et provincialisation culturelle s'est invariablement révélé impossible à réaliser. »





# Évaluation : indications en matière de réforme

Ce chapitre s'inspire d'un certain nombre d'études menées par la Commission notamment celles de MM. Frederick J. Fletcher et Donald C. Wallace, Garth Stevenson, et Hugh G. Thorburn (voir Annexe A).

Jusqu'à présent, nous avons concentré l'essentiel de notre étude sur l'évolution et le fonctionnement des principales institutions du fédéralisme canadien. Nous avons examiné les forces qui ont façonné leur rôle au sein du système canadien. En un mot, nous avons fait de ces institutions la variable dépendante, puisque notre tâche consistait à expliquer leurs modes de développement. Nous allons à présent raisonner de façon inverse. Nous demandons quelle a été l'influence du fédéralisme et dans quelle mesure il a agi sur les autres aspects de la vie politique, économique et sociale du Canada. Nous tentons également d'émettre quelques jugements sur la manière dont ces institutions ont réussi à servir les valeurs et les objectifs fondamentaux de la société canadienne. Nous nous reportons aux principes énoncés au cours de la première partie, en fondant notre évaluation sur trois catégories de questions :

- *Des questions de nature fonctionnelle* : dans quelle mesure le fédéralisme a-t-il favorisé ou, au contraire, desservi les aménagements politiques souhaités par les Canadiens?
- *Des questions relatives à la démocratie* : le fédéralisme a-t-il contribué à promouvoir ou, au contraire, à entraver le respect des valeurs essentielles de la démocratie?
- *Des questions relatives aux collectivités* : le fédéralisme a-t-il donné aux Canadiens les moyens d'équilibrer et d'intégrer les intérêts et les valeurs des diverses collectivités qui composent leur pays? Ainsi que

nous l'avons fait remarquer dans l'introduction de ce volume, de nombreux Canadiens ont répondu négativement aux trois ensembles de questions. On a dit que le fédéralisme avait conduit à des retards, des incohérences et des morcellements dans les politiques gouvernementales; il a, dit-on également, sapé certaines valeurs démocratiques, en particulier celles qui ont trait à l'exercice d'un gouvernement responsable; et enfin, il a exacerbé les conflits entre les régions et entre les collectivités, au lieu d'y apporter des éléments de solution. Prises dans leur ensemble, ces appréciations constituent véritablement une sévère condamnation du fédéralisme, laquelle s'est exprimée, au cours des deux dernières décennies au travers de très nombreux conflits intergouvernementaux et inter-régionaux. Notre tâche, à présent, est de juger du bien-fondé de cette opinion. À la lumière des évaluations qui ont été faites du fédéralisme, nous exposerons alors quelques-unes des principales propositions de réforme des institutions fédérales, qui ont fait l'objet d'un débat au cours des dernières années. Notre objectif n'est pas d'écrire notre propre version personnelle d'une réforme du système fédéral, mais plutôt d'exposer dans leurs plus grandes lignes les évolutions possibles, en s'inspirant des forces, qui agissent sur le système, et des principes qui ont guidé notre analyse. Nous commencerons par la perspective fonctionnelle.

### **Évaluation : l'approche fonctionnelle**

Il est extrêmement difficile d'évaluer l'influence du fédéralisme sur l'efficacité des politiques gouvernementales, et ce, pour un certain nombre de raisons. Premièrement, il faut relever le défi, qui consiste à démêler les effets des divisions régionales et linguistiques profondes de ceux des institutions fédérales. Outre cette difficulté, il importe de distinguer les effets produits spécifiquement par les interactions entre gouvernements de ceux qui émanent du fédéralisme en général. On pourrait faire valoir, par exemple, que, quelle que soit la structure institutionnelle en vigueur, il sera très malaisé, en raison de ces divisions profondes, d'élaborer une stratégie industrielle cohérente ou de résoudre les conflits portant sur des questions énergétiques ou linguistiques. Les choses pourraient bien être tout aussi difficiles, sinon peut-être encore plus, si nous formions un État unitaire. Par conséquent, c'est peut-être le régionalisme, et non le fédéralisme qu'il faut incriminer, même s'il est évident que les deux dispositifs se renforcent mutuellement de façon complexe. Il est difficile de prédire quelle dynamique s'instaurerait, si nous devions modifier l'organisation des relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans un cas comme dans l'autre, nous devons nous mettre à jongler avec les hypothèses en essayant d'imaginer ce qui pourrait se produire en d'autres circonstances.

Deuxièmement, il est difficile de faire la part des choses entre ce qui est une conséquence de notre fédéralisme et ce qui est le produit de notre existence en tant que société industrielle avancée, dotée d'une administration étatique complexe. La plupart des critiques formulées à l'encontre du fédéralisme se sont révélées tout aussi pertinentes dans le cadre de systèmes différents. L'indécision, l'immobilisme et le manque de cohérence sont des reproches couramment adressés à l'action des gouvernements, dans tous les pays, même dans les États unitaires. De la même manière, dans tous les pays modernes, on soutient que les législatures ont perdu une partie de leurs pouvoirs, désormais aux mains de l'exécutif, ou que l'élaboration de politiques nationales est confiée à une bureaucratie isolée et peu à l'écoute des préoccupations exprimées. Nous devons donc éviter ce que nous pourrions appeler « le droit acquis à la variable indépendante » ou peut-être mieux encore, « l'illusion de l'évidence ». Le fédéralisme étant l'élément le plus caractéristique et le plus en vue de notre système politique, on a donc tendance à lui « imputer » la plupart de nos autres problèmes, alors que ceux-ci peuvent avoir des causes plus générales. Comme l'a fait remarquer Keith Banting, « la tragédie et l'impact des politiques gouvernementales sont incontestablement deux phénomènes distincts » (Banting, 1982, p. 18). Il se pourrait bien que le fédéralisme, comme d'autres caractéristiques de nos institutions, ait plus d'impact sur le processus et sur les termes et catégories qui forment le cadre du débat que sur les résultats politiques eux-mêmes. De plus, Banting fait observer que, même si l'on reproche couramment aux démarches intergouvernementales leur caractère beaucoup trop secret, les débats politiques, qui ont lieu dans ce cadre, sont souvent plus visibles que les querelles intestines tout aussi âpres, qui font rage fréquemment au sein des gouvernements.

Troisièmement, l'évaluation des effets du fédéralisme doit dépendre des solutions de rechange que l'on envisage. Dans le cas, par exemple, où l'alternative choisie est un État unitaire, nous arriverions probablement à la conclusion que le fédéralisme a ralenti l'instauration de l'État-providence. Si, par contre, nous prenions comme modèle un système fortement décentralisé, nous en déduirions alors que la multiplication des mécanismes d'ententes intergouvernementales a facilité le développement de l'État-providence, en rendant possible ce qui, en d'autres circonstances, aurait été bloqué.

Quatrièmement, l'évaluation dépend dans une large mesure de la perspective normative que l'on choisit d'adopter. Celui qui croit fermement à la primauté de la communauté nationale dans son ensemble, telle qu'elle est représentée par les majorités parlementaires, sera enclin à reprocher au processus existant son manque de sensibilité à l'égard des intérêts des minorités régionales et de leurs gouvernements provinciaux. Par contre, celui qui envisage le monde sous un angle plus provincialiste pourra, de la même façon, reprocher au processus d'avoir encouragé la

centralisation. Pierre Trudeau et René Lévesque ont tous deux, à certains moments, dit du fédéralisme qu'il était « une camisole de force », mais leurs points de vue étaient très différents, autant que ceux de la Commission Rowell-Sirois et de la Commission Tremblay sur l'évaluation du fédéralisme.

D'un autre point de vue, les partisans d'un renforcement du rôle du gouvernement pourront évaluer le système d'une façon très différente de celle qu'utilisent les partisans d'une intervention plus réduite. La gauche, par exemple, a couramment fait valoir que le fédéralisme a entravé le développement de notre État-providence, qu'il a bloqué notre aptitude à planifier une stratégie industrielle globale au niveau national, et qu'il a accordé trop d'avantages aux intérêts privés, assez mobiles pour monter un gouvernement contre les autres. Cependant, les mêmes arguments pourraient réjouir un critique plus conservateur. Par conséquent, même si l'on parvenait à déterminer quels ont été les effets du fédéralisme sur des questions telles que le rythme d'adoption des politiques gouvernementales, il serait toujours difficile de savoir si la contribution du fédéralisme a été positive ou négative.

Si nous savions quels devraient être la proportion et le rythme optimaux en matière d'innovations à introduire dans les politiques gouvernementales (ce que nous ne pourrions certainement jamais établir avec certitude), alors seulement nous serions en mesure d'entamer une évaluation du fédéralisme, pour déterminer s'il nous a détournés du but recherché.

On n'est même pas d'accord sur la question de savoir si le fédéralisme accélère ou, au contraire, ralentit la mise en oeuvre des politiques. Pour poursuivre l'exemple précédent, de nombreuses analyses ont suggéré qu'en raison des nombreux points de veto et de la complexité qui en résulte au niveau de la prise de décisions, on a généralement associé le fédéralisme à un rythme relativement lent d'innovations politiques, et, par conséquent, à une croissance plus lente de la taille du gouvernement. Par ailleurs, on a fait valoir que le fédéralisme a augmenté le rythme de croissance du gouvernement, en partie en raison simplement de l'existence de onze bureaucraties complexes, chacune d'entre elles ayant une tendance inhérente à s'étendre, et en partie en raison de la concurrence expansionniste que se livrent les gouvernements rivaux. Néanmoins, un très grand nombre d'observations, dont nous allons examiner une partie, ont été faites sur les incidences du processus.

La première observation à faire est que la structure du secteur public au Canada n'est pas très différente de celles que l'on trouve ailleurs, et ce, en dépit de l'existence des sociétés d'État. Si l'on considère la plupart des critères généralement utilisés pour mesurer l'activité étatique, tels que la dimension totale du gouvernement, le nombre de fonctionnaires ou l'engagement fiscal à l'égard de l'État-providence, le Canada se place presque au milieu de l'ensemble des pays industrialisés

avancés. Le gouvernement canadien ne joue pas de rôle spécifique qui le différencie nettement des autres pays. Fletcher et Wallace en concluent qu'il n'y a pas vraiment matière à soutenir que « les complexités du fédéralisme » ont contribué, de façon significative, à entraver la volonté populaire, même si cette critique a été couramment émise par ceux qui ont constaté l'inefficacité des institutions du fédéralisme qui n'ont pas réussi, malgré les efforts déployés, à atténuer les répercussions de la Dépression.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale et dans les années qui l'ont suivie, les Canadiens ont, en réalité, assez bien réussi à adapter le régime fédéral aux nouveaux rôles que, dans tous les pays, l'État était en train d'assumer. Cette adaptation s'est faite dans le cadre d'une constitution très difficile à amender. Ainsi que nous l'avons fait remarquer, le dispositif s'est fondé sur un ensemble limité de modifications constitutionnelles, combinées avec de nouveaux instruments fiscaux très originaux : des ententes de location d'impôts, suivies plus tard d'accords de perception fiscale et de programmes à frais partagés; on a ensuite assisté à l'apparition des Programmes établis de financement et des programmes de péréquation. Grâce à ces dispositifs et grâce aux relations de coopération qu'ils ont contribué à former, nous avons été en mesure de mettre en place un État-providence évolué, tout en respectant la priorité fondamentale que le fédéralisme accorde aux collectivités provinciales. Le fédéralisme a su répondre aux nouveaux besoins nationaux, tout en continuant de prendre en compte les préoccupations des provinces.

De la même façon, nous avons été capables de nous doter d'une structure de gestion économique fondée sur les principes de base du keynésianisme, grâce à une coopération très étroite entre gouvernements fédéral et provinciaux. Certains diront que le degré de coopération atteint n'a pas été aussi grand, lorsqu'il s'est agi d'envisager la dimension régionale des politiques, ou de se concentrer davantage sur les problèmes structurels, en recourant plus souvent à des instruments interventionnistes, tels que l'entreprise publique. Même dans ce cas, on peut dire qu'étant donné la répartition régionale des intérêts, les compromis que nous avons faits ont au moins été raisonnables; et que, même sur une question aussi âprement conflictuelle que l'énergie, le jeu combiné des pouvoirs fédéral et provinciaux a finalement abouti à des résultats qui reflètent fidèlement les divergences profondes d'opinion.

Dans l'analyse qu'il fait de la division des pouvoirs, Stevenson se déclare d'accord avec ces observations. Il admet que les phénomènes de chevauchement de compétences et d'interdépendance, ainsi que les liens complexes créés par la suite entre les gouvernements fédéral et provinciaux, ont probablement contribué à une dégradation de « l'efficacité d'ensemble du secteur public ». Ainsi que le font observer Fletcher et Wallace, « les études de cas montrent qu'il y a eu quantité de

rigidités, de retards, de duplications, de coûts élevés liés à des décisions et d'autres exemples de gaspillage causés par l'existence de la division ou de la répartition des juridictions ». Stevenson finit cependant par conclure que « dans l'ensemble, la division des pouvoirs établie par la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas été aussi négative pour le Canada qu'on veut bien le dire, surtout si l'on tient compte des bouleversements qui se sont produits depuis la rédaction de ce texte en matière de technologie, de développement économique et quant au rôle de l'État. C'est ainsi que le fédéralisme et les relations intergouvernementales ont eu, au niveau des politiques, des effets essentiellement indirects. Le fédéralisme a influencé les termes et la configuration du débat politique; il a agi sur la synchronisation et le rythme des innovations et a influencé de façon significative le type d'instruments politiques privilégiés par les gouvernements successifs. C'est dans ce sens que le fédéralisme a indéniablement fait la différence. Il reste que la structure et l'orientation générales des politiques du gouvernement canadien ont eu une évolution très comparable à celle d'autres pays avancés, qu'il s'agisse d'États fédéraux plus centralisés ou d'États unitaires.

Nous allons maintenant examiner plus en détail quelques-uns des effets visibles produits par le fédéralisme sur les politiques elles-mêmes. Premièrement, il est vrai que dans les domaines de compétences partagées, le fédéralisme contribue à instaurer une certaine rigidité. C'est une des raisons qui ont quelque peu retardé la mise en oeuvre des politiques destinées à instaurer un État-providence, bien que, comme nous l'avons noté précédemment, les résultats n'auraient pas nécessairement été meilleurs avec un processus plus rapide. Le manque d'autorité ou la crainte de conflits intergouvernementaux ont peut-être suscité une plus grande réserve face au lancement d'innovations importantes. De la même façon, on fait souvent valoir qu'une fois les programmes en place, il peut être difficile, en raison des ententes intergouvernementales, de leur apporter des modifications, du moins sans générer de très sérieuses discordes. Pour citer un exemple, le vaste projet de révision de l'ensemble du système de sécurité sociale entrepris au niveau intergouvernemental, au début des années 1970, n'a pas pu porter ses fruits, même si d'autres facteurs, tout aussi importants, sinon plus, tels que les difficultés économiques de la période qui a suivi l'année 1973, ont également contribué à cet échec. Les règles qui régissent les régimes de pension doivent être approuvées au niveau intergouvernemental, et il est indubitable que le système des « vetos mutuels » a contrecarré les tentatives de réforme du régime de pension, entreprises ces dernières années.

D'après Fletcher et Wallace, le rythme des innovations introduites dans ces domaines a été plus lent qu'il ne l'aurait été dans le cas d'ententes de nature différente. Même s'il est vrai que le fédéralisme est

théoriquement censé encourager les innovations au niveau provincial, la réalité des variations entre les capacités fiscales des différents gouvernements et des luttes que se livrent ces mêmes gouvernements, pour obtenir des investissements, a en fait contribué à limiter le taux d'innovations, du moins en ce qui concerne les coûteux programmes de redistribution. Banting admet que le fédéralisme a en général un effet conservateur sur les politiques, en raison du haut degré de consensus requis pour l'adoption de changements et de la vulnérabilité des gouvernements provinciaux, face à des forces économiques plus puissantes et aux pressions exercées par le capital. Mais, une fois de plus, tout dépend en grande partie du point de vue adopté par l'observateur. Les gouvernements provinciaux, par exemple, se sont récemment montrés très novateurs, en cherchant les moyens de restreindre leurs dépenses. Selon le point de vue où l'on se place, ce qui, pour l'un, représente une innovation constituera, aux yeux de l'autre, une régression. Fletcher et Wallace estiment que les programmes à meilleur marché constituent l'exemple le plus frappant de l'esprit novateur dont ont fait preuve les gouvernements provinciaux. Ceci ne fait que corroborer l'argument énoncé précédemment. Il est souvent impossible de faire la distinction entre ce qui constitue un désaccord sur le contenu d'une politique, et ce qui s'explique par l'interaction de deux ordres de gouvernement ou plus. Les tentatives, qui ont été faites récemment pour réduire les dépenses médicales grâce à la surfacturation, en sont peut-être le meilleur exemple.

En second lieu, il faut souligner que de nombreux auteurs soutiennent que le fédéralisme empêche toute logique ou cohérence dans l'élaboration des politiques gouvernementales, et qu'il est particulièrement contraire à toute forme de planification d'ensemble, en raison, non seulement des intérêts divergents défendus par les gouvernements fédéral et provinciaux (et par les différents ministères qui les composent), mais aussi en raison du fait que les instruments politiques, dont l'action doit être coordonnée, sont répartis entre les deux ordres de gouvernement. Plus la planification envisagée est vaste dans sa portée (comme c'est le cas, par exemple, pour une « stratégie industrielle nationale » d'envergure globale), plus le fédéralisme risque d'être contraignant. D'après Michael Jenkin (1983), par exemple, « le Canada a besoin de politiques industrielles suivies et cohérentes pour pouvoir s'adapter à un environnement économique international entièrement nouveau; mais, avec onze gouvernements séparés, le risque de voir apparaître des actions incohérentes est grand . . . Le processus intergouvernemental est peu propice à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une politique industrielle ». Les arguments avancés par Hugh Thorburn, dans son étude de recherche pour la Commission, vont dans le même sens. Il prétend que le modèle canadien est basé sur un ensemble de onze systèmes qui ont



tendance à s'étendre. Il importe que les gouvernements collaborent pour parvenir à mettre au point « une politique économique nationale intégrée ».

Ces analyses posent plusieurs problèmes. Ainsi que nous l'avons suggéré, il y a beaucoup d'autres facteurs, autres que les institutions du fédéralisme, qui expliquent cette absence de cohérence d'ensemble au niveau des politiques (voir à ce sujet Atkinson, 1984). Par ailleurs, nombreux sont les observateurs qui, de toute façon, remettraient en cause le bien-fondé et la faisabilité d'une telle politique. Il n'existe absolument aucun accord unanime sur la question de savoir si « une politique économique nationale intégrée » serait réellement ce qu'il y a de plus avantageux pour le Canada. C'est ainsi qu'on pourrait reprocher à ceux qui souhaitent une telle coordination de saper l'une des vertus mêmes du fédéralisme, en d'autres termes, la possibilité de mener des politiques différentes en réponse à des besoins régionaux spécifiques, et de faire des expériences. Pour certains, le fait de pouvoir démontrer que le fédéralisme a permis d'empêcher l'élaboration d'une stratégie industrielle nationale serait un point marqué en sa faveur.

Le troisième point d'ordre général est que le fédéralisme a indiscutablement une influence considérable sur ce que nous pourrions appeler « les termes du débat », c'est-à-dire la terminologie et les concepts utilisés pour l'approche et la discussion de la politique. Ceci vient renforcer notre tendance à envisager les problèmes en termes régionaux. Nous discutons la question de savoir « en termes de régions et de groupes linguistiques que par référence à d'autres catégories, telles que les riches et les pauvres. Les débats de politique économique se font plus souvent en termes de régions qu'en termes de secteurs et davantage en termes de localisation de l'activité économique que par référence au véritable contenu de ladite activité. De la même façon, une grande partie de notre débat politique est encombrée de questions relatives au fédéralisme fiscal et aux compétences (quel est l'ordre de gouvernement responsable, quel est celui qui paiera?), et le véritable objet des questions concrètes passe au second plan. Ceci est peut-être particulièrement vrai dans le cas de la politique sociale, où les questions fondamentales sont essentiellement traitées comme des questions de fédéralisme fiscal. Les opinions et les perspectives des différents ministères de politique sociale et de leurs clients perdent donc de leur importance au cours du processus d'élaboration des politiques.

Le quatrième problème, étroitement lié au précédent, est la question de savoir si le fédéralisme tend à favoriser ou à accorder plus d'importance à certains groupes, et s'il en affaiblit ou s'il en défavorise d'autres. Il y a à ce sujet de très nombreuses hypothèses, mais elles restent toutes extrêmement difficiles à vérifier. C'est ainsi que Fletcher et Wallace font état de nombreuses hypothèses tendant à prouver que le fédéralisme renforce les privilèges et le pouvoir des intérêts privés au sein du



système politique. Il s'agit là d'un des plus anciens chevaux de bataille de la gauche au Canada. D'une part, on fait valoir que les intérêts des travailleurs et, d'une manière générale, de ceux qui sont moins fortunés, sont lésés par le fédéralisme qui, en mettant l'accent sur les intérêts régionaux, entrave la constitution de partis et de groupes politiques ayant des intérêts communs de classe, ce qui réduit leur aptitude à exercer une quelconque influence politique. La structure des institutions fédérales se retrouve au niveau de la structure des groupes d'intérêts, qui, eux aussi, peuvent avoir du mal à s'entendre sur des prises de position communes. Ainsi que le souligne Thorburn dans le chapitre 4 de son étude (voir l'annexe A), les complexités du fédéralisme et de ses onze gouvernements contraignent ces groupes à éparpiller leurs membres, ce qui est particulièrement peu avantageux pour les groupes les plus petits ou les moins riches. De plus, on prétend qu'il est beaucoup plus facile de mettre en oeuvre les politiques de redistribution que préconisent ces groupes au niveau fédéral qu'à celui des provinces.

On soutient, d'autre part, que le monde des affaires, et la classe aisée de façon générale, sont avantagés, en partie parce qu'ils disposent de plus de ressources politiques, grâce auxquelles ils peuvent faire face aux coûts entraînés par la surveillance des politiques et par la défense de leurs intérêts au sein d'un système politique complexe, et en partie, parce que leur plus grande mobilité leur permet de monter plus facilement un palier de gouvernement contre les autres. Cependant, de nombreux exemples décrits dans d'autres études de cas ont montré que des intérêts privés spécifiques avaient parfois été lésés par la concurrence entre fédéral-provincial, en matière de revenus, à cause de statuts de réglementation contradictoires au niveau du fédéral et au niveau des provinces, et pour d'autres raisons du même genre. On suppose une fois de plus que les intérêts « privés » de gouvernements puissants supplantent la défense d'intérêts économiques spécifiques.

L'une des variantes de cette argumentation consiste à dire qu'au Canada les diverses catégories d'intérêts ont traditionnellement été liées à l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement, que ce soit en raison de la séparation des pouvoirs ou de leur concentration géographique. C'est ainsi que l'on a pu dire que tout gouvernement fédéral fort a été soutenu par une coalition comprenant des institutions financières d'envergure nationale, des compagnies de transport et des entreprises de fabrication, tributaires des droits de douane et de la libre circulation des biens sur le marché intérieur, et ce, depuis l'époque de la Politique nationale. Pour prendre un exemple plus récent, on a dit que la coalition « provincialiste » était composée de petites et moyennes entreprises, plus directement dépendantes de l'aide fournie par les provinces et du marché provincial, et d'industries du secteur des ressources naturelles, tributaires des ressources détenues et réglementées par les provinces. De telles interprétations permettent de mieux comprendre la structure

des intérêts en jeu dans les batailles énergétiques, au cours desquelles l'Alberta s'allie fréquemment aux industries du pétrole et du gaz naturel, tandis que l'Ontario et, dans une moindre mesure, le gouvernement fédéral, représentent les intérêts des consommateurs. Dans le même ordre d'idées, on peut mentionner l'exemple récent du débat qui a eu lieu au sujet du projet de loi fédéral S-31, proposé, mais jamais promulgué, dont l'objectif était de limiter la part des actions détenues par les organismes gouvernementaux provinciaux dans les compagnies de transport. Dans ce cas, le gouvernement fédéral et celui du Québec se sont faits les défenseurs de différents segments d'intérêts privés, établis au Québec.

Dans la mesure où on assiste à la constitution de ce type d'alliances, toute variation de la répartition relative des pouvoirs entre les différents ordres de gouvernement équivaut à une variation correspondante de l'influence relative de leurs divers alliés du secteur privé. Il devient difficile, dans ces conditions, de savoir si les changements, intervenus au niveau du statut relatif de chaque gouvernement, s'expliquent par les variations de l'influence relative dont bénéficient les groupes d'intérêt qui les soutiennent, ou vice versa. Le chapitre 2 de la monographie écrite par Thorburn contient des indications bibliographiques sur ce thème.

Enfin, et toujours dans le cadre des liens qui existent entre le fédéralisme et l'influence relative des différentes catégories de groupes d'intérêt, on peut supposer que les intérêts concentrés dans une même région (et qui, par conséquent pèsent lourd dans la balance électorale d'une même province) risquent d'être avantagés par le fédéralisme, qui leur permet d'être énergiquement soutenus par leurs défenseurs, lors des discussions intergouvernementales. Par contre, les groupes d'intérêt dont les membres sont plus dispersés à travers le pays seront désavantagés par rapport aux précédents, en particulier si les questions qui leur tiennent le plus à coeur relèvent de la compétence provinciale.

La cinquième conséquence politique du fédéralisme constitue le thème central de l'étude réalisée par Thorburn sur les relations entre les groupes d'intérêt et le fédéralisme, et elle est en quelque sorte une récapitulation quasi générale des analyses précédentes. La logique du fédéralisme, en particulier celle qui régit les relations intergouvernementales, veut que l'essentiel des efforts porte sur la conciliation des intérêts territoriaux, et que, pour atteindre cet objectif, on utilise comme principal mécanisme politique les relations entre les gouvernements. Il existe, cependant, une autre façon d'organiser les rapports entre les groupes d'intérêt et le processus d'élaboration des politiques, qui consiste à utiliser une définition fonctionnelle des intérêts à concilier (comme pour le capital, la main-d'oeuvre et l'agriculture), et à instaurer entre le gouvernement et les organisations, qui représentent ces intérêts, un dispositif de consultation étroite. Ces deux approches constituent en

quelque sorte deux modèles, ou deux axes possibles, qui vont à l'encontre l'un de l'autre. Un processus d'élaboration de politiques fondé sur le modèle fédéraliste pourra rendre plus complexe et plus difficile l'instauration de mécanismes efficaces de consultation entre le secteur public et le secteur privé; par contre, celui qui aura une orientation fonctionnelle risque peut-être d'entraver le fonctionnement du processus fédéral-provincial. Chaque approche fait appel à un groupe différent de participants, orientés vers des questions et des choix de politiques eux aussi différents. Le fait de privilégier une approche équivaut par conséquent à saper l'autre. Ainsi que le fait remarquer Thorburn, « on risque, en renforçant l'une des deux dynamiques, de rompre l'équilibre et de désavantager l'autre ».

L'extension des domaines d'intervention des deux ordres de gouvernement ainsi que la prolifération et la diversification des groupes d'intérêt ont multiplié les risques de conflit entre ces deux approches. Ainsi que nous l'avons déjà suggéré, il est de plus en plus fréquent que les événements se déroulant dans les sphères intergouvernementales soient mêlés à des groupes d'intérêt privés, et les relations entre chaque gouvernement et le secteur privé peuvent fort bien altérer le fonctionnement de la dynamique intergouvernementale. C'est ainsi qu'au cours des dernières années, on a assisté à de nombreux débats sur la nécessité d'instituer des mécanismes « tripartites » de consultation. Comme le fait remarquer Thorburn, « ce regain d'intérêt à l'égard des relations entre le gouvernement fédéral et les citoyens a contribué à remettre en cause le monopole et la légitimité du processus classique fédéral-provincial, en tant que seul et unique moyen d'aborder les problèmes ». La nature même du système fédéral canadien pourrait bien être l'une des raisons pour lesquelles ces relations entre le gouvernement central et les citoyens sont moins étendues au Canada qu'en Europe; et dans la mesure où la prédominance d'un modèle complique l'autre, ou l'exclut, le champ des intérêts pris en compte dans l'élaboration des politiques risque d'être indûment restreint. En fait, Thorburn prétend qu'« il est certainement très dommage d'établir un cloisonnement entre le processus fédéral-provincial d'une part, et le processus des relations entre le gouvernement et les groupes d'intérêt d'autre part, car toute bonne décision politique est basée sur des éléments importants qui doivent tenir compte des deux perspectives, ainsi que du point de vue exprimé par les trois catégories d'acteurs ».

Le résumé que nous venons de faire indique clairement qu'il est impossible de faire des généralisations faciles sur les incidences du fédéralisme sur les décisions gouvernementales; il n'existe pas de réponse claire et définitive à la question : « Quelle est l'importance du fédéralisme? ». Il est pratiquement impossible de distinguer l'effet des institutions du fédéralisme de celui d'autres facteurs. De la même façon, les généralisations qui pourront être faites dépendront énormément des

perspectives privilégiées par différents auteurs. Comment ne pas éviter le piège tentant de l'« illusion de l'évidence », et comment ne pas accorder trop de poids à l'influence de facteurs institutionnels? D'une façon plus générale, il semble que l'existence du fédéralisme n'ait pas empêché l'État d'assumer de nouveaux rôles, et que, lorsqu'on a pu donner à l'action gouvernementale une orientation clairement définie, les institutions ont réussi à s'adapter, tout comme ceux qui les font fonctionner. Toutefois, cette adaptation ne s'est pas toujours faite de la même façon selon les époques et selon les domaines envisagés. C'est dans ce dernier cas, plus que dans tout autre, qu'on peut dire du fédéralisme qu'il a « vraiment son importance ». Le partage des compétences ne nous a pas privés de politiques ou de programmes dont nous avons réellement besoin, pas plus qu'il ne nous a imposés de politiques indésirables. Il est probable, cependant, que la synchronisation de ces politiques, ainsi que les détails qui leur sont spécifiques, traduisent effectivement l'influence du fédéralisme.

Partant du principe que le fédéralisme joue indubitablement un certain rôle, certains groupes d'opinions ont exigé que des améliorations soient apportées aux mécanismes intergouvernementaux qui gèrent l'interdépendance. Nous allons à présent évoquer quelques-unes des orientations possibles en vue d'une réforme. Examinons d'abord le partage des pouvoirs. Selon la perspective adoptée, il peut sembler souhaitable de procéder à une réévaluation minutieuse et à une refonte complète de la répartition des responsabilités gouvernementales, pour aboutir à une nouvelle version des articles 91 et 92 de la Constitution. Stevenson fait valoir qu'il faut aux Canadiens « un partage des pouvoirs aussi précis et aussi important dans ses répercussions, dans les circonstances modernes, que devait l'être celui que nous connaissons actuellement dans les circonstances du XIX<sup>ème</sup> siècle ». L'objectif serait de parvenir à démêler et à clarifier la répartition des compétences, afin d'assurer aux citoyens une meilleure imputabilité, et de réduire le coût des chevauchements, des duplications et des contradictions entre les politiques fédérales et provinciales. L'idéal serait que cette nouvelle répartition rende le recours aux relations intergouvernementales beaucoup moins indispensable.

Une telle démarche n'a encore jamais été entreprise depuis 1867, même s'il est certain qu'au cours des dernières années, les gouvernements ont longuement évoqué la nécessité de démêler leurs activités respectives dans certains domaines, les révisions constitutionnelles qui se sont déroulées entre 1968 et 1971, et entre 1978 et 1981 ont donné lieu à de vastes débats sur une longue série de questions relatives au partage des pouvoirs. Cependant, même cette révision synoptique n'a fait qu'effleurer le problème. Il est tout aussi improbable que, dans l'avenir, nous puissions parvenir à un accord sur une réforme importante de la répartition des compétences, et ce, pour de nombreuses raisons.

Il y a premièrement des objections politiques immédiates. Nous avons déjà eu l'occasion de voir à quel point, pour un simple ensemble limité de règles constitutionnelles, les négociations avaient été pénibles, conflictuelles et interminables. Les choses seraient encore plus difficiles si nous devions envisager un remaniement de grande envergure. Ainsi que le souligne Dupré dans son étude, « le modèle constitutionnel » des relations intergouvernementales est peut-être le moins productif qui soit, compte tenu de l'importance du rôle des considérations de pouvoir et de statut, qui se traduisent par des prises de position si catégoriques (tout ou rien) qu'il est particulièrement difficile, dans ces conditions, de parvenir à un accord.

Deuxièmement, nous avons vu à quel point, de nos jours, les préoccupations gouvernementales sont tellement entremêlées qu'il est extrêmement difficile de les ranger dans des catégories bien définies. En outre, on peut envisager plusieurs méthodes différentes pour procéder à cette subdivision des politiques, en fonction du point de vue adopté. Même dans l'hypothèse où nous pourrions refaire toute une série de rubriques constitutionnelles pour y inclure les fonctions d'un État moderne, il est fort probable que cette classification serait vite périmée, au fur et à mesure que surgiraient de nouveaux problèmes, et que d'autres seraient redéfinis en des termes différents.

Troisièmement, nous avons constaté qu'il n'existe pas de consensus sur la définition d'un principe simple et global, qui puisse servir à décider d'une bonne répartition des pouvoirs. Selon que l'on envisage la Confédération d'un point de vue centralisateur ou, au contraire, provincialiste, la répartition des compétences ne sera pas la même. Un partisan de l'interventionnisme étatique concevrait cette division d'une façon différente de celle utilisée par celui qui prône une intervention gouvernementale limitée. De la même façon, ceux qui recherchent l'efficacité n'auront pas les mêmes réponses que ceux qui recherchent plutôt la participation, et nous pourrions ainsi multiplier les exemples de ce type. En l'absence d'un véritable consensus général pouvant servir de base à une action cohérente, il est probable que toute nouvelle définition du partage des pouvoirs n'aboutirait qu'à créer une situation aussi complexe que celle que nous connaissons actuellement.

Quatrièmement, selon la théorie du choix public, l'actuelle répartition des compétences, si illogique et complexe soit-elle, présente des avantages importants. L'une de ses vertus est d'être extrêmement permissive : tout gouvernement, quel qu'il soit, parvient généralement à trouver dans la Constitution une rubrique à laquelle il puisse rattacher ses politiques. Ceci permet de garantir que les questions seront abordées sous leur dimension tant locale que nationale; cette répartition offre aux groupes de nombreuses opportunités, et elle permet de tirer avantage de la rivalité entre les gouvernements fédéral et provinciaux (laquelle est également coûteuse). De plus, même si l'actuel partage des compé-

tences peut sembler nébuleux, une nouvelle répartition ne serait peut-être pas plus claire. Comme dans le cas que nous vivons actuellement avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, il y aurait une longue période d'incertitude, pendant laquelle les tribunaux et le processus politique s'efforceraient de rechercher le véritable sens des nouveaux concepts et terminologies.

Il est donc très improbable qu'une démarche systématique soit entreprise sous peu, pour procéder à une redistribution des compétences susceptible d'améliorer l'efficacité des politiques. Nous pouvons néanmoins nous attendre, comme cela a toujours été le cas dans le passé, à ce que la répartition des compétences soit perpétuellement remaniée, que ce soit par le biais de décisions judiciaires permettant une certaine clarification, d'amendements occasionnels ou par l'action des gouvernements qui cherchent à évaluer les possibilités et les limites des pouvoirs qu'ils détiennent actuellement.

Telles sont les raisons qui expliquent que, de façon générale, les suggestions de réforme, destinées à améliorer le processus fédéraliste de formulation des politiques, portent plutôt sur les mécanismes et le fonctionnement des relations intergouvernementales. Il y a ici un intéressant paradoxe. De nombreux auteurs sont d'accord avec Dupré pour dire qu'il y a un certain désordre dans le mécanisme, et pourtant, la plupart d'entre eux préconisent une institutionnalisation accrue, ainsi qu'une extension du rôle des futures conférences fédérales-provinciales. À ce paradoxe s'ajoute le dilemme suivant : dans la mesure où les gouvernements parviennent à s'entendre sur les objectifs fondamentaux de leurs actions et sur une bonne division du travail, la coordination se fera probablement sans trop de difficultés. Par contre, en cas de désaccord profond sur ces questions, on peut craindre que de longues réformes institutionnelles ne changent pas grand chose à la situation. Au lieu de favoriser la coordination, elles donneront lieu à des impasses ou à des confrontations. Il n'existe, de toute évidence, aucune panacée institutionnelle. Ainsi que le faisait récemment observer John Whyte (1985) :

Il n'existe aucun mécanisme de conciliation qui soit de toute évidence meilleur, voire plus efficace que les autres. La coordination et l'harmonisation des politiques dépendent autant, sinon plus, des pressions politiques, des influences du marché ou de certaines personnalités, que des ententes structurelles; selon toute apparence, il est probable que ce qui détermine véritablement le règlement des dissensions profondes, en matière de politique, est tout simplement la nécessité de parvenir à un accord ou le dévouement personnel des leaders politiques à la cause de la coopération intergouvernementale. [Traduction]

En outre, ainsi que nous l'avons suggéré en évoquant la dynamique des relations intergouvernementales, ces relations peuvent s'établir de

façon très différente, selon l'idée que l'on se fait des vertus relatives du fédéralisme concurrentiel par rapport à celles du fédéralisme coopératif, et du degré de prépondérance dont doivent bénéficier l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement au cours de processus. Nous avons également suggéré qu'en réalité, même si l'on a tendance à concentrer l'attention sur les conférences ministérielles multilatérales, en particulier la Conférence des premiers ministres (CPM), il existe parallèlement une série de relations bilatérales et une foule de liaisons politiques et administratives officieuses, dans le cadre de ces relations. Même si l'on établissait formellement la tenue d'une série de CPM, rien ne pourrait remplacer la flexibilité qu'offre une gamme de relations aussi variée. Comme le font remarquer Fletcher et Wallace, il est ordinairement plus facile de parvenir à un accord, lorsque les débats portent sur des questions spécifiques, et que les ministres et les responsables concernés partagent les mêmes intérêts professionnels ou électoraux.

À la lumière de ces considérations, examinons à présent quelques-unes de propositions qui ont été faites récemment en vue de renforcer l'efficacité de la coordination et de la coopération intergouvernementales. Celle qui se retrouve peut-être le plus fréquemment suggère une institutionnalisation de la Conférence des premiers ministres, en lui conférant une reconnaissance formelle au sein du système institutionnel canadien. Ces propositions préconisent habituellement la tenue de CPM régulières, à date fixe, soit une fois par an au minimum, mais parfois plus souvent. La CPM est considérée comme le degré le plus élevé du processus fédéral-provincial, son rôle étant de définir le mandat des autres composantes du mécanisme intergouvernemental et de prendre connaissance de leurs rapports. D'après certaines versions de cette proposition, la CPM constitue essentiellement un forum de délibération, de discussion et de consultation, et elle ne prend aucune décision formelle, tandis que d'autres envisagent de lui accorder un pouvoir officiel de décisions dans certains domaines. Ainsi, les versions plus « provincialistes » indiquent qu'un conseil des premiers ministres serait le moyen de s'assurer que les provinces admettent effectivement que le gouvernement fédéral fasse usage de son pouvoir déclaratoire ou de son pouvoir de dépenser, ou de permettre aux provinces de participer aux nominations faites à la Cour suprême ou dans les principaux organismes fédéraux de réglementation, dont les politiques ont une incidence régionale.

De telles propositions se justifient à plusieurs égards. Dans le système parlementaire canadien, les premiers ministres sont les principaux acteurs politiques, et ils disposent de pouvoirs considérables pour engager leurs propres gouvernements. C'est pourquoi il est essentiel que les premiers ministres parviennent à un vaste accord sur les objectifs communs, qui permette une coopération efficace à tous les autres



niveaux et serve de signal nécessaire au secteur privé. D'autre part, la tenu régulière des CPM contribue, de façon tant symbolique que pratique, à renforcer, au sein de la fédération, l'idée d'une véritable association, dans laquelle la coordination est nécessaire dans plusieurs domaines, si l'on veut répondre aux besoins des Canadiens.

De plus, Dupré, ainsi que d'autres auteurs, soutient que le fait de rendre les CPM plus formelles et de les convoquer plus régulièrement modifierait probablement la dynamique interne des relations fédérales-provinciales. L'argument consiste à dire qu'en faisant de ces conférences un élément plus habituel du processus d'élaboration des politiques, on pourrait rendre les relations moins conflictuelles, moins alourdies par les diverses astuces politiques, et moins encombrées d'attentes irréalistes, formulées tant par les citoyens que par les gouvernements participants. Des réunions plus régulières augmenteraient la probabilité d'un échange d'informations plus complet, et multiplieraient les occasions de mettre au point des perspectives communes. En résumé, les CPM en vertu de ces propositions, deviendraient immédiatement plus importantes et plus « ordinaires », et constitueraient un forum permanent de délibération et de consultation, au lieu d'être le théâtre d'escarmouches épisodiques. D'après ces auteurs, les relations fédérales-provinciales pourraient alors mieux s'intégrer à la « routine quotidienne du gouvernement ». Ainsi que le fait remarquer Thorburn, les premiers ministres seraient moins soumis à la pression qui s'exerce sur eux et qui les pousse à se comporter en « gladiateurs qui se battent pour leur communauté »; les conférences ressembleraient moins à des « duels où la mort est instantanée ».

Les adversaires de cette idée sont moins optimistes quant à l'efficacité qu'aurait une institutionnalisation de la CPM. Ils font valoir que c'est précisément au niveau des premiers ministres qu'un accord est le plus improbable, compte tenu du fait que les premiers ministres, plus que d'autres acteurs de la scène politique, sont susceptibles d'envisager le monde en termes de « projets grandioses » concurrents, et en termes d'un certain statut politique des gouvernements. Un autre argument consiste à dire que la dynamique d'une CPM contribue à accroître l'importance des gouvernements provinciaux aux dépens de l'autorité fédérale. La CPM donne aux hommes politiques régionaux l'accès à une tribune nationale, et légitime leurs prétentions de pouvoir intervenir dans des domaines de politique nationale. Elle peut sembler indiquer que le gouvernement fédéral est responsable de ses actes devant les provinces, et non devant la Chambre des communes, surtout si elle est investie de pouvoirs qui lui permettent de prendre des décisions officielles. C'est pourquoi il serait souhaitable, si l'on en croit les adeptes de cette théorie, de diminuer l'importance du rôle de la CPM, et non de l'accroître.



Le deuxième axe des propositions, faites en vue d'institutionnaliser le mécanisme des relations intergouvernementales, suggère de renforcer le rôle des conférences ministérielles, réunissant les gouvernements chaque fois qu'il est question d'un des principaux domaines politiques faisant appel à l'intervention des deux ordres de gouvernement. À cet égard, les rencontres régulières des ministres des Finances et des trésoriers constituent un modèle à suivre. D'ailleurs, comme nous l'avons vu, de nombreux domaines font déjà l'objet de fréquentes rencontres ministérielles. L'argument invoqué pour accorder plus d'importance aux rencontres ministérielles qu'aux CPM, dans certains domaines particuliers, consiste à dire que c'est au niveau ministériel que les chances de parvenir à un accord sur les politiques gouvernementales sont les meilleures. Les ministres réunis seront, dans une large mesure, confrontés à des problèmes similaires, situés dans un cadre conceptuel comparable, et auront à rendre compte aux mêmes secteurs de la population. Ils parleront la même langue. Dans ces conditions, il est probable que les interactions entre les ministres et leurs fonctionnaires favoriseront beaucoup plus l'établissement de « réseaux de confiance » et l'instauration de relations de travail fructueuses. La tenue régulière de ces rencontres aurait l'avantage de garantir une communication et une consultation constantes : tous les gouvernements considéreraient la consultation comme une chose nécessaire et tout à fait naturelle, sans qu'il leur faille toujours parvenir à un accord. L'établissement formel de ces rencontres, fixées à intervalles réguliers, signalerait également aux groupes privés intéressés les dates importantes du calendrier intergouvernemental, et leur permettrait par conséquent de mieux surveiller le déroulement du processus. Cependant, on peut craindre une fois de plus que les tenants du fédéralisme « concurrentiel » ne s'inquiètent d'une évolution plus poussée dans cette direction, car cela impliquerait d'accorder énormément de valeur au consensus, à l'harmonisation et à la coordination, plutôt que de favoriser une rivalité au niveau de la satisfaction des besoins des citoyens.

La troisième proposition que l'on retrouve couramment concerne l'établissement de secrétariats intergouvernementaux, c'est-à-dire d'organismes de fonctionnaires, dont la mission serait de préparer les conférences ministérielles. L'une des versions de cette proposition suggère que chaque conférence ou conseil ministériel soit appuyé par un comité permanent de hauts fonctionnaires, chargé de faciliter les échanges et de clarifier les problèmes. D'autres versions, plus élaborées, suggèrent que les secrétariats assument un rôle plus indépendant et plus novateur. Ces organismes, qui se composeraient de fonctionnaires non directement reliés à un gouvernement spécifique, pourraient jouer trois rôles différents.

Premièrement, ces secrétariats pourraient, d'après les suggestions contenues dans les diverses propositions, faciliter la coopération et la coordination. Ils seraient déterminés à rechercher les domaines pouvant servir de base à la négociation, à explorer les perspectives nouvelles susceptibles de faire déboucher les impasses, ou à suggérer des solutions que les gouvernements participants eux-mêmes n'auraient pas envisagées. Leur principal objectif étant la réussite du processus dans son ensemble, et non de privilégier l'un ou l'autre gouvernement, ils seraient en mesure d'agir à titre de médiateurs. Ce raisonnement a été vigoureusement défendu par Norman Spector, fonctionnaire de la Colombie-Britannique, qui indique qu'il existerait de nombreux points communs entre les désaccords intergouvernementaux d'une part et les structures des relations de travail d'autre part, et que les dispositifs et les techniques de médiation employées dans ce secteur pourraient utilement s'appliquer au domaine intergouvernemental. Fletcher et Wallace ont fait, dans leur étude, un exposé détaillé de cette proposition.

Deuxièmement, il est dit que ces secrétariats pourraient contribuer à faciliter le fonctionnement du processus en fournissant l'opinion d'experts et en effectuant des travaux de recherche et d'analyse destinés à l'ensemble des gouvernements, offrant ainsi une source d'information supplémentaire. Enfin, ces organismes pourraient être l'un des moyens de garantir aux groupes d'influence un accès aux relations intergouvernementales, par le biais soit d'une représentation directe, soit de consultations et d'audiences. Chacun de ces rôles implique une sélection et une composition quelque peu différentes. La Commission fédérale-provinciale sur l'union économique, que nous recommandons, tente de combiner les deux derniers rôles mentionnés, afin de pouvoir surveiller et gérer plus efficacement les politiques fédérales ou provinciales qui menacent l'union économique.

Certains de ces rôles de recherche, de représentation et de médiation pourraient également être assumés par des organismes moins étroitement reliés au processus intergouvernemental. Aux États-Unis et en Australie, par exemple, des conseils consultatifs sur les relations intergouvernementales fournissent des recherches et des commentaires aussi bien au public qu'aux gouvernements. Une fois de plus, de sérieuses objections s'opposent à la création de secrétariats relativement indépendants. D'une part, les gouvernements s'opposeraient à l'éventualité d'une diminution de leur propre autorité et d'une atteinte à leur liberté d'action. D'autre part, ces secrétariats pourraient alourdir les structures administratives et bureaucratiques du fédéralisme, et affaiblir les critères politiques de responsabilité gouvernementale.

Plusieurs propositions suggèrent de combiner les deux modèles, celui des rencontres ministérielles et celui des secrétariats. Thorburn, par exemple, propose dans son étude pour la Commission, la création d'un secrétariat de planification fédéral-provincial, « dans le but de réunir les

parties qui détiennent des pouvoirs et qui représentent des intérêts légitimes, afin qu'elles puissent tirer profit des opinions émises par les experts, et parvenir ainsi à mettre au point des politiques appropriées ». Dans le modèle de Thorburn, ministres ou hauts fonctionnaires formeraient un conseil de direction représentant les deux ordres de gouvernements; ce conseil serait appuyé par un secrétariat d'experts qui consulterait également les intérêts privés.

Pour prendre un autre exemple, Whyte (1985) a proposé l'établissement d'un organisme de hauts fonctionnaires, placé sous tutelle ministérielle, qui serait chargé de veiller à la coordination dans la gestion des ressources. Les avantages qu'il prévoit sont ceux qui ont été suggérés par plusieurs partisans d'un processus plus institutionnalisé. Cet organisme « permettrait une meilleure compréhension de l'incidence des politiques adoptées par un gouvernement sur les autres gouvernements », et servirait de forum de consultation et de persuasion, « où les politiques, tant les bonnes que les mauvaises, pourraient être soumises à un examen approfondi, en tenant compte de l'approche de chaque ordre de gouvernement ». La discussion pourrait alors « se dérouler plus à l'écart de la scène publique »; la formulation des politiques deviendrait « plus banale », moins « susceptible d'être l'objet d'une attention politique intense » et « de connaître moins de négociations bruyantes ». Des relations à long terme pourraient s'instaurer entre les participants, favorisant « l'honnêteté, un débat ouvert et l'apparition de méthodes novatrices pour parvenir à un consensus », objectifs qui ne pourraient probablement pas être atteints dans le cadre de « structures ponctuelles » moins formelles.

Le grave problème que posent tous ces mécanismes consiste à savoir dans quelle mesure ils se rapprochent davantage d'un modèle, dans lequel les décisions sont prises de façon indépendante par le biais de la consultation ou, au contraire, d'un modèle basé sur la prise de décision collective. Plus ils se rapprochent du second modèle, plus ils risquent de gêner l'activité des gouvernements et de porter atteinte au principe de la responsabilité législative. Ainsi, on peut faire valoir que l'objectif central de tout mécanisme nouveau ne devrait pas être la création d'un palier de gouvernement supplémentaire, dont les décisions seraient exécutoires; il faudrait plutôt mettre l'accent sur la consultation, la communication et le développement de perspectives communes. Comme le dit Bernard Dafflon (1977), le but devrait être de mettre au point un modèle qui « permette d'assurer que toutes les questions pertinentes et les divers aspects des problèmes à débattre font partie de la négociation ». Il conclut en disant que :

Un modèle d'élaboration de politiques peut être rendu plus efficace dans la mesure où les procédures . . . permettent de mieux évaluer les relations qui existent entre les différents amendements de politique et de mieux faire connaître les effets que peuvent avoir, les unes sur les autres, les politiques qui seront finalement mises en oeuvre. [Traduction]

Ce type de modèle atteint son efficacité maximale lorsque les relations sont essentiellement centrées sur la consultation et que les gouvernements conservent la responsabilité de concevoir et de mettre en oeuvre leurs propres programmes.

Une autre leçon, que l'on peut tirer de la littérature portant sur le thème du processus intergouvernemental et de son efficacité fonctionnelle, est que l'efficacité d'un mécanisme est meilleure lorsque celui-ci naît des besoins ressentis par les responsables eux-mêmes, et non des exigences du sommet de la hiérarchie, dans le cadre d'un plan plus vaste appliqué au fédéralisme. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de la multitude d'ententes bilatérales examinées en détail par Kenneth McRoberts dans son étude sur les approches du fédéralisme canadien. Dans leur étude réalisée pour la Commission sur l'entreprise publique et le fédéralisme, Huffman, Langford et Nielson montrent de quelle façon les gouvernements réussissent à s'unir pour résoudre des problèmes communs par la création d'entreprises de participation (« joint-ventures ») comme les entreprises publiques appartenant à plusieurs gouvernements, et qui peuvent même inclure des participants du secteur privé. Les organismes ainsi constitués peuvent se consacrer entièrement à des tâches extrêmement spécifiques et se concentrer davantage sur les objectifs communs « dont la somme est positive », que sur les conflits de statut.

## **Évaluation : le fédéralisme et les valeurs démocratiques**

D.V. Smiley a fait le commentaire suivant (1979) :

Je reproche au fédéralisme les choses suivantes : premièrement, il contribue à renforcer de façon excessive le secret qui entoure la conduite des affaires publiques. Deuxièmement, il n'autorise qu'une très faible participation des citoyens aux affaires publiques. Troisièmement, il affaiblit et atténue le degré de responsabilité des gouvernements à l'égard de leurs législatures respectives, et du public en général.

L'observation de Smiley reprend une opinion très répandue selon laquelle, quelles que puissent être les vertus théoriques du fédéralisme en matière de politique démocratique, il reste que la pratique du fédéralisme canadien laisse encore beaucoup à désirer. En effet, elle contribue davantage à menacer les valeurs démocratiques qu'à les promouvoir.

Il s'agit là d'accusations très fortes. Si elles sont fondées, elles peuvent parfaitement justifier que l'on exige des changements fondamentaux dans le mode de fonctionnement du système. Malheureusement, elles sont tout aussi difficiles à mesurer et à évaluer que les critères fonctionnels. Dans un sens, elles ne constituent pas véritablement des critiques du fédéralisme en tant que tel; elles concernent plutôt un

ensemble plus vaste d'évolutions, liées à l'expansion du champ d'activité et de la taille du gouvernement, et à la croissance concomitante d'un État administratif bureaucratique. C'est ainsi que, dans tous les pays occidentaux, il y a eu des plaintes portant sur le caractère excessivement secret de certaines démarches, sur l'incapacité du pouvoir législatif à contrôler l'exécutif, sur les trop peu nombreuses occasions de participation, et sur l'insensibilité des autorités. Ces plaintes ne sont ni uniques au fédéralisme en général ni aux pratiques adoptées en la matière par les Canadiens; et, s'il est difficile d'évaluer la justesse de ces reproches à l'égard du fédéralisme, il est encore plus difficile de savoir dans quelle mesure les avantages démocratiques du fédéralisme, tels qu'un plus grand degré de sensibilité favorisé par la multiplicité des ordres de gouvernement, existent réellement.

Pendant, il ne semble pas y avoir eu, au cours des dernières années, un accroissement significatif du nombre de critiques de ce genre à l'égard du fédéralisme canadien. Les requêtes portant sur une plus grande « ouverture » du processus se sont faites plus pressantes. Les raisons de ce phénomène ne sont pas claires. Il est indubitable qu'elles résultent en partie d'une politisation croissante de la société dans son ensemble, au sein de laquelle un plus grand nombre d'intérêts sont mobilisés et où la participation devient une exigence de plus en plus fréquente. Elles résultent aussi en partie de l'évolution qui s'est produite dans le contenu et la nature des questions abordées dans le cadre des relations fédérales-provinciales. Tant que les relations entre les gouvernements portent essentiellement sur des questions administratives, ou des questions telles que le partage fiscal, qui concernent principalement les gouvernements eux-mêmes et n'engagent pas les intérêts fondamentaux de la société, les reproches « démocratiques » seront rares. Mais, dès que les questions débattues par les instances intergouvernementales concernent des intérêts importants et semblent avoir des répercussions majeures et visibles sur la vie des citoyens, alors, les revendications en faveur d'une plus grande sensibilité des gouvernements se multiplient. Plusieurs des grands sujets qui ont suscité un conflit fédéral-provincial dans les dernières années étaient de cette nature. Le débat sur l'énergie concernait directement les prix que les citoyens allaient devoir payer pour leur essence, ainsi que le montant de leurs impôts; il avait des répercussions massives, tant pour l'industrie que pour les citoyens, tant pour les consommateurs que pour les producteurs. Quant au débat constitutionnel, il a pris un caractère nettement plus public lorsqu'il s'est agi de discuter essentiellement, non plus de questions complexes relatives à la division des pouvoirs, mais plutôt de la *Charte des droits et libertés*. Certains ont violemment élevé la voix pour faire valoir que la Constitution avait trop d'importance pour être laissée aux mains de politiciens réunis dans des conférences fédérales-provinciales; nombreux sont ceux qui ont exigé que le processus d'élaboration et de

modification de la Constitution soit confié désormais à une sorte d'« assemblée constituante » fondée sur la participation des citoyens. La même raison a poussé les Canadiens à s'intéresser de plus près à la politique fiscale du fédéralisme, quand ils se sont rendus compte que l'enjeu pouvait être l'avenir des soins de santé ou de l'enseignement supérieur.

Examinons plus en détail les controverses sur les relations entre le fédéralisme et la démocratie. Dans tous les cas, leur point de départ n'est pas une critique du fédéralisme en tant que tel, mais plutôt une critique de la principale caractéristique du fédéralisme contemporain, c'est-à-dire un accroissement de l'interdépendance entre les gouvernements, qui a conduit à augmenter l'importance des relations intergouvernementales, menées dans le cadre d'un « fédéralisme exécutif ».

Tout d'abord, on reproche au fédéralisme exécutif de saper le principe de gouvernement responsable, et son corollaire, l'imputabilité. Dans le modèle classique du fédéralisme à compartiments étanches, le gouvernement responsable et l'imputabilité ne sont pas remis en question. Chaque cabinet est responsable devant sa législature de la conduite des affaires qui relèvent de sa compétence propre; il est responsable de la collecte des fonds nécessaires au financement de ses programmes. Dans ces circonstances, le fonctionnement du principe d'imputabilité est relativement direct. Les électeurs savent à qui s'adresser pour obtenir réparation des torts qu'ils ont subis.

Ce modèle idéal n'a jamais fonctionné au Canada. À l'inverse, il s'est produit, dès l'origine, comme nous en avons déjà discuté, un chevauchement des responsabilités gouvernementales, et le phénomène s'est renforcé de plus en plus avec le temps. Plus les responsabilités se recourent, plus le recours aux transferts fiscaux intergouvernementaux augmente; et plus il y a de décisions prises et mises en oeuvre par le mécanisme des ententes intergouvernementales, plus le défi est grand pour la pratique du gouvernement responsable. Au niveau le plus élémentaire, il devient difficile pour les citoyens de savoir quel ordre de gouvernement est responsable de quelles activités, et, par conséquent, de récompenser ou de pénaliser tel ou tel gouvernement au moment des élections.

En outre, dans la mesure où les décisions sont prises par la biais d'une entente intergouvernementale, il devient moins facile pour les législatures de faire respecter, par les cabinets, l'obligation de rendre des comptes. Les gouvernements sont susceptibles de présenter à leurs législatures certains accords comme étant des faits accomplis, que les législatures ne sauraient remettre en question sans risquer de défaire une entente intergouvernementale soigneusement négociée. Smiley (1979, p. 107) fait valoir que « dans la mesure où le véritable centre de décision ne se situe plus au niveau individuel de chaque gouvernement, mais plutôt à celui des réunions intergouvernementales, le degré effectif

d'imputabilité politique des exécutifs . . . diminue ». De la même façon, Fletcher et Wallace font remarquer que la quasi-totalité des relations intergouvernementales se déroule au niveau des ministres et des fonctionnaires ; il est remarquable de voir à quel point les questions fédérales-provinciales soulèvent peu de controverses dans les législatures canadiennes, et les membres de la Chambre des communes, notamment ceux qui sont dans l'opposition, n'ont pratiquement rien à voir dans ce domaine.

Les transferts fiscaux intergouvernementaux et les programmes à frais partagés posent également des problèmes d'imputabilité, au-delà du simple fait qu'il existe chez les gouvernements une tendance à collecter des fonds qu'ils ne dépenseront pas eux-mêmes, et vice versa. Nous avons ici un intéressant paradoxe. Si le gouvernement fédéral a l'obligation de rendre compte au Parlement de la façon dont sont dépensés les fonds qu'il transfère aux provinces, il faut une définition très claire des objectifs fédéraux, des critères qui serviront à leur réalisation, des mécanismes qui seront utilisés pour en faire respecter les conditions, ainsi que du dispositif effectif de contrôle qui sera mis en place pour surveiller l'usage fait par les provinces des fonds fédéraux. (Canada, 1981). En d'autres mots, il faut que les provinces soient responsables devant le gouvernement fédéral, si l'on veut que le Cabinet fédéral soit responsable devant le Parlement. Cependant, ce type de responsabilité intergouvernementale peut correspondre à une diminution de la responsabilité politique du gouvernement provincial face à sa propre législature. D'ailleurs, suivant la démonstration faite par Fletcher et Wallace, plusieurs études portant sur les relations fédérales-provinciales ont indiqué que les relations étroites qui s'instaurent entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux, au cours de l'élaboration de programmes spécifiques, tendent à échapper de plus en plus au contrôle, non seulement des législatures, mais aussi des cabinets et des organismes centraux tels que les conseils de trésoriers.

Le paradoxe se situe dans une perspective plus vaste, lorsque nous examinons ces propositions, dans le cadre du développement d'un mécanisme provincial de consentement à l'égard de l'exercice, par le gouvernement fédéral, de ses pouvoirs discrétionnaires, tels que le pouvoir déclaratoire ou le pouvoir de dépenser. L'imposition de telles contraintes est étayée par deux séries d'arguments : au niveau du fédéralisme, un ordre de gouvernement ne devrait pas avoir le droit d'empiéter unilatéralement sur le domaine de compétence de l'autre, au niveau de l'administration, un ordre de gouvernement ne devrait pas pouvoir s'ingérer, au gré de ses humeurs, dans la gestion de systèmes provinciaux complexes destinés à fournir des services publics. Cependant, de telles contraintes provinciales à l'égard des affaires fédérales contribue nécessairement à limiter la capacité du gouvernement fédéral de n'agir qu'en fonction de sa propre responsabilité devant le Parlement.



La responsabilité gouvernementale, dans un système fédéral, est donc une institution complexe. Le principe de la responsabilité de chaque gouvernement devant sa législature doit continuer d'en être le fondement. Mais chaque gouvernement et chaque législature doivent rendre compte de leurs actes, par l'intermédiaire de la Cour suprême, par rapport à la Constitution, avec sa division des pouvoirs et sa *Charte des droits et libertés*. De plus, les gouvernements sont responsables les uns envers les autres, du moins dans une certaine mesure, et certainement dans le cas d'ententes intergouvernementales formelles. Par exemple, dans l'accord passé récemment entre Terre-Neuve et le gouvernement du Canada, et dans l'accord occidental entre les provinces de l'Ouest productrices de pétrole et de gaz naturel, chaque gouvernement s'est engagé directement à poursuivre certaines politiques et a également convenu que les éléments essentiels de l'accord ne pourraient être modifiés, sans le consentement des législatures de chaque ordre de gouvernement. Même si leur statut constitutionnel n'est pas clair, de tels accords constituent, de toute évidence, des exemples d'engagement d'un parlement envers un autre parlement, et, dans cette mesure, ils sapent à la base notre sens traditionnel de la responsabilité gouvernementale.

C'est ainsi que la responsabilité politique est remise en question, tant en vertu des principes mêmes de la doctrine du fédéralisme que par la nécessité d'instaurer une certaine coordination dans les relations d'interdépendance. Les différents cas passés en revue par Fletcher et Wallace semblent corroborer dans l'ensemble l'opinion traditionnellement exprimée selon laquelle le système gouvernemental « n'est ni sensible aux préoccupations exprimées ni responsable ». Toutefois, nous ne devons pas exagérer la difficulté. Le nombre des domaines qui font l'objet de politiques conjointement élaborées par les gouvernements est encore restreint. Même si on a dit des relations intergouvernementales qu'elles constituaient un gouvernement des gouvernements, et même si certains critiques ont comparé la conférence fédérale-provinciale à un troisième niveau de législature, ces images sont exagérées. Il reste que les lois doivent être votées par des gouvernements responsables devant leurs propres législatures; les ministres de cabinet peuvent avoir à répondre devant les législatures de leur conduite dans les affaires intergouvernementales.

Chaque ordre de gouvernement assume effectivement la responsabilité de l'élaboration de la plus grande partie de ses programmes, et, comme le soulignent Fletcher et Wallace dans l'étude qu'ils ont faite pour la Commission à ce sujet, « il est important de reconnaître que le fédéralisme exécutif est davantage une conséquence qu'une cause de la primauté de l'exécutif dans les systèmes parlementaires modernes ». Toutefois, les propositions de réforme du fédéralisme doivent tenir compte de la question de responsabilité. Il n'est pas nécessaire d'aller



aussi loin que Paul Thomas, qui disait récemment que nous pouvions avoir, soit une coopération intergouvernementale au titre d'une coordination effective et d'une plus grande efficacité dans la formulation des politiques, soit un gouvernement responsable, c'est-à-dire imputable, mais que nous ne pouvions pas avoir les deux (Brown, 1983). Il est tout à fait possible d'imaginer des modifications qui contribueraient à renforcer la pratique du gouvernement responsable au sein du système fédéral.

Quelques-unes de ces réformes ont été proposées par la Commission, qui a recommandé, par exemple, l'établissement par chaque législature d'un comité permanent sur les affaires intergouvernementales. Dans le domaine des ententes de coopération portant sur des questions telles que l'expansion régionale, elle a suggéré l'adoption d'un modèle, dans lequel les gouvernements promulgueraient et mettraient en oeuvre leurs programmes dans un cadre commun, au lieu d'un modèle où tous les programmes seraient élaborés conjointement. La Commission est d'avis qu'avant de suggérer un programme à frais partagés, le gouvernement fédéral devrait toujours commencer par l'autorité appropriée, dans son propre domaine de compétence; dans le cas où les programmes à frais partagés sont jugés nécessaires, les conditions devraient en être clairement explicités.

Si nous voulions aller plus loin dans la voie d'un rétablissement du principe de gouvernement responsable, il nous faudrait probablement envisager, d'une manière ou d'une autre, un retour au modèle des compartiments échancés. Cet objectif pourrait être atteint, soit en réduisant fortement l'intervention du gouvernement fédéral dans les affaires provinciales (en supprimant par exemple des dispositions telles que les conditions imposées dans la *Loi canadienne sur la Santé* par le gouvernement fédéral sur la fourniture de soin médicaux), soit, au contraire, en transférant au gouvernement fédéral les responsabilités dans ce domaine. Il est probable que les deux options seraient rejetées pour d'autres motifs.

La dernière dimension du problème de la responsabilité politique dans un système fédéral se rapporte aux domaines, dans lesquels les décisions prises par une province donnée ont des répercussions ou des effets de débordement pour les citoyens d'une autre province (comme c'est le cas, par exemple, pour les politiques d'achat préférentielles, ou encore pour d'autres mesures qui sont discutées ailleurs dans notre étude). Dans ce cas, le problème est que les citoyens d'une province donnée n'ont pas le moyen de récompenser ou de punir le gouvernement d'une autre province. Ils peuvent, dans certains cas, invoquer l'aide des tribunaux, dans d'autres cas, réussir à convaincre le gouvernement fédéral d'intervenir. Il reste malgré tout que des politiques discriminatoires de ce type existent toujours. C'est une des raisons qui ont incité la Commission à recommander la création d'un code intergouvernemental de con-

duite économique, qui permettrait d'instaurer le principe d'une responsabilité, même partielle, des gouvernements les uns envers les autres. Le code pourrait être appliqué par un Conseil intergouvernemental des ministres responsables du développement économique, assisté d'une commission d'experts, qui serait habilitée à entendre les plaintes soumises par les citoyens lésés. Remarquons ici que les citoyens profitent d'une imputabilité intergouvernementale croissante, qui contribue à restreindre quelque peu l'efficacité du gouvernement responsable au sein des différentes provinces.

En résumé, il existe effectivement un conflit entre l'accent mis sur la nécessité de coordonner et d'harmoniser les relations intergouvernementales (qui s'accompagne de l'importance accordée à la mise en place d'un solide réseau d'institutions intergouvernementales), d'une part, et le renforcement du gouvernement responsable, d'autre part. La première approche cherche à apaiser les conflits et la concurrence entre gouvernements, afin de parvenir à une meilleure coordination des politiques, tandis que la seconde soutient que nous devons réaffirmer l'importance de la responsabilité individuelle, et accorder moins de valeur aux problèmes de coordination. En fait, elle soutient même que les valeurs démocratiques et politiques seront mieux défendues par le jeu de la concurrence que par un cartel de dirigeants gouvernementaux. Il est possible que l'introduction de certaines réformes spécifiques rende le conflit moins aigu dans certains cas, mais la tension fondamentale sera toujours présente.

Les deux autres accusations portées par D.V. Smiley, relatives au caractère trop secret du fédéralisme et à la faible participation publique qu'autorise le fédéralisme exécutif, peuvent être examinées plus brièvement. Le secret est une caractéristique prédominante dans la majorité des relations intergouvernementales. Un très grand nombre de discussions ont lieu en privé, derrière des portes closes. Les négociations fiscales notamment se déroulent parfois dans des conditions qui rappellent quelque peu celles qui entourent les délibérations budgétaires, le plus secret de tous les processus de formulation de politiques. La plupart des informations qui réussissent à filtrer sont des informations partielles, que les gouvernements utilisent comme une tactique de négociation pour mobiliser des appuis. En fait, la légitimité du secret a été consacrée par un texte juridique, la *Loi sur l'accès à l'information* qui enjoint spécifiquement aux organismes fédéraux de ne pas dévoiler d'informations concernant une province, sans son accord explicite. La Loi énonce qu'une information pourra être gardée secrète, dans la mesure où l'on peut raisonnablement prévoir que sa publication nuira au gouvernement du Canada dans la conduite des affaires fédérales-provinciales. Les informations visées comprennent :

- des informations portant sur les délibérations ou sur les consultations entre le gouvernement fédéral et provinciaux;

- des informations concernant la stratégie ou la tactique que le gouvernement du Canada a adoptées, ou se propose d'adopter, dans la conduite des relations entre le fédéral et les provinces.

Les lois provinciales sur la liberté de l'information comportent des restrictions similaires.

Une fois de plus, il importe d'atténuer quelque peu les critiques relatives au secret, dans le contexte du fédéralisme. Les délibérations, qui ont lieu à l'intérieur des gouvernements au moment de l'élaboration des politiques, sont au moins aussi secrètes. On aurait beaucoup de mal à soutenir qu'un gouvernement unitaire au Canada serait plus accessible au public et plus facile à surveiller que celui que nous avons actuellement, uniquement en raison du fait que, dans le cas où onze gouvernements négocient, les occasions de voir se produire des fuites délibérées ou involontaires sont beaucoup plus nombreuses. Même si certaines discussions fédérales-provinciales, telles que celles qui ont porté sur l'énergie, ont été gardées très secrètes, le fédéralisme des dernières années, qui a été, d'une façon générale, plus ouvertement concurrentiel, a probablement augmenté, et non diminué, l'accessibilité des citoyens à l'information. De plus, la règle, qui exige qu'une partie substantielle de toutes les réunions de premiers ministres soit ouverte à la presse, semble désormais bien établie. Une fois de plus, il y a ici un intéressant conflit entre les évaluations. On a aussi souvent reproché aux relations fédérales-provinciales d'être devenues trop publiques, en disant que les réunions ouvertes au public encouragent les jeux tactiques de confrontation et les comportements destinés à amuser la galerie, empêchant ainsi les concessions mutuelles et les compromis au cours de la négociation.

Le caractère secret du processus est une des explications de la faible participation des citoyens, mentionnée par Smiley. Mais il y en a d'autres. Par exemple, on dit souvent que les discussions intergouvernementales se déroulent fréquemment dans une langue mystérieuse, propre à des spécialistes (utilisant des termes tels que les points fiscaux, les Programmes établis de financement, et autres expressions du même genre) que seuls comprennent quelques rares initiés, et ce, dans le meilleur des cas. La terminologie utilisée contribue donc à embrouiller et à dissimuler les questions débattues, ce qui empêche la participation des citoyens, même bien informés. D'une façon plus générale, on peut dire, en reprenant les termes de Breton et Scott (1978), que la complexité du fédéralisme risque d'augmenter les frais encourus par les citoyens pour pouvoir surveiller les activités gouvernementales et indiquer leurs préférences aux gouvernements. Lorsque les responsabilités sont partagées, les groupes devront garder l'oeil ouvert pour suivre les activités des onze gouvernements et devront déployer leurs efforts dans onze capitales différentes. Rares sont les groupes qui ont les moyens de réussir une telle démarche. D'après Breton et Scott, la division des compétences peut imposer aux citoyens des coûts importants et risquent

de décourager les tentatives entreprises par un grand nombre de citoyens pour s'assurer que leurs opinions seront prises en considération.

D'une façon plus générale encore, une fois qu'une question est entrée dans le champ d'activité intergouvernemental, les individus disposent de très peu de moyens pour faire entendre leur opinion. Il est rare que des « tierces parties » soient conviées à s'asseoir à la table des négociations intergouvernementales. Les organismes intergouvernementaux, en tant que tels, n'ont pas pour habitude de consulter les groupes intéressés, pas plus qu'ils ne tiennent d'audiences publiques, comme le font les législatures. C'est tout au plus si les groupes sont représentés indirectement, par le biais des positions adoptées par chaque gouvernement participant, qui est lui-même sensible aux intérêts des dits groupes. Stefan Dupré, dans l'étude qu'il a faite pour la Commission, soutient que même cette sorte de « quasi-représentation » a diminué depuis que, dans la conduite des relations intergouvernementales, les ministères spécialisés, orientés vers des clientèles bien précises, ont été évités par des experts en affaires intergouvernementales et par d'autres organismes centraux.

Certaines interprétations montrent que les effets négatifs du fédéralisme ne se limitent pas à une intensification de la complexité et de l'inaccessibilité du processus politique. Pour reprendre l'expression de Richard Schultz (Schultz, 1977), les citoyens et les groupes peuvent « être pris dans le vice du fédéralisme », ou peuvent se retrouver réduits en bouillie entre les deux rouleaux compresseurs antagonistes des gouvernements fédéral et provinciaux. Il existe deux versions différentes de cette opinion, qui sont quelque peu contradictoires. D'une part, on trouve l'image, qui a déjà été évoquée à plusieurs reprises, des relations intergouvernementales comme étant une sorte de cartel d'élites, occupé à négocier des accords conformes aux intérêts gouvernementaux, sans trop prendre en compte les intérêts des citoyens ou s'en préoccuper. L'inquiétude suscitée par de telles situations a conduit les citoyens à exiger que le processus de révision constitutionnelle soit davantage ouvert au public, et elle a motivé la réaction indignée des femmes et des autochtones face à certains aspects de l'« arrangement » constitutionnel négocié en novembre 1981. Elle explique également le scepticisme exprimé par Albert Breton à l'égard des propositions d'introduction de mécanismes de coordination des relations intergouvernementales plus élaborés; ces mécanismes, selon lui, pourraient amener une plus grande harmonie, mais au prix d'une sensibilité moins grande des gouvernements, encouragée par une concurrence intergouvernementale beaucoup plus ouverte (Breton, 1985).

Alan Cairns (1979) propose, quant à lui, une autre image, non pas celle d'un cartel d'élites, mais plutôt celle d'élites qui livrent un combat en

lutte libre pour le pouvoir, sans trop se soucier des conséquences de cette lutte sur les citoyens et les groupes : « Semblable à de lourds mastodontes engagés dans un combat sans fin, ces gouvernements ont à leur disposition une quantité d'armes infinie, qui peuvent infliger à leurs adversaires des blessures voulues ou accidentelles, mais qui ne sont pas assez puissantes pour asséner le coup de grâce ». Les victimes de tels combats, sont les citoyens et les groupes que les gouvernements manipulent ou ignorent délibérément, au cours de la lutte qu'ils livrent pour le pouvoir. D'une façon tout aussi imagée, Stefan Dupré et ses collègues offrent une métaphore différente. Pour décrire les négociations sur la formation professionnelle des adultes en Ontario, ils comparent la rencontre violente entre de grands projets à « la collision de deux navires en mer, à la suite de laquelle les deux vaisseaux restent à flot, prennent l'eau, la coque transpercée de trous béants, où l'on se soucie relativement peu du nombre de passagers et des membres d'équipage anéantis par le choc » (Dupré, 1973), p. 109). Les conséquences des luttes fédérales-provinciales sur l'énergie dans les années 1970 ont fait l'objet d'analyses comparables. Comme le dit Cairns, l'ensemble de ces considérations indique que « les intérêts des gouvernements ne coïncident que partiellement avec ceux de la population qu'ils gouvernent » (Cairns, 1979). C'est pourquoi on peut dire qu'une des imperfections fondamentales du fédéralisme réside dans son incapacité à répondre aux besoins des citoyens. La réceptivité démocratique est sacrifiée à la lutte que se livrent les gouvernements.

Comme toutes les autres institutions, il est évident que les gouvernements ont des intérêts institutionnels qui diffèrent jusqu'à un certain point de ceux de leurs électeurs; il est très fréquent d'ailleurs que seuls ces intérêts soient envisagés par les relations fédérales-provinciales, à l'exclusion peut-être de toute autre préoccupation. Cependant, il est bien sûr exagéré de dire qu'il en a été ainsi de tous les plus grands conflits, qui se sont déroulés au cours des dernières années. Les positions adoptées alors par les gouvernements reflétaient des tensions sous-jacentes dans la société. Les gouvernements participants ont représenté les intérêts de leurs électeurs, tout comme ils ont défendu les leurs.

En résumé, est-ce que la pratique du fédéralisme canadien favorise ou, au contraire, entrave la démocratie dans notre pays? Nous avons vu qu'il y a en réalité à ce sujet une variété d'opinions antagonistes. Il y a certainement aussi de nombreuses façons de rendre la pratique du fédéralisme canadien plus ouverte, plus réceptive, et plus conforme aux exigences du gouvernement responsable, mais nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui voient en cela un vice fondamental du fédéralisme. Le système fédéral s'est, en fin de compte, montré très sensible au vaste mouvement de l'opinion publique n'a finalement pas déçu les

espérances des majorités démocratiques. En même temps, il a réussi à conserver les avantages d'une répartition et d'une division de l'autorité, et ce, en dépit de l'extension du fédéralisme exécutif.

## **Évaluation : réconcilier les sentiments de loyauté**

L'une des caractéristiques les plus frappantes des débats qui ont eu lieu au sein du fédéralisme canadien depuis les années 1960 s'est révélée être l'insistance sur les conceptions concurrentielles au sein de la communauté canadienne. Nous avons débattu les principes fondamentaux de notre existence en tant que société fédérale. Lors du référendum au Québec, les citoyens québécois ont été invités à donner à leur gouvernement provincial le mandat de négocier de nouvelles relations avec le reste du Canada : la souveraineté-association. Lors des négociations constitutionnelles de 1968–1971, et à nouveau de 1978–1982, les modèles de fédéralisme centré sur le pays et centré sur la province se sont affrontés en des projets concurrentiels pour l'avenir de la Confédération. Les mêmes préoccupations ont aussi imprégné de nombreux débats portant sur d'autres sujets, qu'il s'agisse de la politique en matière d'énergie et le développement régional. La profondeur des désaccords apparents est ressortie dans des livres comme *One Country or Two ? Le Canada face à son destin*, *Canada and the Burden of Unity* et *Canada in Question*. Il semble que les citoyens ont été forcés de choisir entre leur loyauté et leur identité comme Canadiens et comme membres de communautés provinciales ou linguistiques. Nous sommes finalement parvenus à un compromis, même s'il est apparu à certains, comme n'étant qu'une tentative, incertaine, et pas seulement parce que le gouvernement du Québec n'avait pas signé l'accord. *And No One Cheered* était le titre d'une évaluation de la *Loi constitutionnelle de 1982* et *Canada Notwithstanding . . .* était le titre d'une autre<sup>1</sup>.

Tous ces événements nous laissaient croire que les divisions et conflits fondamentaux du fédéralisme canadien devaient se trouver dans des visions rivales de la communauté et que les institutions du fédéralisme s'étaient révélées incapables de trouver un facteur de réconciliation parmi elles. Comme Richard Johnston le dit dans son étude pour la Commission : « L'intégrité de toute la fédération semblait être en cause » (voir l'annexe A). Les relations intergouvernementales étaient devenues le forum où les points de vue différents étaient exprimés par des élites politiques puissantes à chaque niveau; on sentait que la légitimité du gouvernement national était rongée sans espoir par la polarisation régionale engendrée par le système du parti national, qui s'est révélé tout d'un coup la cause et la conséquence de la fédération divisée.

Dans les prochaines sections du présent chapitre, nous allons explorer ces conflits plus en détail. Nous étudierons quelques données portant

sur les orientations des citoyens envers leur pays, leur province et les deux ordres de gouvernement. À la lumière de ces données, nous évaluerons quelques explications possibles de la croissance apparente du conflit fondé sur la communauté. Comme nous le verrons, il est faux de penser qu'ils existent seuls dans un monde à part, indépendants de facteurs économiques ou institutionnels.

### *Les orientations des Canadiens*

Au cours des dernières années, de nombreuses études ont cherché à explorer les orientations des Canadiens face au système fédéral, aux communautés dans lesquelles ils demeurent, ainsi qu'aux gouvernements fédéral et provinciaux. La monographie de Richard Johnston intitulée *L'opinion publique et la politique d'État au Canada : Questions de confiance* (voir l'annexe A) résume minutieusement un grand nombre de ces questions. La présente section se fonde en grande partie sur les découvertes de Johnston.

La première conclusion est que les Canadiens sont de « bons fédéralistes ». Ils partagent de nombreux sentiments de loyauté; ils apprécient tant le Canada que leur province, et ils ne voient pas de conflit ou de contradiction dans le fait de simultanément ces garder deux identités. Ainsi, quand on leur demande d'exprimer leurs sentiments vis à vis de leur province et de l'ensemble de leur pays, les Canadiens se montrent très chaleureux; le tableau n° 11 nous le fait voir. Dans huit des dix provinces, les sentiments exprimés en faveur du « Canada » sont plus forts que deux exprimés en faveur de la « province ». Québec et Terre-Neuve font exception à la règle, et c'est là qu'on retrouve les deux sociétés provinciales les plus distinctes au Canada. Même dans ces cas-là, les différences sont infimes, et les sentiments positifs exprimés en faveur du pays tout entier sont très reliés aux sentiments positifs exprimés en faveur de la province. Il n'y a pas d'hésitation. « Plus vous aimez le Québec, par exemple, plus vous aimez le Canada et la réciproque est vraie » (Johnston, voir l'annexe A).

Si l'enquêteur force la personne interrogée à choisir la communauté qui lui vient d'abord à l'esprit, près des trois quarts mentionnent le Canada, et seulement le cinquième la province. D'après les deux enquêtes dont parle Johnston, même au Québec une majorité des citoyens accorde la première place au Canada, quoique de fortes minorités mentionnent la province. C'est encore à Terre-Neuve que la communauté provinciale l'emporte. Comme on pouvait s'y attendre pour des raisons d'histoire du Canada, les Ontariens sont ceux qui sont le plus susceptibles d'accorder la première place au Canada, et le fait que les trois provinces les plus occidentales du Canada accordent une forte majorité au Canada, est très significatif pour Ottawa. Johnston donne d'autres données qui appuient cette vision d'un pays « habité par un



sentiment d'unité assez uniforme ». Des « majorités importantes » de Canadiens affirment que le fait d'être Canadien est important pour eux; la plupart voient les Canadiens comme étant fondamentalement semblables et se perçoivent comme étant plus semblables aux Canadiens des autres régions, qu'ils le sont aux Américains et ainsi de suite. Les réponses laissent à peine entrevoir une « menace fondamentale à la Confédération ». Au niveau des conceptions fondamentales de la communauté, les signes de loyauté semblent se multiplier, mais sans nécessairement se diviser. Ils ne sont pas perçus comme mutuellement antagonistes et incompatibles mais comme se renforçant les uns les autres.

De plus, les différences ethniques, culturelles et économiques au niveau régional demeurent importantes, mais il semble aussi évident que ces différences semblent s'atténuer, du moins à certains égards. Par exemple, Roger Gibbins (1980) soutient qu'une plus grande variété de tendances économiques et sociales augmentent simultanément la complexité et la différenciation des intérêts au sein des provinces, et réduisent l'ampleur des différences entre elles. Les recherches portant sur l'importance des divergences d'opinion relatives à certaines questions importantes révèlent que, dans bien des cas, les divisions régionales sont faibles ou inexistantes et peuvent s'atténuer (Simeon et Blake, 1980). Partout, les Canadiens manifestent les mêmes attentes face à leurs gouvernements, et ils réagissent de la même manière aux questions économiques et sociales. On ne peut trouver une communion d'intérêts monolithique entre les provinces que sur peu de sujets. Là où existent des différences entre les populations des provinces, les changements d'opinion se font d'une manière parallèle. Les récentes discussions relatives au tarif du Nid-de-Corbeau ou aux relations commerciales avec les États-Unis et l'Ouest, souvent reflétées par les élites politiques, ne sont souvent que faiblement ressenties par les citoyens.

Selon Johnston, l'ampleur de la division régionale varie selon le sujet. En matière de politique sociale, étrangère et macro-économique, les Canadiens manifestent peu de différences régionales face à un programme national. Par contre, les divisions régionales sont très fortes dans d'autres domaines tels que des questions relatives à la langue, des modèles culturels (immigration et avortement), et des questions qui mettent en cause les différences régionales relatives à des domaines d'intérêt économique fondamental (notamment sur l'énergie dans les années 1970). Toutefois, l'image perçue n'est pas celle de communautés provinciales fortement renforcées par des différences permanentes et irréconciliables dans des domaines d'intérêt concret.

L'enquête souligne aussi les liens étroits qui unissent les citoyens à leur gouvernement provincial, et leur hostilité face au gouvernement national, du moins dans les dernières années. Si les Canadiens considèrent qu'ils font partie d'une communauté nationale, ils ne considèrent



TABLEAU II-1 Sentiments relatifs aux lieux et gouvernements (par province)

Province	1974						1979						1980					
	Canada		Province		Gouv.		Canada		Province		Gouv.		Canada		Province		Gouv.	
	(252)	(250)	(248)	(246)	(246)	(246)	(270)	(270)	(259)	(270)	(270)	(259)	(180)	(179)	(177)	(179)	(177)	(179)
C.-B.	87,1 (252)	84,6 (250)	60,4 (248)	45,6 (246)	83,9 (270)	83,4 (270)	59,8 (259)	58,2 (270)	86,8 (180)	86,8 (179)	53,2 (177)	55,1 (179)						
Alberta	84,7 (177)	84,8 (176)	59,0 (174)	71,4 (173)	80,2 (192)	83,9 (193)	60,3 (183)	73,6 (191)	84,6 (110)	88,2 (109)	50,5 (108)	73,6 (110)						
Saskatchewan	86,4 (99)	81,4 (101)	59,2 (99)	56,9 (96)	81,0 (112)	81,4 (113)	58,4 (105)	66,6 (111)	82,7 (67)	82,8 (67)	51,8 (66)	68,9 (66)						
Manitoba	86,7 (112)	79,3 (111)	57,8 (110)	53,1 (109)	85,7 (127)	73,3 (127)	59,2 (122)	58,0 (123)	84,3 (89)	74,4 (89)	58,3 (87)	55,1 (87)						
Ontario	90,7 (694)	79,5 (690)	64,6 (692)	54,3 (673)	85,2 (730)	78,6 (730)	56,4 (698)	60,5 (717)	89,2 (479)	82,1 (476)	61,6 (466)	63,6 (469)						
Québec	74,5 (692)	70,9 (692)	62,7 (677)	53,7 (677)	71,5 (713)	75,6 (721)	53,7 (697)	53,9 (717)	75,0 (434)	81,5 (436)	67,7 (435)	60,1 (432)						
Nouveau-Brunswick	81,7 (133)	69,8 (133)	65,3 (131)	58,5 (132)	78,4 (142)	69,3 (146)	56,0 (142)	46,8 (141)	85,7 (76)	72,3 (75)	67,1 (73)	51,2 (75)						
Nouvelle-Écosse	89,4 (174)	82,9 (175)	61,7 (166)	62,1 (164)	86,0 (188)	82,6 (191)	61,7 (183)	59,1 (185)	87,7 (131)	85,0 (130)	66,8 (125)	64,3 (127)						
Î.-P.-É.	85,8 (93)	85,8 (95)	65,4 (92)	67,2 (90)	81,6 (106)	85,5 (107)	60,8 (104)	62,1 (104)	82,0 (76)	85,8 (79)	67,7 (74)	64,1 (78)						
Terre-Neuve	76,2 (97)	82,0 (98)	65,4 (94)	50,0 (95)	75,3 (109)	77,8 (112)	59,4 (108)	61,0 (107)	81,6 (69)	83,1 (69)	67,3 (65)	66,1 (69)						
Canada	83,8 (2 523)	78,1 (2 521)	62,7 (2 483)	55,6 (2 455)	80,1 (2 689)	78,5 (2 710)	57,1 (2 603)	58,8 (2 666)	83,5 (1 711)	82,5 (1 709)	62,1 (1 676)	61,8 (1 692)						

Source : Études sur les élections nationales, 1974, 1979, 1980.

Note : L'entrée est faite selon un pointage moyen.

Article : Voir H.D. Clarke et al., *Political Choice in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979.

**TABEAU 11-2 Les choix des citoyens relatifs aux gouvernements fédéral et provinciaux par province**

Province/ Région	(A) EEN				(B) Radio-Canada				3B) CUC	
	1974		1979		1980		1983			
	% Féd.	% Prov.	% Féd.	% Féd.	% Prov.	% Féd.	% Prov.	% Féd.	% Féd.	% Prov.
Terre-Neuve	18	67								
Î.-P.-É.	14	77	35	45	42	26	32	26		62
		(94)			(n.d.)			(208)		(n.d.)
Nouvelle-Écosse	25	55								
		(154)								
Nouveau-Brunswick	21	60								
		(111)								
Québec	31	45	34	26	34	41	42	41		37
		(621)			(1,199)			(877)		(n.d.)
Ontario	51	34	28	33	42	28	35	28		48
		(628)			(n.d.)			(307)		(n.d.)
Manitoba	22	60	15	28	56	n.d.	42	n.d.		n.d.
		(105)			(n.d.)			(149)		

Saskatchewan	25	65										
	(93)											
Alberta	13	78	16	66	14	66	12	66	12	(n.d.)		78
	(166)			(n.d.)		(159)						
C.-B.	20	71	23	47	24	36	16	36	16	(n.d.)		54
	(233)			(n.d.)		(139)						
Canada	34	49	30	40	28	41	28	41	28	(2 019)		50
	(2 175)			(2 346)		(1 839)						

Sources : Étude sur les élections nationales, 1974; Le Centre pour recherches sur l'opinion publique (CROP) : Radio-Canada, 1979, 1980; CROP : Conseil de l'unité canadienne (CUC), 1983.

Article : (A) Vous sentez-vous plus près du gouvernement fédéral à Ottawa ou de votre gouvernement provincial (province)?

(B) Selon vous, quel gouvernement veille le mieux sur vos intérêts et répond le mieux à vos besoins? Le gouvernement du Canada ou celui de la province?

Note : n.d. = non disponibles.

pas tout à fait aussi souvent le gouvernement national comme le représentant efficace ou le reflet de cette communauté. L'ardeur des sentiments à l'égard du gouvernement fédéral est franchement plus modérée que celle manifestée à l'égard du pays. Cette attitude reflète en partie une plus grande désaffection à l'égard de toutes les institutions. Les gouvernements provinciaux ne connaissent pas non plus autant de popularité que les communautés provinciales, bien que les Canadiens se sentent néanmoins beaucoup plus près de leur gouvernement provincial que de celui d'Ottawa.

D'après le tableau 11-2 on peut voir qu'en 1974, la moitié des Canadiens disaient se sentir « plus près » de leur gouvernement provincial, et seulement un tiers « plus près » d'Ottawa. Plus les gens étaient éloignés de la Capitale fédérale, plus ils se sentaient près de leur province. De même, dans une enquête menée en 1983, la majorité des citoyens, sauf au Québec et en Ontario, croyaient que le gouvernement provincial servait mieux leurs intérêts et répondait mieux à leurs besoins. Selon de nombreuses études, la majorité croyait que le gouvernement fédéral détenait « trop de pouvoir ». En 1974, la moitié des personnes interrogées croyaient que le gouvernement fédéral influait trop sur leur façon de vivre (ou pas assez), alors qu'en 1982, 81 pour cent parlaient d'une influence envahissante. Une majorité de citoyens, interrogé sur la question de savoir quel ordre de gouvernement devrait détenir plus de pouvoir, a « toujours et partout » fait postes sous choix sur le gouvernement provincial. Dans toutes les provinces, une majorité des personnes interrogées a déclaré que leur gouvernement provincial devrait préconiser une lige plus dure avec Ottawa. Interrogées sur la question de savoir quel ordre de gouvernement elle appuierait en cas de conflit fédéral-provincial, 52 pour cent des personnes ont répondu « la province » et 37, le « fédéral ». Ce n'est qu'en Ontario qu'une bonne majorité appuyait Ottawa. Comme le signale Johnston, telles des données nous raconte une « histoire très provincialiste », et l'appui aux provinces augmente plus on s'éloigne du centre pour aller vers la périphère. D'une façon plus générale, Johnston fait observer qu'il est clair que « les provinces jouissent d'une ressource politique importante. Leurs exigences en matière de juridiction ont une résonance d'orientation provincialiste d'ordre général à l'oreille du grand public ».

À cette constatation s'ajoutent de fortes doléances régionales. Par exemple, des « majorités écrasantes » dans l'Ouest soutiennent que « l'Ouest est habituellement ignoré en politique nationale » et que les « résidents de l'Ouest ne sont pas représentés d'une manière satisfaisante au niveau du gouvernement fédéral ». De même, dans l'Ouest et dans les provinces atlantiques, de nombreuses personnes interrogées croient qu'elles ne sont jamais ou rarement traitées avec justice dans le

cadre de la Confédération. Une minorité significative de résidents de l'Ouest s'est prononcée, en 1983, pour l'indépendance de l'Ouest si leur condition ne s'améliorait pas. Trois ans après le référendum au Québec, un Québécois sur cinq restait en faveur de l'indépendance, une proportion qui est restée remarquablement stable depuis qu'on discute ouvertement de l'indépendance du Québec, c'est-à-dire depuis les années 1960. Ainsi, la « bataille des bilans » menée au niveau de l'élite provoque aussi de nombreuses réactions chez le citoyen moyen.

Selon ces chiffres, il semble qu'en plus d'un solide engagement envers la communauté nationale, un fort sens de l'importance du gouvernement fédéral, et une tendance à réagir de façon semblable aux sujets d'importance nationale, il existe une grande désaffection pour le gouvernement fédéral et un grand appui en faveur des provinces comme porte-parole des intérêts des provinces (les provinces sont aussi trop souvent tenues pour éloignées et irresponsables). Les données concernant l'opinion publique nous donnent une version quelque peu contradictoire. Que devons-nous en faire? Comment l'expliquer? Quelles leçons devons-nous en tirer?

Il nous faut faire preuve de prudence dans l'interprétation de telles données. Des questions libellées de façon différente peuvent entraîner différentes formes de réponses. Les citoyens ne sont pas les seuls à réagir aux événements; les enquêteurs aussi le font, et, au cours des dernières années, on a peut-être eu tendance à chercher, et de là, à trouver, des preuves de mécontentement et de désaffection régionaux. Il n'existe pas de preuves méthodiques pour des périodes d'avant les années 1960 sur des questions comme celles résumées ci-haut. Selon celles que nous possédons, les orientations « provincialistes » de la période d'après-guerre étaient beaucoup plus faibles qu'elles le sont maintenant (voir Schwartz, 1967). De telles données sont vite périmées. Comme le souligne Johnston, elles font beaucoup l'objet d'un appui partisan pour le gouvernement au pouvoir ou pour une opposition à ce même gouvernement. Par exemple, en 1979, après la prise du pouvoir par les Conservateurs appuyés surtout par les résidents de l'Ouest, l'évaluation du gouvernement fédéral faite par ces habitants s'était grandement améliorée. De plus, la perception que se fait le citoyen de sujets tels que les communautés régionales et nationales, les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les conflits entre régions ne peut qu'imparfaitement refléter les débats politiques, car ils ont lieu au sein de l'élite politique et dans les média, et ces derniers ne peuvent qu'imparfaitement refléter les points de vue du public.

Néanmoins, aux deux niveaux, on ne doute pas que la période des années 1960 et 1970 ait été remplie de tensions régionales intenses au Canada. Les débats menés sur de nombreux sujets l'ont été en fonction

des régions, et les intérêts en cause semblaient être de nature gouvernementale et régionale. Au cours de la dernière période, la politique canadienne a été de nature régionale.

### *L'explication de l'émergence des tensions communautaires*

Comment l'expliquer? La simple existence de signes de loyauté et d'appartenance, ou de sens communautaire, ne peut pas constituer en soi un explication. Il faut présumer que de tels signes sont profondément enracinés historiquement, et qu'ils ne peuvent être modifiés facilement ou rapidement. Il nous faut expliquer le changement. En attaquant la question d'une autre façon, nous croyons que les signes d'appartenance régionale et même linguistique n'engendrent pas de conflit par eux-mêmes, mais que c'est seulement quand il s'accompagnent d'autres sources de conflit, qu'il s'agisse d'intérêts ou d'inégalités économiques, ou encore d'accès à un pouvoir politique, que nous voyons se produire des conflits fondés sur la communauté. Il nous faut comprendre pourquoi l'émergence de signes d'appartenance régionale varie avec le temps, pourquoi les signes de loyauté régionale et nationale peuvent être perçus à certaines périodes et non à d'autres comme entrant en conflit, comment la forme que prennent les intérêts régionaux se modifie, et pourquoi, précisément au cours du débat constitutionnel, les tensions régionales au Canada se généralisent en sorte de visions mutuellement exclusives qui se sont fait jour, par exemple à la conférence constitutionnelle de septembre 1980. Selon nous, une tension existant entre les communautés régionales et nationales est un fait historique, et ce dernier accroît la tendance à penser à la politique en termes régionaux, mais l'émergence de tels conflits s'explique elle-même d'après bien d'autres facteurs.

Selon la première façon de comprendre l'envahissement des conflits régionaux, la structure institutionnelle du Canada reflète non seulement l'existence de nombreux signes de loyauté, mais les implante, les renforce et les exacerbe. La politique régionale existe à cause du fédéralisme; ce dernier structure nos conceptions sur la communauté politique. C'est en partie à cause de la façon dont on tire les lignes provinciales, et aussi en partie, parce que les provinces ont exercé leur pouvoir pour empêcher et décourager l'actualisation des droits de la langue française à l'extérieur du Québec que les divisions entre Anglais et Français se sont transformées en un conflit entre Québec et Ottawa. C'est parce que on a tiré des lignes provinciales que la Saskatchewan est devenue une communauté politique, et non l'inverse. Le fédéralisme assure la présence de chefs qui ont un droit acquis visant la croissance et le maintien d'une loyauté et d'une citoyenneté régionales, et qui ont aussi un intérêt égal à promouvoir l'homogénéité provinciale plutôt qu'à la nier. De plus, la possession d'institutions provinciales munies de leur

autorité constitutionnelle et de leur assiette fiscale, accorde aux intérêts communautaires régionaux des instruments leur permettant d'atteindre leurs objectifs de construction communautaire. Sans cette assise institutionnelle, la mobilisation des intérêts régionaux serait beaucoup plus difficile, et parler d'indépendance le serait aussi.

Plus précisément, on prétend qu'une série de soi-disant échecs institutionnels ont grandement attisé des conflits régionaux et souligné le sens de la faible représentation de nombreux groupes. Au niveau des relations intergouvernementales, on soutient que la conférence fédérale-provinciale est un mécanisme idéal permettant d'exprimer les différences, mais qu'il est mal conçu pour encourager les compromis ou la conciliation. Les participants doivent viser à soulever l'opinion publique dans leur région d'origine, car ils sont les seuls à pouvoir tenir les représentants responsables de leur comportement. L'intransigeance peut rapporter des fruits, mais le compromis, très peu. L'absence de règles du jeu claires gêne la signature d'accords comme le fait la règle de facto d'unanimité qui régit le plus de telles relations. Le pouvoir revient alors au joueur le plus intransigeant.

Les institutions du gouvernement fédéral peuvent aussi être perçues comme des instruments imparfaits pour représenter et réconcilier les intérêts régionaux. Le Sénat, la seule institution nationale explicitement organisée en fonction du concept de la « représentation régionale » n'a pas joué ce rôle à cause du mode de nomination. De plus, le principe du gouvernement responsable est calqué sur le modèle britannique, et est fondamentalement majoritaire. Il faut peu d'exigences pour tenir compte des intérêts de la minorité, et on ne peut supposer la représentation provinciale pour donner un rôle plus important aux provinces plus petites. Le système électoral, préconisant un mode d'élection à majorité simple, tend systématiquement à exagérer le nombre de sièges remportés par le parti le plus fort dans chaque région. Le système mène à un Chambre des communes dont les sièges sont distribués beaucoup plus en fonction des régions que ne devrait en donner l'appui électoral recueilli par chaque parti. Les effets du majoritarisme et de l'influence des régions ressentis au caucus et au Cabinet sont attisés par les grandes variations de la taille des populations des provinces : il est possible d'avoir des gouvernements majoritaires avec une représentation faible ou inexistante de régions importantes du pays.

Il existe de nombreux faits pour étayer cette critique visant les institutions nationales. Une bonne partie du programme de recherche de la Commission, dont traitent les volumes 36, 37 et 39, a été consacrée à l'exploration de ses dimensions. Historiquement, le système des partis au Canada, et par conséquent la représentation parlementaire, ont connu le déséquilibre régional. Du début du siècle jusqu'à la dernière élection, sauf en 1958, le parti conservateur a été faible au Québec. Depuis 1972, l'aptitude du parti libéral à se maintenir au pouvoir grâce à

une coalition nationale, a diminué. Entre 1972 et 1984, quel que soit le parti au pouvoir au Canada, des régions du pays étaient éliminées de la représentation élue dans les assemblées importantes de prises de décisions. Selon les données susmentionnées, le sentiment « d'éloignement régnant dans l'Ouest » ces dernières années est directement relié à ce sens d'exclusion. De plus, l'exclusion du centre d'influence risque de prendre la forme d'un mouvement en direction du gouvernement provincial, par lequel la région peut faire valoir ses intérêts. Néanmoins, les facteurs institutionnels ne suffisent pas à expliquer l'augmentation des conflits régionaux ni le changement. Au cours de notre histoire, nous avons eu le fédéralisme, un gouvernement parlementaire et un système électoral à majorité simple. Ils peuvent aider à expliquer l'importance générale des régions, mais ne peuvent pas justifier en eux-mêmes les changements.

Une deuxième explication des conflits régionaux converge vers les attitudes et le comportement des élites politiques des deux ordres, et leur ascension vers le pouvoir. En cherchant à augmenter leur influence, les chefs provinciaux seront les tribuns du « provincialisme », tout comme les chefs fédéraux, cherchant à augmenter leur pouvoir, lanceront un appel en faveur d'un « canadianisme » centré sur le gouvernement national et le favoriseront. La « communauté » tout comme les pouvoirs conférés par les institutions, devient ainsi une arme dans les mains de ces élites, qui favoriseront et encourageront des conceptions exclusivistes de la communauté et reprendront de vieux griefs pour justifier leurs aspirations du moment. Les définitions que donnent les leaders de la communauté dépendront presque exclusivement de leur position dans la structure institutionnelle. En règle générale, Alan Cairns (1977) prétend que, à la poursuite de leurs propres visions, les chefs fédéraux et provinciaux chercheront à façonner et mouler la société : la relation de causalité va du gouvernement à la société, plutôt que dans l'inverse.

À l'appui de cet énoncé, la preuve susmentionnée laisse entrevoir, par exemple, que, au plus fort du conflit fédéral-provincial dans les années 1970 et au début des années 1980, les citoyens ne semblaient pas aussi divisés que leurs chefs sur de nombreuses questions. Si le débat constitutionnel ou le référendum au Québec semblaient laisser entendre que les sentiments de loyauté régionale et nationale étaient incompatibles, l'une ou l'autre loyauté devant l'emporter, les citoyens, eux, n'étaient pas d'accord. Il est aussi certainement impossible d'arriver à un accord sur la structure d'un débat sur le Québec ou sur la constitution depuis les années 1960, sans prendre conscience de la profonde importance qu'ont les acteurs politiques principaux, tels que Pierre Trudeau et René Lévesque, dans la définition des conditions du débat, tout comme personne ne peut comprendre le résultat sans tenir compte des aptitudes de chacun à déployer sa stratégie et ses tactiques. On peut expliquer



l'engagement de Pierre Trudeau à enchâsser la *Charte des droits et libertés* non seulement par son attachement aux droits de la personne, mais aussi par son désir de se trouver des appuis dans sa lutte acharnée contre le nationalisme québécois et celui de limiter la croissance des pouvoirs des provinces. Expliquer les idées et les actions des chefs politiques simplement par le désir de préserver ou d'augmenter leur pouvoir ridiculisait leurs contributions. Une explication se fondant sur la simple hypothèse de recherche du pouvoir par les hommes politiques est insuffisante. Cette dernière est impuissante à expliquer le changement, puisqu'on présume qu'il s'agit là de caractéristiques universelles des hommes politiques. S'il insiste tant sur le vote, l'élu doit répondre aux souhaits de la base. Un homme politique ne sera un ardent provincialiste que si les votants, ou d'importants groupes de ses commettants, veulent que leur représentant en soit un, du moins il serait raisonnable qu'il en soit ainsi. Selon les données de Johnston portant sur ce qu'il appelle les « domaines contestés » du conflit fédéral-provincial, à savoir l'énergie, les soins de santé et la constitution, il ne s'agirait pas de divisions artificielles : « Le conflit régional . . . est souvent le reflet authentique de désaccords profonds chez le grand public ». D'une manière plus générale, Peter Leslie (1986) prétend avec conviction que les positions du gouvernement sur la Constitution et l'union économique ont trouvé des racines profondes dans les intérêts économiques fondamentaux de leur région. On a vu plusieurs cas de gouvernements provinciaux non-réélus en partie du moins à cause de leur « faiblesse » face à Ottawa, plutôt que le contraire. Ne voir dans la percée des conflits régionaux et communautaires que la création des élites n'est clairement qu'une partie de l'histoire, même si elle est importante.

Les élites, le cadre institutionnel au sein duquel ils vivent et la réalité sous-jacente des signes de loyauté communautaire sont les conditions fondamentales des conflits régionaux. Il nous faut toutefois un autre jeu de facteurs plus dynamiques, en action avec ces conditions fondamentales, pour comprendre l'émergence et la forme que prennent les conflits entre les régions et évaluer les perspectives d'avenir. Une façon de l'envisager est de s'intéresser aux sujets à l'ordre du jour du public. Exploitent-ils ou mobilisent-ils les aspects régionaux ou provinciaux de nos intérêts et signes de loyauté, ou vont-ils à l'encontre de ces intérêts. Comment les sujets à l'ordre du jour se rapportent-ils aux différences sous-jacentes des intérêts, qui sont eux-mêmes le produit de cultures et de structures économiques provinciales différentes et quelle relation ont-ils avec la division des pouvoirs dans la Constitution?

Nous pouvons envisager ici deux jeux de phénomènes continus à partir desquels on peut faire différentes prédictions. Le premier se fonde sur le caractère du sujet. À une extrémité, on retrouve des sujets de nature réellement nationale qui divisent le pays d'une manière ou d'une autre, et touchent peu les différences régionales. Selon Johnston, la

plupart des questions de politique étrangère et de macro-économie tombent probablement dans cette catégorie. À l'autre extrémité, il existe des sujets qui touchent le milieu canadien, et qui divisent nettement le pays en régions. À cause de la distribution régionale des ressources, l'énergie a été le sujet le plus brûlant à cet égard dernièrement. Quand la politique est dominée par des sujets du premier genre, les conflits régionaux changent : les signes d'identité et de loyauté invoqués ne seront pas de nature régionale. D'autre part, le dernier genre évoquera et suscitera des signes de loyauté et d'identité régionales. Les participants à de tels débats risquent d'adopter une loyauté régionale, de se rappeler les griefs traditionnels, de faire appel à la solidarité communautaire et de lier le sujet à d'autres qui peuvent être insérés dans le même cadre. Bien sûr, de nombreux sujets contiendront des éléments des deux dimensions : certains seront ambigus — on pourrait plausiblement les interpréter d'une autre façon. Les institutions fédérales, dans ce cas, peuvent souvent faire pencher la balance : là où il y a ambiguïté, on risque d'insister sur l'aspect régional.

La deuxième dimension ou phénomène continu est la façon dont les gouvernements se diviseront la responsabilité de traiter le sujet. Si l'autorité est fédérale et que le sujet divise le pays sans lignes territoriales, il n'y aura alors aucun conflit entre les régions et les gouvernements. De même, si la responsabilité est provinciale et que le sujet divise le pays en régions, c'est alors qu'une des vertus fondamentales du fédéralisme entre en jeu. Chaque majorité provinciale peut décréter ses préférences, et le conflit est à nouveau minimisé. Les pôles intéressants sont ceux où les clivages sont nationaux, alors que les responsabilités sont provinciales; ou bien ceux où les clivages sont régionaux alors que la responsabilité relève principalement du fédéral.

Dans le premier des cas, l'initiative reviendra probablement au gouvernement fédéral : soit il cherchera un transfert des pouvoirs (comme pour les pensions de vieillesse et l'assurance-chômage), soit il cherchera à contourner les rigidités de la Constitution en ayant recours à des programmes à frais partagés et autres instruments de même nature. Les provinces peuvent bien se montrer réticentes à toute diminution de leur autorité, mais, comme cela a été le cas à peu près pendant toute la période d'après-guerre, elles peuvent aussi bien accueillir favorablement les initiatives de la part du gouvernement fédéral. En tous les cas, en de telles circonstances, il est improbable qu'elles puissent recueillir de forts appuis communautaires et régionaux puissants pour traiter avec Ottawa. Le fédéralisme sera essentiellement perçu comme une difficulté administrative. Le modèle le plus flagrant à cet égard est celui du fédéralisme coopératif d'après-guerre, du moins dans la dimension qui concernait toutes les provinces sauf le Québec. En cas de conflit fédéral-provincial sur de tels sujets, le genre de rhétorique qui fait appel à des dimensions nationales — les normes nationales, les droits des Cana-

diens à titre de membres d'une communauté nationale, et ainsi de suite — sera probablement prédominante.

Si le thème est de nature régional, alors que le pouvoir en la matière est fédéral, comme dans le cas des droits de douanes et des transports, le conflit prendra une autre allure. Tout d'abord, s'il s'étend sur une période assez longue, il entraînera vraisemblablement une polarisation régionale des partis politiques. Des intérêts régionaux lésés se tourneront probablement vers les gouvernements provinciaux en les incitant à exiger soit la restitution de leurs pouvoirs provinciaux, soit la possibilité pour les provinces de pouvoir influencer davantage sur la formulation des décisions nationales. Un phénomène semblable, quoique plus centré sur un conflit intergouvernemental, se produira dans la situation, plus mitigée, où les responsabilités sont partagées. C'est encore l'énergie qui en est l'exemple classique. Des groupes d'intérêt majoritaires feront pression sur le fédéral pour qu'il affirme son autorité, tandis que les groupes d'intérêt davantage fondés sur les provinces feront de même à l'égard du gouvernement provincial. En s'engageant dans la bataille fédérale-provinciale, chaque partie va probablement réussir à élargir sa base et à s'attirer des appuis en faisant appel à des valeurs communautaires différentes. On peut soutenir que c'est exactement ce qui s'est passé lors du débat sur les ressources. On a assisté à une sorte d'escalade : les valeurs communautaires ont été invoquées pour défendre la position de chacun des opposants, et de plus en plus de sujets ont été amenés dans le même cadre de travail, jusqu'à ce qu'ils fusionnent pour constituer des visions mutuellement exclusives du pays, et dans des ordres du jour rivaux de réforme constitutionnelle.

Selon cette analyse, les conflits d'origine communautaire au Canada ne peuvent se comprendre que par leur interaction avec les institutions du fédéralisme, et les sujets auxquels fait face la société à tout moment donné. L'expérience de la Dépression, les effets d'unification qu'a entraînés la participation du Canada à la Seconde Guerre mondiale, l'engagement des Canadiens à jouer un plus grand rôle à l'échelle mondiale, ainsi que leur engagement envers l'État-providence et la gestion gouvernementale de l'économie, tous ces événements ont contribué à amplifier et à renforcer la dimension pan-canadienne de notre existence au cours de la période d'après-guerre. Il ne faut pas croire que les communautés provinciales aient disparu ou perdu de leur signification, mais on les voyait moins, car elles étaient moins directement concernées par les questions centrales soulevées à cette époque.

Inversement, la persistance des inégalités régionales, les changements intervenus dans les termes de l'échange entre producteurs et consommateurs de ressources naturelles, et le conflit linguistique ont été les faits dominants des années 1960 et 1970. Les divergences régionales sur ces questions étaient marquées. De là, beaucoup plus qu'au cours des deux décennies précédentes, nous avons adopté une

forme de politique fortement déterminée les perceptions que l'on se faisait de la lutte entre les communautés régionales et nationale.

En un sens, alors, l'importance des conflits régionaux dans l'avenir dépendra grandement du genre de questions auxquelles aura à faire face le Canada. Selon Johnston, du moins à court terme, le souci de rétablir la croissance économique et de régler les problèmes connexes va diminuer l'importance des conflits régionaux. Ici, les attitudes populaires diffèrent quelque peu d'une région à l'autre; et il existe un large consensus d'opinion national sur le fait que c'est au fédéral qu'il incombe de s'occuper de ces problèmes. Par contre, certains éléments de solution de ces problèmes pourraient bien diviser le pays sur le plan régional, par exemple sur des questions comme l'avenir des subventions inter-régionales ou les conséquences des ententes de libéralisations des échanges avec les États-Unis.

Comme nous l'avons dit plus tôt, les communautés définies sur les plans linguistique ou racial, possèdent une force et une souplesse particulières. C'est pour cette raison que les relations entre les communautés francophones et anglophones ont eu une influence si marquante sur la politique canadienne tout au long de notre histoire. Là aussi, toutefois, l'importance et le caractère du débat sur les relations entre Anglais et Français agissent réciproquement avec des changements sociaux de plus grande envergure, tout comme avec le cadre institutionnel. Par exemple, la configuration du nationalisme québécois a considérablement évolué avec les années. Au cours de la première période, il était surtout associé à la défense des valeurs religieuses traditionnelles et à la préservation d'un mode de vie à part, à la fois rural et catholique. Pour que le nationalisme québécois puisse prendre la forme plus récente d'une poussée indépendante centrée sur l'État du Québec, il fallait que la société québécoise et ses idéologies correspondantes subissent de changements importants. Dans les années 1960, une longue période de changement avait conduit à l'apparition au Québec d'une classe de travailleurs industriels urbains et d'une classe moyenne québécoise, qui étaient plus orientés vers des sujets d'ordre économique. De là, le motif de conflit s'est passé de la préservation des valeurs religieuses à la recherche de l'égalité et de l'influence sur le plan économique. Les pouvoirs de l'État apparaissaient suspects à l'idéologie traditionnelle catholique romaine, mais la sécularisation rapide signifiait que la religion n'était plus le moyen efficace à utiliser pour défendre leur nation. De plus, ce phénomène permettait aux Québécois de faire de l'État provincial l'instrument qui allait leur permettre de prendre en main leur propre destinée économique et politique. Pendant ce temps, l'érosion des communautés francophones à l'extérieur du Québec a aussi encouragé un nationalisme centré sur le Québec plutôt, qu'une vue pan-canadienne d'un Canada bilingue. C'est ainsi que le nationalisme canadien-français est devenu un nationalisme québécois, puisant ses racines non pas dans

des distinctions religieuses ou culturelles, mais dans le statut politique d'appartenance à la société québécoise. Selon Marc-Adélar Tremblay (1984), le nationalisme québécois était ainsi de moins en moins lié à une spécificité culturelle facilement définissable.

Cependant, le fédéralisme signifiait aussi que cette version *indépendantiste* du nationalisme québécois n'aurait pas un monopole. D'un côté, certains Québécois cherchaient à mobiliser l'État provincial, alors que d'autres voyaient dans le gouvernement central un outil pour préconiser une autre vue d'ensemble qui insisterait sur la valeur de la participation à un pays bilingue et biculturel. Les différentes façons de rapprocher les Français et les Anglais avaient chacune une forte base institutionnelle, et la bataille s'est déroulée largement au niveau des relations entre le gouvernement fédéral et celui du Québec. Étant donné que la lutte se déroulait dans le cadre du fédéralisme et entre les deux gouvernements comme le souligne Denis Monière : « Les pouvoirs spécifiques du Québec étaient au cœur même du débat et, les enjeux, étaient le développement et la maîtrise des structures gouvernementales » (Tremblay, 1984).

Nous pourrions aussi expliquer en termes semblables la diminution de l'importance du nationalisme québécois après 1980. Le résultat du référendum de 1980 a semblé clairement corroborer l'observation que nous avons faite au début de cet exposé, à savoir que, pour les Québécois, le Canada et le Québec sont tous deux d'importants symboles. La plupart des Québécois tiennent à une communauté provinciale puissante et vibrante, ainsi qu'à la participation de leur province à la communauté canadienne tout entière.

La diminution des appuis visible à la cause de l'*indépendantisme* depuis le référendum s'explique sans doute en partie à cause de l'extinction d'une génération de leaders, qui ont vu le projet pour lequel ils avaient travaillé si longtemps, s'estomper, en partie aussi par la perte de l'appui pour le Parti québécois, qui s'occupait d'une foule d'autres sujets liés à ses politiques intérieures. Cette évolution semble aussi reliée à d'autres facteurs plus généraux : un plus grand souci pour le bien-être économique dans une époque de graves difficultés économiques; l'arrivée d'une élite québécoise plus forte et plus sûre d'elle-même, dans le monde des affaires, maintenant moins dépendante de l'aide fournie par l'État du Québec, ainsi que la perte de confiance généralisée dans la capacité de l'État d'être l'Instrument d'un développement social et économique. Ce n'est peut-être pas par accident que le nationalisme *indépendantiste* au Québec a coïncidé avec une période de grande confiance et d'optimisme face au potentiel salutaire du gouvernement dans la gestion sociale et économique. Le danger qu'il y avait à lier le nationalisme à l'État résidait dans le fait qu'en cas de changement de cette conception positive de l'État, l'appui au nationalisme changerait aussi. Selon Marc-Adélar Tremblay :

Puisque l'État-Nation est devenu avec les années le symbole exclusif de l'identité ethnique et de l'affranchissement national, il n'est pas surprenant de constater que l'affaiblissement de sa crédibilité, non seulement parmi ceux qui sont nombreuses personnes qui ont vigoureusement appuyé le concept symbolique de l'indépendance ait eu de fortes conséquences négatives sur l'identité québécoise. [Traduction]

### *Les orientations de la réforme*

Compte tenu de cette analyse de l'enchevêtrement des débats sur la communauté avec ceux sur les institutions, les sujets et les tendances économiques et sociales plus larges, comment pouvons-nous songer à certains des choix dont les Canadiens ont discuté et continueront à le faire? La question peut se poser à des niveaux différents. À un niveau, elle peut se poser en fonction de la dimension de notre existence nationale que nous voulons accentuer. Devons-nous nous rallier en fin de compte à l'échelle du pays? Est-ce cette communauté que nous voulons renforcer? Est-ce que ce sont les majorités à l'échelle de la nation qui doivent avoir la préséance en cas de conflit fondamental, quel qu'il soit? Acceptons-nous qu'en « dernière analyse, la nation ne puisse pas admettre de compétiteur et ne tolérer aucun envahissement de l'expression d'une identité »? L'État libéral moderne se fonde-t-il sur une relation directe avec les citoyens qui doit, dans tous les cas importants s'en remettre directement au gouvernement national, puisque autrement out pourrait « diviser les sentiments de fidélité, la souveraineté et affaiblir la nation »? (Romanow, Whyte et Lesson, 1984) ou, comme le premier ministre Trudeau le disait en 1981 :

Si nous voulons vraiment faire du Canada une nation, il doit y avoir une volonté nationale qui soit plus que le plus petit dénominateur commun parmi les souhaits des gouvernements provinciaux. S'il existe un conflit entre la volonté nationale et la volonté provinciale, la nationale doit prévaloir. Autrement, nous ne formons pas une nation. (Cité par Dunn, 1983)

Si tel est le modèle à suivre, les directives sont alors faciles à déduire. Le statut et les pouvoirs du gouvernement national doivent être renforcés, et ceux des provinces, diminués. La politique doit insister sur un « pan-canadianisme » global, et doit accorder moins de valeur à la diversité régionale, sauf peut-être pour le folklore.

À l'autre extrême, devrions-nous, plutôt que dénigrer les communautés régionales, les mettre en exergue comme le trait déterminant de l'existence du Canada? Devrions-nous nier le fait que les majorités nationales ont une supériorité morale sur les minorités provinciales? Devrions-nous voir la « volonté nationale » comme étant la somme des « volontés » des communautés provinciales qui composent le pays? Dans ce cas, une autre série de directives en découle il faut contenir le pouvoir fédéral, augmenter le pouvoir des provinces, et tirer la volonté

nationale de l'action des deux ordres de gouvernement, ainsi que la Conférence des premiers ministres.

Il ne s'agit là que de légères caricatures des choix que des gouvernements concurrents ont présentées aux Canadiens au plus fort des débats constitutionnels des années 1976 à 1982. Selon nous, il s'agit là d'une façon stérile de poser des choix. Les deux solutions extrêmes nient fondamentalement le fédéralisme. L'une des solutions extrêmes subordonne entièrement les provinces au gouvernement fédéral, et les pouvoirs des provinces ne seraient que ceux que le gouvernement fédéral choisirait de leur donner. L'autre solution subordonne le gouvernement fédéral aux provinces : le gouvernement fédéral ne posséderait plus une autorité indépendante et un lien direct avec les électeurs. Les deux extrêmes affirment des pouvoirs sans limite. Les deux solutions, nient qu'il puisse y avoir une compatibilité entre une loyauté simultanée aux communautés nationale et provinciales, qui sont perçues comme antagonistes. Toutefois, comme nous le montrent les sondages d'opinion publique, ce n'est pas la façon dont les Canadiens eux-mêmes perçoivent les choix. Les deux extrêmes suggèrent aussi que les principes guidant la réforme constitutionnelle trouvent leurs racines autour d'un débat sur la nature des communautés, mais nous avons vu que l'importance des préoccupations de nature communautaire varie énormément; les citoyens réagissent aux sujets et aux politiques à partir de nombreux critères étrangers au choix de la communauté. Le sens de la communauté intervient d'une manière complexe avec d'autres signes d'identité et d'intérêt.

Une autre façon d'envisager la question est de nous demander comment structurer nos institutions et coutumes pour nous donner les plus grandes chances d'équilibrer et d'agencer nos diverses perceptions de la communauté. Comment nous représentons-nous nos multiples communautés au sein des institutions politiques, et comment assurons-nous une interaction créative entre elles?

Nous distinguons deux grandes stratégies. On peut appeler la première « désengagement » : assurer à chaque communauté l'autonomie suffisante pour atteindre les objectifs essentiels à son identité par la voie des institutions du fédéralisme, avec sa division des pouvoirs et ses mécanismes de relations intergouvernementales. On peut appeler la deuxième « stratégie d'intégration » : représenter les intérêts régionaux et communautaires au sein des institutions du gouvernement central. On a baptisé la première « fédéralisme entre états » et la deuxième « fédéralisme dans l'État ».

La stratégie du désengagement est inhérente à l'idée même du fédéralisme. Tout d'abord, le fédéralisme dote la communauté territorialement délimitée d'institutions politiques pour définir et poursuivre des objectifs communautaires, tout comme il dote la communauté nationale d'institutions pour définir et poursuivre des intérêts à l'échelle du pays.



En deuxième lieu, le fédéralisme doit permettre, par la division des pouvoirs, de préciser les domaines dans lesquels les intérêts des communautés provinciales doivent prévaloir, et ceux dans lesquels c'est l'intérêt national qui doit le faire. Par exemple, dans la Constitution de 1867, le gouvernement fédéral a reçu les pouvoirs jugés nécessaires pour créer une économie nationale et projeter le nouveau pays d'un océan à l'autre; les provinces se sont vues accorder des pouvoirs dans les domaines social et culturel jugés les plus essentiels à la préservation des différences communautaires. Si les communautés définies culturellement n'étaient pas complètement intégrées à l'intérieur des limites provinciales, la *Loi constitutionnelle de 1867* accordait aussi des garanties constitutionnelles (par exemple l'article 133 sur les droits linguistiques, et l'article 95 sur les droits à l'éducation religieuse).

Cette structure fondamentale du fédéralisme demeure un facteur capital qui permet de garantir l'intégrité des communautés provinciales. Il s'est néanmoins révélé difficile de garder une division claire des pouvoirs fondés sur une distinction faite entre les intérêts des communautés locales et nationale. Il n'est pas si facile de catégoriser ainsi les nouveaux rôles du gouvernement. Par exemple, à mesure que les droits au bien-être social, aux soins médicaux, et autres étaient perçus comme des droits dont devait bénéficier toute la population, les citoyens se sont tournés vers le gouvernement fédéral pour rendre la chose possible. De même, des programmes comme celui de la péréquation se sont révélés nécessaires, car nous en sommes venus à croire que la diversité fondée sur des préférences communautaires changeantes pouvaient être légitimes, mais que la diversité fondée sur des niveaux de richesse différentes ne l'était pas. Ce cas illustre bien la complémentarité des conceptions provinciales et nationales de la communauté : la péréquation sous-entend que c'est grâce à notre participation à une communauté nationale que nous avons le droit aux moyens qui rendent possible la préservation de la communauté locale.

Comme l'élaboration de nouvelles conceptions concernant le rôle du gouvernement suggère la nécessité d'étendre le pouvoir du gouvernement national dans des domaines qui auparavant relevaient des provinces, ainsi la prise de conscience plus forte de l'importance de l'économie pour maintenir les valeurs de la communauté a entraîné les provinces à assumer un rôle de gestion économique plus important, empiétant sur les responsabilités attribuées à l'origine au gouvernement fédéral. Le débat portant sur tous ces sujets et leur relation à la pratique du fédéralisme s'est compliqué en raison du fait que la question fondamentale de savoir quelle conception de la communauté devait prévaloir, n'avait jamais été réglée (comme on l'a fait aux États-Unis depuis la Guerre civile). Ces débats ont pris beaucoup d'intensité en ce qui a trait au Québec. Avant 1960, comme le faisait voir avec force le rapport Tremblay publié en 1956, les intérêts dominants au Québec ont vu dans la



nouvelle politique sociale une menace fondamentale aux valeurs traditionnelles. C'est pourquoi la Commission préconisait un genre de nationalisme défensif qui rejetait tout les nouveaux programmes que leur titulaire, la centralisation fédérale. Dans les années 1960, comme nous l'avons vu, le Québec de la Révolution tranquille endossaient ces nouveaux rôles du gouvernement, mais on préconisait que ces rôles soient tenus par le gouvernement provincial plutôt que par le gouvernement fédéral.

La Commission Rowell-Sirois a cherché à redéfinir une division des pouvoirs qui aurait entraîné un bon équilibre entre les communautés; elle a plutôt cherché à réconcilier les valeurs communautaires culturelles avec les besoins fonctionnels d'une société industrielle avancée. Elle a ainsi proposé une centralisation limitée des responsabilités économiques et sociales, laissant la plupart des questions sociales et culturelles aux provinces et recommandant des « subventions nationales d'ajustement » pour aider à l'égalisation des capacités des provinces à assurer leurs services prévus; or, ces recommandations allaient à l'encontre des intérêts de fortes communautés provinciales représentés par leur gouvernement. La route que nous avons suivie ne visait donc pas à redéfinir ce qui était national et provincial, mais plutôt à préciser la confusion et l'interdépendance entre les gouvernements, chacun agissant dans les nombreux domaines politiques que nous avons décrits précédemment. En conséquence, les relations intergouvernementales se sont révélées un mécanisme important d'équilibre des intérêts régionaux et nationaux, et elles se sont concrétisées par des ententes fiscales, des programmes à frais partagés, et autres.

Dans les années 1970, la version entre états de la réforme fédéraliste a eu tendance à insister sur la nécessité de répondre positivement à la remontée du sentiment provincialiste. Elle a généralement pris trois formes : des propositions pour permettre aux provinces d'imposer des limites à l'exercice du pouvoir fédéral, en restreignant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires que lui confère la Constitution; des propositions pour transférer certains pouvoirs fédéraux aux provinces (dans des domaines tels que les communications) et des propositions destinés à garantir que les gouvernements provinciaux pourront peser de façon significative dans la formulation de la politique fédérale dans des domaines à incidence régionale importante ou pour donner aux provinces un rôle dans les nominations aux organismes fédéraux importants. Les dernières proposition n'étaient pas tant des manifestations de fédéralisme entre états, que des versions provincialistes de fédéralisme entre états. Dans de tels domaines, l'intérêt nationale serait pas déterminé par le seul gouvernement fédéral en réponse soit à ses propres pressions électorales soit à d'autres pressions, mais plutôt par 11 gouvernements agissant collectivement. On prévoyait, dans ce cas, que les communautés provinciales se verraient accorder relativement plus de

poids qu'elles n'en avaient eu au cours de la période d'après-guerre, et que les gouvernements provinciaux seraient les porte-parole privilégiés, sinon les seuls légitimes, des intérêts des communautés provinciales. La conciliation des intérêts régionaux et nationaux passerait donc par la négociation entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

La réponse du fédéral a été double. Selon la première partie, la centralisation de la communauté nationale, du gouvernement et du Parlement fédéral représentait la concrétisation de cette communauté. Tout comme quelques provinces rejetaient le point de vue selon lequel Ottawa était le représentant légitime des régions, quelques chefs fédéraux ont de la même façon rejeté le point de vue selon lequel les provinces, en exerçant leur autorité constitutionnelle, pouvaient être des agents de l'intérêt national. Comme l'a dit le Premier ministre Trudeau au Parlement :

« C'est sur cette loyauté à l'égard du pays tout entier que nous devons bâtir, si nous voulons vaincre cet ennemi intérieur, ce doute rongeur, cette incertitude quant à la question de savoir si nous continuerons ou non dans 10 ou 20 ans à agir comme une nation forte et unie . . . Nous formons le seul groupe d'hommes et de femmes de ce pays qui peuvent parler au nom de tous les Canadiens. Nous formons le seul groupe, la seule assemblée de ce pays qui peut parler pour la nation tout entière, qui peut exprimer la volonté et l'intérêt nationaux ». (Cité dans Romanow, Whyte et Leeson, 1984.)

Selon la deuxième partie, la réponse du gouvernement fédéral avait le devoir non seulement de représenter le pays tout entier comme une simple communauté nationale, mais aussi de le représenter dans ses parties. En d'autres mots, lui aussi représentait les communautés provinciales, et s'exprimait en leur faveur, et c'est lui, et non les conférences fédérales-provinciales, qui était l'arène dans laquelle les intérêts régionaux et nationaux devaient être conciliés. Les ministres et députés fédéraux du Québec représentaient autant la communauté québécoise que le faisaient les députés de l'Assemblée nationale du Québec.

Que pouvons-nous conclure de tels débats? En un sens, les perceptions relatives à la communauté sont enracinées dans l'inconscient individuel. Il n'existe pas de vérité ou d'erreur simple, ni de façon concluante de démontrer les vertus d'un fédéralisme centré sur les provinces ou au contraire sur le pays. Nous en revenons à notre point de vue fondamental selon lequel l'identité régionale et nationale sont toutes les deux légitimes et fortement défendues par les Canadiens. On ne peut les équilibrer en penchant en faveur de l'une ou de l'autre, mais en donnant à toutes les deux l'occasion de s'exprimer. De plus, un point de vue du fédéralisme selon lequel le gouvernement fédéral est le seul gardien de notre existence nationale, et les provinces, les seules gardiennes de nos intérêts régionaux, ne peut fonctionner. Un tel point de vue est une bonne recette pour intensifier le conflit. Il nie en outre les

autres fondements plus fonctionnels qui sous-tendent l'idée exprimée dans les articles 91 et 92 de la Constitution. Il est donc plus réaliste de penser en termes d'un modèle de fédéralisme dans lequel il est compris que les communautés provinciales s'expriment par l'intermédiaire tant des gouvernements provinciaux que des politiques et des mécanismes de représentation du gouvernement central, et que, collectivement, les provinces aussi mènent à bonne fin les intérêts et les aspirations, non seulement de la communauté provinciale distincte, mais aussi de la communauté nationale, selon qu'elle touche à ces fonctions qui leur sont assignées.

Il s'ensuit que les mesures pour concilier plus efficacement les intérêts régionaux et nationaux exigent que nous renforçons tant le mécanisme des relations intergouvernementales que la capacité du gouvernement central à représenter et à concilier les intérêts de toutes les régions. Une grande variété de moyens pour améliorer ce dernier point ont été préconisés dans d'autres recherches de la Commission, notamment la réforme du système électoral et des partis, de la Chambre des communes, de la structure et du fonctionnement de la bureaucratie et, point le plus important, celle du Sénat. Notre étude approfondie des réformes à apporter au mécanisme intergouvernemental, au cours de laquelle nous avons envisagé les aspects de l'efficacité de la démocratie et de la politique, a également suggéré des façons d'atténuer les conflits intergouvernementaux, et d'orienter les relations intergouvernementales en fonction de préoccupations politiques plus importantes que des conceptions antagonistes quant à la communauté.

Il nous faut aussi souligner une dimension d'attitude plus subtile, que J.A. Corry a appelée la « courtoisie constitutionnelle » ou la « moralité constitutionnelle ». Ainsi, comme nous l'avons dit, les institutions elles-mêmes ne peuvent pas façonner les événements, mais ce sont plutôt les événements, les objectifs et les aspirations de ceux qui les dirigent qui façonnent ces institutions. Les restrictions apportées aux excès gouvernementaux ne sont uniquement contenues dans les règles écrites dans la Constitution, dans les décisions des juges qui les interprètent ou dans les procédures officielles des conférences. Les restrictions ne se retrouvent pas non plus que dans la discipline que s'impose l'électorat. Elles se retrouvent aussi dans les normes ou les « règles du jeu » que suivent les acteurs principaux, et dans la « philosophie publique » commune sur la nature du fédéralisme canadien et sur les rôles que les deux ordres de gouvernement y jouent. C'était ce genre de philosophie publique qui transcende les questions individuelles, qui a fait l'objet d'une grande tension dans les années 1970.

Deux aspects de cette courtoisie constitutionnelle semblent particulièrement essentiels dans le contexte canadien. Il y a tout d'abord les contraintes que s'imposent les majorités. Le gouvernement responsable devant le Parlement donne de grands pouvoirs à simples majorités; mais

une des conditions de l'existence même du Canada est que de telles majorités fassent preuve de modération et se restreignent dans leur action, sans pousser leurs possibilités à la limite, et temporisent l'application de la règle de la majorité, pour respecter les intérêts de la minorité. La deuxième règle s'applique aux gouvernements dans leurs relations entre eux. Comme le soutient Corry, dans un système fédéral, les gouvernements doivent lutter pour « une courtoisie mutuelle qui ne dénigre jamais le recours au préavis et à la consultation et cherche constamment à trouver des compromis. Il s'agit là d'une nécessité pour un système fédéral efficace dans un pays développé de la fin du XX<sup>e</sup> siècle » (Corry, 1979).

Finalement, la réforme du centre — le fédéralisme dans l'Etat — et la réforme des relations intergouvernementales ne doivent pas être perçues comme étant substituables. En un sens, elles sont effectivement vues de cette manière, c'est-à-dire comme des choix en réponse au même problème, celui qui consiste à concilier les intérêts nationaux et régionaux. En un sens, c'est également de cette façon qu'elles sont perçues dans la lutte politique. Ainsi, la préoccupation récente du gouvernement fédéral concernant la réforme du Sénat et autres avait pour motivation évidente, le désir d'acquiescer par préemption les provinces, de contester leur prétention à représenter les régions, et à établir une base plus solide dans le pays. Si de telles réformes devaient être adoptées, le gouvernement fédéral serait dans une position plus forte pour résister aux pressions provinciales, et il pourrait en finir avec les gouvernements des provinces. C'est pour cette raison même que les gouvernements provinciaux sont loin de s'être montrés enthousiastes face à de telles réformes. Dans la mesure où elles se sont montrées favorables à la réforme centrale, elles ont eu tendance à préconiser des réformes qui donneraient aux provinces ou à leurs délégués une meilleure représentation à Ottawa, comme dans le cas de différentes propositions concernant la création d'une « Maison des provinces », modelée sur celle du Bundesrat en Allemagne de l'Ouest. Il semble aussi probable qu'une réforme effective du centre modifierait la dynamique des relations intergouvernementales. Elle renforcerait la position de négociation du gouvernement fédéral. Elle tendrait à entraîner la discussion en dehors des débats en termes de modèles de fédéralisme concurrents et renforcerait probablement la tendance qui consiste à se concentrer sur des sujets plus concrets. Comme nous l'avons souligné, de tels changements seraient souhaitables à bien des points de vue.

Toutefois, dans un autre sens, les deux stratégies ne représentent pas des solutions antagonistes, mais leurs objectifs sont différents quoique complémentaires. La représentation régionale au centre est destinée à garantir que la fédéral soit capable d'exprimer les intérêts nationaux, et de se montrer sensible aux préoccupations régionales dans des domaines de juridiction fédérale. Même si le fonctionnement des rela-

tions intergouvernementales était satisfaisant, nous aurions toujours besoin d'un gouvernement national appuyé par l'ensemble du pays. De même, les réformes n'enlèveront pas le besoin de coordination fédérale-provinciale. Même si Ottawa représente bien et même très bien, le pays tout entier, les gouvernements provinciaux resteront forts et posséderont la responsabilité d'une forte proportion des revenus et des dépenses publics, déployant de vastes bureaucraties, et exerçant une forte autorité constitutionnelle. C'est pourquoi les relations intergouvernementales vont nécessairement demeurer un élément central dans l'élaboration de la politique canadienne. Il faut souligner un point qui est peut-être même plus important, à savoir qu'il semble dangereux, dans un cas extrême, de confier l'entière responsabilité de l'intégration ou de la conciliation politique à une seule série d'institutions ou de relations. Nous avons vu comment le régime fédéral des partis était incapable de rétablir les ponts en matière d'énergie, et comment cet échec a, à son tour, imposé au mécanisme intergouvernemental une tâche impossible. Selon toute vraisemblance, nous devons en tirer la leçon que nous avons besoin d'institutions multiples et de liens qui unissent les Canadiens dans plusieurs façons, autant au sein d'institutions d'ordre public que privé, pour pouvoir concilier entièrement nos existences nationale et régionale.



### **Conclusion : la vitalité de la Constitution canadienne**

En 1970, Alan Cairns observait :

Des constitutions capables de réagir et de s'adapter aux dangers du changement sont assez rares pour être traitées avec le respect dû aux réalisations exceptionnelles. Le plus curieux, par conséquent, a été l'attitude détachée et indifférente des Canadiens envers l'une des constitutions les plus durables et les plus empreintes de succès du monde. [Traduction]

Les institutions, disait-il encore, « lorsqu'elles sont raisonnablement élaborées et étroitement surveillées, développent, par l'intermédiaire des hommes, des dispositions destinées à éviter les ravages du temps, en répondant avec souplesse aux exigences auxquelles elles doivent faire face ». Le grand message d'un siècle d'évolution constitutionnelle était indiquait-il « la souplesse d'une constitution vivante ». *La Loi constitutionnelle de 1867* ne « constituait pas un amalgame de coutumes, qui a tenu les générations suivantes de Canadiens dans un esclavage indésirable, au milieu d'un pays qu'ils n'ont jamais construit [ . . . ] La Constitution a oeuvré et grandi en réagissant aux changements de situations laissés par le passage du temps » (Cairns, 1970, p. 144–148).

Quinze ans plus tard, pourrions-nous réitérer le jugement positif qu'a porté Cairns sur les institutions et les pratiques du fédéralisme canadien? Entre temps, le système a connu plusieurs pressions, quand il avait beaucoup à craindre pour sa survie. Un grand nombre de personnes, y compris Cairns lui-même (1977, 1979), ont porté des jugements beaucoup plus sévères sur ces institutions. L'un des sentiments répandus était que le fédéralisme avait été un échec pour les trois ensembles de valeurs dont nous avons parlé plus haut et autour desquels notre discussion a été organisée. On trouve, à la base de toutes ces critiques,

deux sortes d'assertions assez différentes sur les rapports entre les institutions et les sociétés d'aujourd'hui.

D'une part, on pense que les institutions sont hors du contrôle des citoyens, dont elles servent les intérêts pour la forme, ou qu'elles ne conviennent plus aux besoins de la société. On croit que les institutions, qui ne sont plus les expressions de la société, encore moins ses serviteurs ou ses instruments, à une époque où le gouvernement est en expansion, ont organisé leur vie de leur côté pour répondre à leur propre dynamique interne et être autonomes; elles ont agi ainsi, pas simplement parce que les gouvernements ont besoin d'être quelque peu isolés de la pression du public ou des groupes, pour servir précisément les « intérêts publics », mais également parce que, dans un sens plus radical, les institutions et ceux qui en ont la charge ne sont plus soumis à de réelles contraintes. Elles cherchent à mouler et à manipuler la société, dans la lignée de leurs propres intérêts « gouvernementaux ».

D'après ce point de vue, le fédéralisme encourage cette perversité des institutions, en soumettant les citoyens à une lutte acharnée entre deux groupes d'élites agressifs et bâtisseurs d'empire. Dans cette image de « fédéralisme gouvernementalisé », on sacrifie les trois ensembles de vertus requises pour le fédéralisme, qui n'ont alors plus beaucoup de sens réaliste. Au lieu de deux ordres d'autorité qui se contrôlent l'un l'autre, offrent de multiples occasions à la participation et accordent des services aux citoyens en leur offrant leur soutien, nous nous trouvons face à deux ensembles de gouvernements éloignés et isolés, qui régissent un fédéralisme exécutif sans y faire participer le public. Au lieu du dynamisme, de l'innovation, de la variété et de l'expérience qu'exige le fédéralisme, nous avons affaire au manque de souplesse, à la rigidité, au chevauchement, à la contradiction, et à un système d'élaboration de politiques paralysé par l'interdépendance. Au lieu de concilier les intérêts de la collectivité en combinant décentralisation et compromis, au sein d'institutions qui établiraient de véritables rapprochements, on rencontre des institutions qui confortent les divisions de la collectivité et les accentuent. On pourrait trouver une multitude d'autres exemples. Il se peut que l'évolution du fédéralisme, de ce point de vue, ait été une réponse aux besoins sous-jacents de la société, cependant, la conséquence de la croissance gouvernementale qui en a résulté nous a fait créer un (ou onze) monstre, qui a pris sa vie en charge et se moque bien des véritables valeurs qui ont justifié sa création.

Le deuxième point de vue n'indique pas que les institutions sont hors de la portée et du contrôle de la société, mais plutôt que c'est la société qui se trouve hors du contrôle des institutions. Si l'image optimiste d'après-guerre voyait, dans les nouvelles capacités de l'État, la possibilité de créer une société bonne, juste, tolérante et encore plus riche, l'image dominante actuelle est juste le contraire. Elle voit les gouvernements lutter contre des forces sur lesquelles ils n'ont que très peu

d'emprise. Il appartient aux gouvernements d'essayer, dans une certaine mesure, d'affronter les forces économiques internationales, les sociétés multinationales, les incidences des changements démographiques et la dissonance des exigences des citoyens. C'est en effet le rôle du pouvoir public, lui qui, au lieu d'actionner les manettes du pouvoir, fait des manoeuvres inutiles. Le gouvernement, qui avait autrefois l'image d'un cavalier guidant la société en jouant des étriers et des rênes avec talent, n'est plus aujourd'hui qu'un cavalier qui s'accroche à la crinière de l'animal pour sauver sa précieuse vie, étriers et rênes au vent.

Cette image peut, également, être à la base d'une des significations de la crise du fédéralisme. Elle sous-entend que la perte de notre foi dans les institutions fédérales n'est qu'une partie de la foi que nous avons beaucoup plus perdue dans la capacité des gouvernements en général — « maladie canadienne » qui a eu les mêmes origines que celle de l'Angleterre, de l'Italie et des États-Unis, mais des symptômes différents. Les provinces commencent à devenir plus actives dans l'élaboration de politiques économiques, parce qu'elles se rendent compte de l'inefficacité du gouvernement fédéral, mais cette activité se révèle tout aussi inefficace, lorsque des changements généraux, en termes de commerce, éliminent toute possibilité de projets grandioses. Les efforts entrepris pour créer un Canada vraiment bilingue, ou pour instaurer un Québec indépendant, s'avèrent limités, en raison des réalités insolubles qui existent dans la société et l'économie, que ce soit au Manitoba, au Nouveau-Brunswick ou au Québec. La démocratie permet à beaucoup de voix d'être entendues, mais elle se révèle incapable de faire, de voix disparates, un ensemble cohérent qui donnerait une signification précise des objectifs du public.

Ces deux visions négatives, d'ailleurs assez plausibles, ont prédominé dans les discussions canadiennes. Les critiques qu'elles font de nos institutions s'avèrent souvent justifiées. Nous pouvons tous citer une douzaine d'exemples du caractère faussé, autoritaire et inefficace des gouvernements. Cependant, comme Cairns soutenait en 1970 que ceux qui souhaitaient balayer notre héritage institutionnel et instaurer de nouvelles institutions avaient tort, nous sommes d'accord avec lui aujourd'hui. Il existe en réalité de graves tensions, à la fois dans les perspectives que nous avons étudiées, et entre elles : entre fédéralisme et démocratie parlementaire, fédéralisme exécutif et responsabilité, entre les opinions tournées vers le pays et celles qui le sont vers les provinces, et entre l'importance particulière du besoin d'harmoniser et de coordonner les politiques et celle de les varier et de les essayer. Toutes ces tensions s'accroissent et deviennent difficiles à régler, à une époque où le gouvernement prend de l'expansion. Toutefois, il ne faudrait pas ignorer que les concepteurs de la Constitution de 1867 ont dû faire face, de façon importante, à ces tensions, et que, de diverses manières, chaque génération de Canadiens a dû également les affronter.



Il est trop facile de considérer les dilemmes actuels comme des dilemmes particuliers à notre époque ou uniques à notre pays. L'« affaire de la Confédération » a toujours été ambiguë et incomplète. Il a toujours fallu la retravailler, au fur et à mesure que des changements sociaux et économiques, des modifications du rôle du gouvernement, et l'arrivée de nouvelles valeurs et aspirations politiques rendaient les anciens compromis périmés ou impraticables. Espérer que de tels ajustements se fassent sans heurts, qu'ils soient harmonieux, consensuels, rapides ou automatiques, ou s'attendre à ce que les résultats satisfassent tout le monde, correspond à nier la réalité de la politique au sein d'une société variée, complexe et changeante.

Nous nous faisons, en cela, l'écho du point de vue de Cairns. La Constitution et les pratiques qui se sont développées autour d'elle ont connu un succès remarquable, au fur et à mesure du fonctionnement des institutions. Elles ont ouvert la voie à une adaptation suivie, rudimentaire et toujours remise en question des nouveaux besoins. Elles ont changé et se sont adaptées aux nouveaux rôles de l'État et aux nouvelles préoccupations des citoyens. Bien que l'expérience constitutionnelle ait largement démontré l'existence d'un « conservatisme institutionnel », nous avons rapatrié la Constitution, nous nous sommes procuré une formule de modification et, ce qui est le plus important, nous avons adopté une *Charte des droits et libertés*, qui deviendra certainement un autre facteur vital venant compliquer et enrichir le fédéralisme. Les réformes institutionnelles du Sénat ou des mécanismes de relations intergouvernementales, ont été plus difficiles à accomplir; mais, de façon moins formelle et moins visible, on a beaucoup expérimenté diverses nouvelles relations. Nous avons pu, par le biais des institutions du fédéralisme, former des compromis sur certaines questions qui nous ont profondément divisés, les dix dernières années qui ont suivi l'article de Cairns en 1970. Nous avons équilibré la concurrence entre les différentes valeurs. Rien ne peut enlever le dynamisme que le fédéralisme apporte au système politique canadien : ni l'opinion selon laquelle le fédéralisme est « le problème », ni celle qui prétend qu'il représente simplement un ensemble d'institutions archaïques, ou une série d'obstacles gênants que nous devons contourner.

**PARTIE III**



---

**Le fédéralisme et la performance économique**



---

# Introduction

Jusqu'à maintenant, le présent document a traité principalement de la conception et du fonctionnement des institutions politiques. La partie I a montré pourquoi le fédéralisme est, en principe, la forme optimale de gouvernement pour une société aux régions diverses comme le Canada. Les biens et services publics peuvent être accordés plus efficacement si les autorités nationales et régionales s'en voient correctement attribuer la responsabilité. Le mode de gouvernement peut devenir plus démocratique et plus attentif à l'apport des citoyens, et l'intégrité des communautés régionales peut être plus efficacement préservée. Dire que le fédéralisme peut assurer ces avantages ne veut pas nécessairement dire que toute fédération particulière fonctionne réellement de cette manière idéale. La partie II visait principalement à évaluer comment les différentes institutions du fédéralisme canadien ont été conçues et exploitées conformément aux attentes.

La présente partie traite plutôt de l'économie que des institutions politiques. La façon conceptuelle d'envisager les choses demeure toutefois presque la même. Nous sommes toujours intéressés de savoir si nos institutions nous permettent de tirer une partie ou la plupart des avantages que nos fondations nous promettent. Nous commençons par reconnaître qu'en fonction de la géographie économique, politique et sociale, le Canada est une nation grande et diversifiée. Il existe une économie nationale, mais aussi un certain nombre d'économies régionales distinctes. Ce simple fait soulève trois questions. Existe-t-il de nouvelles questions de politique économique dans un tel arrangement, ou les questions familières adoptent-elles une nuance différente? Si tel est le cas, comment l'économie se gère-t-elle le mieux? Quel est le dossier du Canada à cet égard?

Ces questions nous ramènent clairement à la perspective fonctionnelle du fédéralisme dont traite la Partie I, et il est important de comprendre comment les prochains chapitres traiteront de ces notions. Selon une hypothèse précédente, une structure fédérale bien conçue améliorerait l'efficacité du rôle du secteur public dans l'économie. En d'autres mots, Albert Breton (1983) nous dit ce qu'il faut attendre du fédéralisme :

Selon moi, en ce qui a trait à l'efficacité de la production, un gouvernement fédéral entraînera une attribution des biens publics locaux supérieurs à la « meilleure » attribution réalisable par un gouvernement centralisé et, en conséquence, *ceteris paribus*, le rythme de l'expansion économique, sera plus rapide dans un État fédéral que central. [Traduction]

Demandons-nous maintenant comment le fédéralisme canadien répond à cet essai. Nos institutions fédérales sont-elles conçues et exploitées pour nous permettre de tirer le meilleur parti des avantages économiques accessibles aux Canadiens? Dans la négative, la faute en incombe-t-elle à la conception et à l'exploitation ou au fait que les objectifs économiques ne sont pas les seuls critères pertinents? Dans le premier cas, les réformes sont possibles et dans le dernier, nous aurons découvert quelques-uns des échanges fondamentaux inhérents à un système fédéral. Comme nous le verrons, ces échanges viennent précisément des deux autres valeurs introduites dans la Partie I : la démocratie et la collectivité. En économie, comme dans nos institutions politiques, il faut concilier les trois critères.

La Partie III se divise comme suit : les chapitres 15, 16 et 17 sont théoriques. Au chapitre 15, nous expliquons pourquoi les analyses du fédéralisme et de la performance économique ont eu tendance à être moulées dans un cadre d'union économique, utilisant de fait les outils analytiques conçus à l'origine pour un tout autre objectif : l'étude des relations internationales. Au chapitre 16, nous exposons brièvement les principes d'intégration qui sous-tendent la théorie de l'union économique. Cela s'engage par une étude du continuum des paliers d'association, allant du degré d'intégration le plus bas au plus élevé. À chaque étape successive, nous indiquons quels sont les nouveaux sujets politiques soulevés par l'harmonisation supplémentaire imposée. Au chapitre 17, une discussion s'engage sur le calcul de l'efficacité et des effets de la redistribution des inégalités économiques, et sur l'hypothèse que les principes sous-tendant les études citées doivent être clairs, si les preuves fournies sont convaincantes.

Les chapitres 18, 19 et 20 appliquent ces principes à l'État fédéral canadien. L'organisation de ces documents prend son signal directement du cadre théorique énoncé au départ. Le Canada est considéré successivement comme une union douanière, un accord de libre-échange entre plusieurs régions et finalement comme une union économique. À chaque étape, nous introduisons des sujets politiques uniques

à ce genre d'accord et nous étudions les preuves tirées de l'expérience canadienne à cet égard. Pour chaque point, il s'agit de préciser comment le fédéralisme canadien répond aux besoins des régions en particulier et de la nation tout entière.



# Le cadre conceptuel

L'analyse économique découle habituellement de la perspective de l'économie nationale dans son ensemble. Elle cherche à préciser les facteurs influant sur le degré d'utilisation de la capacité de production de la nation à certains moments, ainsi que la rapidité de la croissance. Elle s'occupe de la répartition de la production parmi les particuliers, s'interroge pour savoir si le partage répond à certains critères d'équité. Finalement, elle étudie les procédés par lesquels une économie, comme celle du Canada, s'adapte aux changements et aux nouvelles techniques, ainsi que l'adaptation des travailleurs à de nouveaux emplois et les réinvestissements des investisseurs en fonction du changement des perspectives économiques.

Un tel débat se déroule comme si toute l'activité économique avait lieu en un seul endroit. La croissance économique fait mention des augmentations à partir du PNB réel par habitant. La répartition du revenu est classée selon l'âge, le sexe, la profession, la langue ou le groupe ethnique; l'ajustement s'applique au problème de la réaffectation du capital et de la main-d'oeuvre de secteurs en perte de vitesse à des secteurs en plein essor.

Pour rendre l'analyse plus réaliste, il faut tout d'abord reconnaître de toute évidence que l'activité économique est éparpillée un peu partout et que les travailleurs ou les machines ont une adresse géographique, industrielle ou professionnelle. Cette méthode rend toutefois l'analyse beaucoup plus complexe. Il nous faut aussi chercher comment les sous-ensembles particuliers (régions) de l'économie nationale fonctionnent, comment ils touchent des facteurs nationaux variables et subissent leur influence. Il nous faut aussi comparer les revenus par régions. Un travailleur ou un investisseur d'une partie du pays gagne-t-il la même

chose que son homologue d'une autre partie du pays? Même l'ajustement devient plus compliqué, car le déménagement peut expliquer la chute du revenu réel d'un particulier. Puisque la réinstallation géographique est différente du mouvement intersectoriel, il faut faire une analyse différente et les prescriptions politiques risquent de changer.

Semblable introduction de la notion d'espace dans l'analyse la rend clairement plus réaliste, même si cela ne nous entraîne pas beaucoup plus loin. Il nous faut reconnaître de plus que, dans le cas du Canada, les régions sont de fait des provinces. Elles ne sont pas que des lieux de rassemblement de l'activité économique, mais possèdent un statut constitutionnel officiel et de vrais pouvoirs économiques et sociaux. De plus, et ce qui est beaucoup plus important, ce sont aussi des entités ou communautés politiques pour lesquelles les habitants ressentent des liens émotifs parfois assez forts. Pour couper court, il s'agit de groupements officiels et légitimes de notre société, auxquels il faut penser et dont il faut parler en fonction de leur « bien-être », comme nous le faisons des aspirations et intérêts du Canada.

Ajouter une dimension fédérale au débat rend l'analyse encore plus complexe. Maintenant, le taux de croissance global d'une province est plus qu'une partie d'un procédé économique plus large. Nous parlons plutôt de la capacité d'une entité politique d'assurer l'avenir économique de ses citoyens d'une manière permanente. Quant à la localisation des emplois et aux questions d'investissements, les particuliers ayant leurs préférences, il devient important de se demander si leurs moyens de subsistance peuvent être assurés dans la province de leur choix. En d'autres mots, on se pose à peu près les mêmes questions au palier provincial qu'à celui de l'économie nationale dans des analyses plus traditionnelles.

Les questions relatives à la répartition du revenu deviennent aussi beaucoup plus complexes. Il nous faut faire beaucoup plus que simplement comparer dans le temps les revenus de particuliers semblables. Il nous faut maintenant comparer les revenus réels par habitant dans une région entière. Sans toujours le mentionner, on présume de plus que le bien-être économique moyen devrait être à peu près le même dans toutes les provinces. Comme c'est rarement le cas, il y a là matière à préoccupation politique.

Les questions d'ajustement économique ne se portent pas mieux. La théorie de la croissance économique globale ignore simplement les mécanismes d'ajustement interrégional. L'économie régionale les traite explicitement, mais elle considère la distance comme l'un des facteurs déterminants de l'ajustement de l'activité économique aux troubles et chocs extérieurs. Ajouter le fédéralisme à la discussion entraîne une série de considérations politiques et sociales qu'il faut imputer au pro-

cessus d'ajustement interrégional. Par exemple, le déménagement n'est plus un simple mécanisme d'ajustement et quitter en grand nombre les communautés régionales, menacent ces dernières. A cause de la plus grande portée de ces critères, on peut s'opposer ainsi à des mouvements qui semblent se justifier en fonction du rendement économique. On juge les responsables de politiques non seulement en fonction de leur capacité d'assurer des emplois à tous ceux qui en cherchent, mais aussi par leur réussite à en dénicher dans la région où on les demande.

L'analyse du processus d'élaboration des politiques est à peu près aussi complexe dans un État fédéral. D'habitude, on examine la capacité des autorités gouvernementales à reconnaître les problèmes de l'économie, à leur chercher des solutions possibles, à les appliquer et à gérer des politiques qui sont finalement mises en place. Quelques-unes de ces questions sont de nature technique : les échanges relatifs aux objectifs, les relations entre les objectifs et les instruments politiques, l'effet des attentes du secteur privé sur l'efficacité de la politique, et ainsi de suite. D'autres sont plus politiques : le rôle des groupes de pression dans le processus politique et la possibilité d'un cycle d'affaires politiques pensé en fonction des élections.

Toutes ces questions, comme beaucoup d'autres, existent dans un État fédéral. On trouve maintenant deux paliers de gouvernement ou plus, de nombreux acteurs et une autorité constitutionnellement divisée. L'étude de l'élaboration des politiques se doit maintenant aussi de comprendre les relations existant entre les gouvernements. Comment le gouvernement central se rattache-t-il aux provinces et comment les provinces le font-elles entre elles? Comment traite-t-on les intérêts communs? Comment les conflits sont-ils résolus? Comment peut-on concevoir des règles et des méthodes pour régir ces interdépendances, règles qui peuvent à la fois promouvoir la poursuite des objectifs collectifs et respecter aussi l'autonomie locale? Comment les politiques peuvent-elles rendre justice aux régions comme aux classes, aux groupes professionnels ou aux sexes?

Selon les remarques précédentes, les cadres traditionnels d'étude de la performance économique et de l'élaboration des politiques nous éclairent, mais sont insuffisants dans un contexte fédéral. L'économie régionale ignore l'intégrité politique des entités régionales en question. Les théories d'élaboration de politiques, mises au point dans le contexte d'un État unitaire, ignorent l'interdépendance entre les gouvernements. L'analyse du fédéralisme et de la performance économique doit clairement commencer ailleurs.

Il faut noter que dans les deux exemples cités — la performance économique et l'élaboration de politiques — il existe un élément commun, à savoir la présence d'un certain nombre d'entités politiques



distinctes, mais interdépendantes qui possèdent des intérêts parfois concurrentiels, parfois complémentaires. Cela indique que les régions ne sont pas réellement différentes des nations. Elles ont leurs propres buts et objectifs, une série d'instruments politiques pour atteindre ces objectifs, et elles fonctionnent dans un cadre très interdépendant.

À des fins d'analyse, si les régions sont perçues comme des nations, la direction à prendre devient claire. Il existe des documents complets sur l'intégration internationale dans les domaines de l'économie, de la politique et du droit. Tous traitent des aspects particuliers de l'interdépendance. Les économistes s'intéressent aux facteurs déterminants, aux conséquences du commerce et à la montée des facteurs de croisement des juridictions, au processus d'ajustement aux chocs, à l'harmonisation politique et à la répartition du revenu que provoque l'intégration. Les politologues s'intéressent aux forces nationales et internationales qui entraînent la croissance ou la diminution des niveaux d'intégration, au cadre institutionnel qui aide à gérer l'intégration et à la dynamique de la négociation parmi les groupes membres. Les juristes s'intéressent à la conception et au fonctionnement des règles officielles régissant l'association, ainsi qu'à leurs effets, dans le système, sur les acteurs des domaines publics et privés.

Les aspects économiques de l'intégration ont tout d'abord été conçus de concert avec l'introduction des blocs de commerce multinational au cours de la période d'après-guerre. Les documents<sup>1</sup> s'y rapportant étudient les conséquences, sur l'attribution et la distribution des ressources, du retrait des barrières successives pour permettre la circulation des biens et des services, puis du retrait des barrières pour favoriser les mouvements des facteurs économiques et, finalement, de la diminution des différences de politiques économiques nationales. En y apportant quelques légères modifications, on peut en appliquer utilement les principes aux liens interrégionaux qui existent au sein d'une fédération. Il ne faut penser à la nation qu'en termes d'espace, de « compartiments » séparés de l'activité économique, comme dans le cas d'un aéronef. L'économie nationale devient la somme d'un certain nombre d'économies régionales distinctes et séparées dans l'espace. Les avantages comparatifs varient tout comme les structures économiques. Le commerce et la spécialisation entre régions peuvent entraîner des gains, comme c'est le cas entre les pays. Les capitaux et la main-d'oeuvre sont aussi libres de se réinstaller, ce qui ouvre une nouvelle voie à la croissance et à l'ajustement entre régions. Ces mouvements du commerce et des facteurs économiques ont aussi des effets prévisibles sur la valeur du prix des facteurs dans les régions, ce qui nous permet d'aborder la question des inégalités économiques. Les documents abordent aussi quelques-unes des considérations touchant la coordination de la politique économique. Finalement, la méthode nous permet d'entrevoir comment les bénéfices et les frais de l'intégration peuvent être répartis

entre les membres, en assurant un lien avec l'éternelle question, qui se pose au Canada, sur la dépendance économique des régions.

Les politologues ont aussi étudié la fédération en se servant des modèles tirés de la théorie de la négociation et des relations internationales. L'une des premières a été l'étude de Siméon (1972) intitulée la *Diplomatie fédérale-provinciale*. D'autres, comme Charles Pentland, dans son étude faite pour la Commission (voir l'Annexe A), ont exploré le domaine des comparaisons entre le Canada et la Communauté économique européenne (CEE), entreprise très stimulée par le débat sur la faisabilité de la souveraineté-association. Les économistes ont aussi récemment commencé à appliquer les principes du comportement stratégique, empruntés à la théorie de la négociation, pour l'étude du fédéralisme. Le document de travail de Brander (voir l'Annexe A) donne une introduction à ces documents. La perspective juridique de l'intégration, qu'étudie l'étude de la Commission Bernier (voir l'Annexe A), examine les institutions des associations économiques internationales (GATT, CEE) et les compare à celles qui sont nécessaires pour soutenir une fédération. Elle trouve à la CEE la nécessité d'avoir une série de principes de constitution semblable à ceux du GATT, de les insérer dans un document fondamental et d'établir un système d'accords subséquents pour éviter ambiguïtés et chevauchement. Le document analyse aussi la capacité de juger chacun de ces accords.

On ne peut toutefois pas pousser trop loin l'analogie entre les régions et les nations-États. Les gouvernements régionaux peuvent avoir des objectifs qui reflètent, plus ou moins précisément, les souhaits de leurs électeurs, mais les votants font aussi partie d'une nation-État qui possède une série complémentaire de valeurs qu'il faut accommoder. Les provinces possèdent une autorité constitutionnelle sur des questions de gestion économique et sociale, mais elle est incomplète. Le gouvernement central régira d'autres domaines politiques tout aussi importants pour les habitants des provinces. Grâce aux programmes nationaux, si ce n'est à rien d'autre, l'interdépendance est presque certainement plus forte entre les provinces qu'entre de petits pays d'où le besoin, peut aussi important, de tenir compte des liens interrégionaux. On peut gagner beaucoup à l'étude des théories sur le commerce et la diplomatie, mais elle demande aussi beaucoup de prudence. C'est finalement l'adaptation de ces opinions aux institutions particulières du fédéralisme canadien qui pourra assurer un cadre d'analyse tout à fait approprié.



# Les principes d'intégration

Le meilleur moyen d'illustrer les principes d'intégration économique consiste à adopter la position avantageuse d'une hypothétique petite économie régionale. À un moment donné, la région possède un capital-actif, dispose d'une main-d'oeuvre, de terres, de ressources, et elle a accès à l'information technique. Ce fonds de dotation lui permet de produire un certain nombre de biens pour l'exportation à des taux concurrentiels sur les marchés locaux qui bénéficient de la protection offerte par les frais de transport. Le fait qu'elle est petite, au sens international, signifie qu'elle est preneuse de biens sur les marchés financiers. Le capital et la technologie sont tenus pour être internationalement mobiles, mais les ressources naturelles et la main-d'oeuvre ne le sont pas.

Supposons, tout d'abord, que la région en cause est une unité indépendante en ce sens qu'elle exerce un contrôle parfait sur toutes les politiques économiques intérieures et extérieures. Dans ses relations avec le reste du monde, trois options fondamentales lui sont offertes. D'une part, elle peut adopter une position protectionniste, préférant favoriser le développement de ses propres industries. Une politique de ce genre présente des avantages pour l'économie intérieure, les plus évidents se répercutant sur les facteurs de production employés dans les secteurs protégés, en plus des coûts de revient. Le revenu réel serait presque certainement plus bas si elle ne saisissait pas les avantages que représentent de plus grands gains monétaires qu'elle pourrait retirer d'échanges plus libres.

Une deuxième option serait de supprimer les droits douaniers sur tous les produits et services, soit unilatéralement, soit de concert avec tous ses partenaires commerciaux. Pour réaliser le libre-échange multilatéral

complet, la région pourrait exploiter entièrement les gains réels de sa production, en se spécialisant dans ces produits qui présentent un avantage comparatif en échange de produits fabriqués par d'autres de façon relativement plus efficace. Le point important à retenir, aux fins de comparaison ultérieure, est le fait qu'en vertu de cette option, la région achèterait normalement ses importations des fournisseurs internationaux dont les prix sont les plus bas.

Le libre-échange multilatéral a toujours été un but insaisissable, en dépit de ses mérites au plan économique. C'est ce qui explique que les pays ont été attirés vers une troisième option, un certain type d'association économique régionale. Celle-ci offre plusieurs possibilités. La première, et la moins restrictive du point de vue de tout membre pris individuellement, c'est qu'il s'agit d'une association de libre-échange, en vertu de laquelle chaque État membre supprime les douanes et autres restrictions sur les produits provenant d'autres pays membres, mais chacun ayant la liberté de lever les droits de douane qu'il souhaite sur les importations des pays non-membres. C'est en réalité, tout simplement une version plus limitée du libre-échange multilatéral, apportant probablement moins de bénéfices en revenu réel, étant donné que le rayon d'action est moins étendu. La région peut toujours, si elle le souhaite, acheter du fournisseur international au plus bas prix, mais il n'existe pas d'autres considérations dont elle doit tenir compte en matière d'efficacité interne ou de questions de répartition du revenu autres que les considérations associées au libre-échange multilatéral.

L'union douanière présente une forme un peu plus restrictive de l'association économique. Dans ce cas, tous les États membres imposent un tarif commun sur les importations des pays non-membres, en plus de pratiquer le libre-échange entre eux. La principale raison qui motive l'imposition de tarifs communs est d'éviter le problème d'imputation de droits communs aux zones de libre-échange, en raison de la tendance des pays non-membres à tenter d'obtenir l'accès aux marchés des partenaires qui imposent des droits élevés en expédiant leurs produits par l'intermédiaire des pays membres qui imposent de bas tarifs.

Les unions douanières soulèvent certaines questions intéressantes à l'égard des allocations et de la distribution, questions qui ne se posent pas dans une zone de libre-échange. La première provient du fait que chaque groupement régional ne produira pas nécessairement un excédent de biens. Les gains économiques de l'intégration se produisent lorsque le commerce interrégional qui suit la formation de l'union résulte dans le déplacement de la production à partir de sources locales à coûts élevés jusqu'aux partenaires dont les coûts sont plus bas (création commerciale). Ces bénéfices sont proportionnellement plus grands selon l'inefficacité des producteurs maintenant défunts et du degré de rapprochement de la compétitivité internationale des nouveaux four-

nisseurs. Réciproquement, si les importations sont détournées de sources à meilleur marché de pays non-membres vers des sources intérieures plus coûteuses, en raison de l'imposition d'un tarif extérieur commun plus élevé que celui auquel les résidants devaient faire face antérieurement, des pertes de bien-être peuvent en résulter (détournement commercial). D'où la question qui se pose de toute évidence : l'union douanière canadienne dans son ensemble est-elle susceptible de créer ou de détourner les échanges commerciaux ?

Le fait que les coûts des principales productions de certaines régions peuvent être plus concurrentiels que d'autres au plan international soulève une seconde question reliée à l'union douanière : le groupement commercial est-il partial, en ce sens que certains membres tirent un revenu réel des politiques commerciales de la nation tandis que d'autres y perdent ? Si tel est le cas, comment se produit exactement ce transfert de revenu ? Quiconque connaît un tant soit peu l'histoire du Canada reconnaîtra combien cette question a été importante pour le pays depuis plus d'un siècle.

Le commerce intérieur est le dernier sujet d'intérêt dans le contexte d'une union douanière. En principe, les biens et services peuvent circuler librement entre les régions ; mais, en pratique, ils ne sont peut-être pas libres de le faire. Combien existe-t-il de barrières de ce type ? Combien coûtent-elles au sens économique ? Pourquoi existent-elles si elles sont à la fois formellement interdites et économiquement coûteuses ? Comment peut-on tenir au minimum les distorsions économiques qu'elles introduisent ?

Vient ensuite, dans le spectre de l'intégration, le marché commun, où le capital et la main-d'oeuvre de même que les biens et services sont libres de se rétablir ailleurs. Le facteur mobilité est recherché en partie parce qu'il peut jouer un rôle complémentaire dans les échanges commerciaux en maximisant la production globale. En outre, les ajustements aux chocs survenant entre les régions s'effectueront plus facilement si le capital et la main-d'oeuvre ont la liberté de s'établir ailleurs en réponse aux différentes récompenses économiques. En effet, la mobilité fournit un genre d'assurance-emploi, permettant le plus de gains possible provenant de la spécialisation et du commerce interrégional. Les facteurs de production pris dans une industrie décroissante peuvent aller s'établir dans des industries en expansion mieux situées dans une autre région. Ce type d'assurance est encore plus prononcé s'il existe, comme cela arrive typiquement, une disposition permettant d'accorder, à court terme, une aide à titre de rajustement régional.

Il y a plusieurs nouvelles questions conceptuelles associées à la formation d'un marché commun, dont chacune conduit à de nouveaux domaines d'intérêt politique. Les plus importantes sont les suivantes : les facteurs de production sont-ils réellement libres de circuler entre les régions comme prévu ? Dans la négative, combien coûtent les

barrières en place? Pourquoi existe-t-il des restrictions à l'égard du rétablissement si elles sont économiquement coûteuses? Comment conçoit-on un ensemble de règles, analogues à celles qui couvrent les produits, qui permet la mobilité tout en reconnaissant les préoccupations que peuvent avoir les collectivités régionales à ce sujet?

Un autre point mis en lumière par le facteur mobilité est la notion selon laquelle l'incidence inégale des politiques gouvernementales devient beaucoup plus complexe. En particulier, comment peut-on dire des résidents d'une région donnée qu'ils sont défavorisés par rapport à ceux d'une autre région, alors qu'ils ont toujours la possibilité de prendre leurs capitaux et leurs services de main-d'oeuvre et d'aller s'installer dans une région favorisée? Comment peut-on dire que les tarifs favorisent l'Ontario aux dépens de la Saskatchewan, par exemple, alors que les résidents de cette dernière province peuvent toujours aller prendre des emplois et acheter des actions dans les industries protégées de l'Est? On peut encore retenir le concept de bénéfices inégaux étant donné que la mobilité n'est jamais parfaite et coûte toujours beaucoup d'argent, mais il faut peser ces raisons avec soin.

Les questions portant sur la redistribution du revenu et l'ajustement économique prennent aussi une nouvelle dimension dans le cadre d'un marché commun. À quoi faut-il s'attendre quant à la répartition du revenu d'une région à l'autre, compte tenu du facteur mobilité? Comment devrait-on procéder dans les ajustements aux chocs? À tous ces égards, quelle expérience le Canada a-t-il acquise réellement?

Une forme encore plus avancée d'intégration économique est ce qu'on appelle l'union économique, au sein de laquelle une vaste gamme de politiques sociales et économiques sont harmonisées. Cette initiative est normalement prise pour faciliter les échanges de biens, services, et facteurs de production entre les régions, mais elle introduit aussi certaines questions conceptuelles uniques et, partant, certaines questions politiques. Tout d'abord, il y a une préoccupation d'ordre technique. Comment harmoniser exactement les politiques, et dans quelle mesure? L'autorité doit-elle être déléguée à un gouvernement central? Doit-elle être laissée aux provinces pour qu'elles agissent de concert? Ou faudrait-il faire un certain mélange des deux? Ou encore, le degré d'harmonisation approprié pourrait-il se produire naturellement, en réponse aux pressions politiques et économiques?

La seconde question découle de la reconnaissance que les politiques adoptées collectivement ne serviront pas toujours l'intérêt des membres individuels. Elles seront parfois non pertinentes, et d'autres fois, potentiellement nuisibles. Plus les bases économiques et sociales des États membres sont dissemblables, plus il y a de possibilités de conflits. Les questions centrales qui découlent de ce fait peuvent être formulées dans les questions suivantes : comment peut-on s'assurer que les initiatives politiques du gouvernement central font preuve d'une connaissance

suffisante des besoins inégaux des régions? Alternativement, comment peut-on s'assurer que la nature décentralisée du processus de prise de décision dans une fédération ne neutralise pas les efforts coordonnés jugés nécessaires? Quelle sorte de règlements concernant le vote devrait régir l'élaboration des politiques? Tous les membres devraient-ils être traités sur un même pied d'égalité, ou devraient-ils être évalués en fonction de la population du pays qu'ils représentent? Les décisions devraient-elles être prises à l'unanimité ou autrement?

À chacun de ces stades d'intégration, la conception des mécanismes juridiques et politiques appropriés, destinés à régir la relation entre les États est une question critique. Plus le niveau d'intégration est élevé, plus grandes sont les interdépendances, et par voie de conséquence, plus nombreuses sont les questions à résoudre — et à mettre en oeuvre — collectivement. De même, plus le niveau d'intégration est élevé, plus grand est le besoin des citoyens de chaque État membre de créer des sentiments de loyauté et d'attachement à l'égard de la nouvelle unité plus large et de considérer sa croissance et son bien-être comme étant importants.

Une zone de libre-échange n'a besoin que d'une structure institutionnelle minimale au-delà de l'accord même de libre-échange. Pourtant, même dans ce cas, il faudra créer des mécanismes, quasi-judiciaires peut-être, pour s'assurer que les membres observent les règlements. Par exemple, il serait nécessaire de s'assurer que les barrières non tarifaires telles les normes discriminatoires ou les subventions injustes, ne sont pas utilisées pour rompre l'accord de libre-échange.

Une union douanière élargit considérablement le domaine dans lequel les choix doivent être faits collectivement. Par exemple, les unités membres doivent convenir d'imposer un tarif extérieur commun, même si elle peuvent avoir des problèmes fort différents à résoudre, de sorte que l'accord pourrait inclure la création de certains mécanismes compensatoires sous forme de transferts interrégionaux. Il faut créer les mécanismes propres à prendre cette sorte de décision.

Dans un marché commun, les choses deviennent encore plus compliquées. L'harmonisation doit être élargie pour inclure des éléments, tels que le règlement sur la main-d'oeuvre si l'on veut réaliser en pratique la mobilité totale. De plus en plus, les politiques de chaque unité seront perçues comme autant d'implications dans le bon fonctionnement du marché commun de sorte que chaque unité sera plus intéressée à ce que l'autre fait. Dans une union économique totale, l'harmonisation tend non seulement à éviter les barrières, mais il faut aussi prendre des décisions en commun dans des domaines aussi cruciaux que les politiques fiscales et monétaires. De même, plus le marché est libre, plus il est difficile aux unités de développer leurs propres politiques de sécurité sociale et de répartition des biens. Au moins certains aspects de ces questions devront devenir la responsabilité des unités prises collectivement.



Ainsi, au fur et à mesure que la portée des intérêts communs s'élargit, plus il est impératif d'inclure un plus grand nombre d'institutions. Au niveau le plus bas, un processus semblable à une cour pourrait suffire. Au niveau intermédiaire, des organismes confédérés composés des représentants des États membres sont requis, tels le Conseil des ministres de la Communauté européenne (CEE) ou les institutions d'association proposées par le Parti québécois dans son modèle de souveraineté-association. Compte tenu des intérêts divergents de tels organismes, ceux-ci peuvent facilement devenir des mécanismes menant à une impasse. Il y a nécessité, toutefois, de créer des institutions qui servent la communauté tout entière. Conceptuellement, le déplacement critique se produit avec l'association économique et politique totale. On voit maintenant les institutions confédérales comme étant incapables de porter tout le fardeau que constitue la gestion des interdépendances et la prise de décisions collectives, et l'établissement du consensus nécessaire dans toute la communauté pour rendre ces institutions efficaces. Donc, les institutions ont besoin du fédéralisme; il y a lieu d'avoir une autorité politique centrale dotée de pouvoirs officiels, ayant sa propre base de soutien au sein d'une collectivité plus large. Il ne suffit plus pour les mécanismes du centre d'être simplement des créations administratives des États membres.

En conclusion, il est utile de mettre en contraste l'approche théorique dont nous venons tout juste de donner un aperçu, et que nous allons employer dans les pages suivantes, avec la formule de rechange que nous avons étiquetée comme procédant d'une perspective nationale. La différence se résume, à savoir par quelle extrémité du spectre de l'intégration il faut commencer. Dans le cas de l'État unitaire, on ne tient aucun compte des aspects régionaux des multiples liens qui existent entre les secteurs, entre les travailleurs et les propriétaires, et entre les consommateurs et les producteurs. Le but qui l'emporte sur tous les autres est de maximiser la totalité du produit national. Le fédéralisme est perçu comme une structure politique et comportementale imposée à une simple entité économique, presque comme une contrainte. Dans son analyse de la gestion économique (voir Annexe A) Courchene emploie, de fait, exactement ce langage lorsqu'il décrit la gamme d'options ouvertes à une société. L'objet de la politique, selon Courchene, est de maximiser la totalité de la production, assujéti à une série de suppositions de plus en plus restrictives concernant la répartition régionale du revenu désirée et de la production. La contrainte la plus restrictive est l'abaissement du niveau de production accessible.

Les questions de politiques qu'engendre cette perspective évoquent un aspect essentiellement négatif. Les institutions fédérales agissent-elles pour fragmenter l'économie selon des lignes nationales? Le partage des pouvoirs politiques coïncide-t-il avec l'organisation de l'espace économique? La division des pouvoirs permet-elle la gestion efficace de l'économie dans son



ensemble? Par contraste, la perspective que nous employons commence avec les économies régionales, et l'on demande dans quelles circonstances ces unités trouveront-elles dans leur intérêt d'harmoniser leurs politiques économiques et comment décideront-elles de le faire? La diversité régionale est donnée et l'harmonisation recherchée, plutôt qu'assurée, et les degrés croissants de diversité sont tout juste tolérés.

Aucune perspective n'est exactement correcte aux fins d'analyse du rendement économique dans un État fédéral. Le Canada n'est pas une confédération, comptant seulement sur des attachements régionaux, avec des provinces qui ont la liberté de se soustraire à leur gré à des politiques économiques rationnelles, de sorte que la théorie de l'intégration ne peut être rien de plus qu'un guide analytique. D'autre part, le Canada n'est pas réellement une économie nationale et une constitution politique sur laquelle on a imposé des juridictions divisées. Choisi en 1867, le fédéralisme s'est maintenu depuis lors pour bon nombre de raisons, comme nous l'avons signalé dans la Partie I. Dès lors, il est au moins fallacieux de traiter le fédéralisme comme quelque chose qui contraint les Canadiens. Nous avons opté pour l'approche régionale, en partie à cause des riches outils analytiques disponibles, mais aussi par sympathie pour un point de vue qui embrasse le fédéralisme par opposition à celui qui le reconnaît avec regret.

Ces points théoriques établissent le stade d'évolution des chapitres qui restent à venir dans la Partie III. Pour fins d'analyse, le Canada est considéré comme le composé d'un nombre d'économies régionales de structure distincte. Nous allons procéder en examinant, à tour de rôle, chaque stade successif d'intégration. Ainsi, au chapitre 18, le Canada est dépeint comme une union douanière, sans entrave au commerce entre les provinces, mais avec un tarif douanier extérieur commun. Ensuite, au chapitre 19, on ajoute la dimension du marché commun, à savoir que les facteurs de production de même que les biens et services ont la liberté de circuler entre les régions. Au chapitre 20, le Canada est envisagé comme une union économique totale à laquelle on ajoute l'élément de gestion économique et sociale pour compléter le tableau. Mais, tout d'abord, nous allons fournir une brève introduction aux techniques de calcul des effets de l'efficacité des politiques économiques et de la redistribution du revenu national.



---

## **Le calcul des effets de l'efficacité des politiques économiques et de la redistribution du revenu**

Tout au long du reste de la Partie III, nous allons nous référer constamment à ce que les tarifs douaniers, ou les politiques d'approvisionnement, ou les distorsions des tarifs de fret « coûtent » annuellement à l'économie en  $X$  \$, représentant  $Y$  % du Produit national brut (PNB), ou à la façon dont tant de millions de dollars en revenus sont redistribués d'un groupe à l'autre. La plupart des observateurs de la politique canadienne connaissent bien ce genre de références qui apparaissent même dans les états financiers les plus populaires. Et pourtant, bien souvent, les techniques de calcul ne sont pas comprises. Vu l'importance des chiffres qui seront cités plus loin, en ce sens qu'ils constituent notre principale preuve du fonctionnement de l'union économique canadienne, il est impérieux de savoir exactement ce qu'ils représentent. Pour comprendre ces calculs, cependant, il est nécessaire de faire un bref exposé de la simple économie de bien-être. Aux fins de la discussion, nous utiliserons les tarifs douaniers comme exemple de déformation d'une politique. Le modèle établi sera utilisé, avec certaines modifications apportées à chaque point, pour la succession des questions de politique couvertes dans les chapitres restants de la Partie III.

### **Un simple modèle d'équilibre partiel**

La technique la plus communément utilisée dans le calcul des effets des politiques gouvernementales est connue sous le terme d'analyse de l'équilibre partiel. Le marché en cause constitue le seul centre d'intérêt de l'analyse, ne tenant aucun compte de tout lien avec les autres secteurs de l'économie. Une taxe sur les cigarettes, par exemple, est examinée minutieusement afin de découvrir ses effets sur le prix et la quantité de

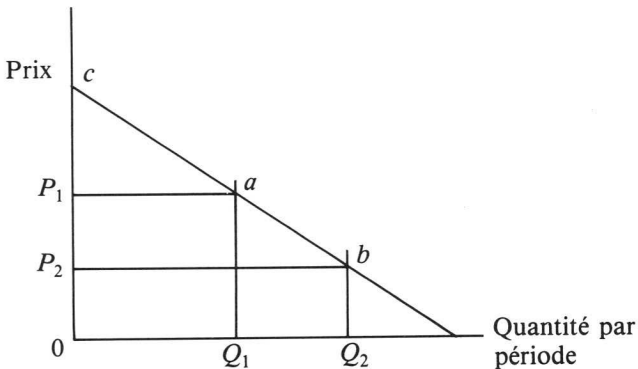
ce seul produit. On ne prête aucune attention explicite à ce que cette taxe pourrait signifier par rapport au prix des cigares, aux salaires des travailleurs du tabac, ou aux revenus de l'État. Aussi importants que puissent être ces liens, on présume que, pour les fins de cette analyse en particulier, il n'est pas nécessaire de les comprendre, car il importe bien davantage de connaître les outils d'analyse en jeu.

L'analyse la plus fondamentale de l'équilibre partiel commence par la spécialisation d'une courbe de l'offre et de la demande pour un produit ou un service donné. Du fait que le calcul des pertes de rendement et que les notions de redistribution du revenu dépendent de façon cruciale de ce que ces barèmes sont censés nous dire au sujet des consommateurs et des producteurs, il est nécessaire de les étudier de façon un peu plus détaillée.

Examinons d'abord l'aspect de la demande de l'économie représentée par la courbe à la figure 17-1. La courbe à pente inclinée vers le bas illustre l'hypothèse habituelle selon laquelle la quantité de tout produit que les consommateurs achèteront varie à l'inverse du prix par unité. Au  $P_1$  la quantité achetée par période de temps sera  $Q_1$ ; à un prix plus bas  $P_2$  la quantité demandée s'élèvera à  $Q_2$ . Les consommateurs qui étaient déjà dans le marché au  $P_1$  achèteront davantage au fur et à mesure que le prix baissera, et de nouveaux acheteurs entreront dans le marché.

L'information la plus utile contenue dans une courbe de demande vient cependant de l'examen qu'on en fait de bas en haut. Pour chaque point placé sur l'axe horizontal, la courbe de demande peut être interprétée comme montrant le prix maximum que les consommateurs seraient prêts à payer pour ce niveau de production dans chaque période de temps. À partir de cette perspective, la pente inclinée vers le bas indique que les consommateurs évalueront, un peu moins que la précédente, chaque unité successive du produit. Les premières unités sont

**FIGURE 17-1** Illustration de l'excédent de consommation



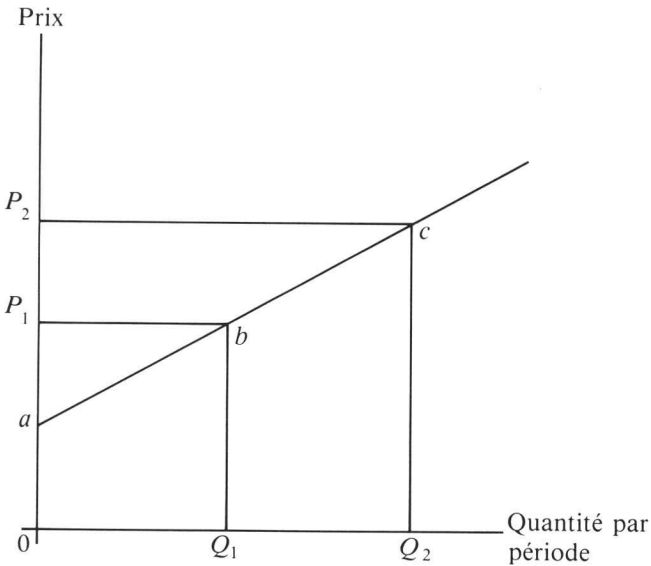
ardemment recherchées, alors que les suivantes le sont moins, jusqu'à ce qu'un point soit atteint (là où la courbe de demande croise l'axe horizontal), alors qu'aucune valeur n'est placée sur une unité supplémentaire de consommation.

Cette notion de valeur décroissante rattachée aux unités successives de consommation, portant l'observation que, dans la plupart des marchés, toutes les unités d'un produit vendu à chaque période de temps se vendent au même prix, produit ce qu'il est convenu d'appeler un surplus de biens de consommation. Revenons à la figure 17-1. Si le prix est  $P_2$ , les consommateurs achèteront  $Q_2$  par période de temps, et paieront le même prix pour les premières unités qu'ils consomment comme pour les dernières, mais ils auraient été prêts, au besoin, à payer beaucoup plus que  $P_2$  pour la première unité et pour la deuxième, et pour la troisième, et ainsi de suite. Ils ne consomment de fait que la dernière unité pour laquelle ils sont forcés de payer exactement ce que la courbe de demande nous dit qu'elles valent. Sur toutes les unités précédentes, ils ont reçu un excédent, égal au prix maximum qu'ils auraient été prêts à payer, moins le prix qu'ils ont effectivement payé. En faisant la somme de l'excédent par unité sur toutes les unités consommées, nous arrivons à une mesure du surplus total des biens de consommation (aire  $cbP_2$ , dans la figure 17-1).

Le concept de surplus de biens de consommation est utile lorsqu'on veut évaluer les effets des politiques gouvernementales sur le bien-être. À titre d'illustration, supposons que dans la figure 17-1, le prix devait monter de  $P_2$  à  $P_1$  grâce à une taxe d'accise sur le produit, par exemple. Le surplus à la consommation est maintenant  $caP_1$  plutôt que  $cbP_2$ . Le bien-être (bien-être au sens technique du terme) a été réduit du montant  $P_1 P_2 ba$  comme résultat de la hausse de prix. Le lien avec l'analyse du bien-être vient du fait que l'on comprend exactement ce que cette aire représente. Vu d'une certaine manière,  $P_1 P_2 ba$  est le montant minimum pour lequel il faudrait indemniser les consommateurs pour qu'ils soient aussi heureux après la hausse du prix qu'avant. Par contre, c'est le montant maximum qu'ils paieraient pour éviter la hausse de prix. Les changements dans le surplus à la consommation, qu'ils soient positifs ou négatifs, peuvent ainsi donner une mesure des gains ou des pertes des consommateurs, à la suite de l'introduction de politiques gouvernementales qui déforment les prix des biens et services.

L'offre du marché est représentée par une courbe qui s'élève vers le haut, comme le montre la figure 17-2. Plus le prix est élevé, plus grande sera la quantité que les producteurs seront disposés à mettre sur le marché. Cependant, comme pour la courbe de la demande, l'information la plus pertinente pour l'analyse du bien-être vient de l'examen de la fonction inverse. Pour chaque point placé sur l'axe horizontal, la courbe de l'offre montre le prix minimum qui serait nécessaire pour faire rentrer cette quantité d'offres. Ainsi, dans la figure 17-2, si une quantité  $Q_1$

FIGURE 17-2 Illustration de l'excédent de fabrication



d'unités doit être offerte, le prix doit être au moins  $P_1$ . Si les quantités doivent être maintenues à  $Q_2$  d'unités par période de temps, le prix plus élevé de  $P_2$  doit prévaloir.

La forme de la courbe de l'offre, associée au fait que normalement seulement un prix est demandé pour toutes les unités vendues, engendre un surplus à la production équivalant à la notion de surplus à la consommation que nous avons rencontrée plus haut. Examinons à nouveau la figure 17-2. Supposons que le prix était  $P_2$  et que les producteurs offriraient une quantité  $Q_2$  d'unités par période de temps. Cela signifie qu'ils reçoivent  $P_2$  pour la première unité qu'ils produisent de même que pour la deuxième, la troisième et ainsi de suite. Et pourtant, ils auraient été disposés à produire ces premières unités pour un prix inférieur à  $P_2$ . En fait, c'est seulement la dernière unité produite, pour laquelle le prix qui prévaut réellement est aussi le minimum requis. Il y a un surplus sur toutes les autres unités égal à la différence entre le prix qui est réellement reçu par les producteurs et le minimum nécessaire pour provoquer l'offre. Géométriquement, dans la figure 17-2, ce surplus à la production peut être identifié comme l'aire  $aP_2c$  si le prix est égal à  $P_2$ .

Le surplus à la production changera comme les prix. Dans la figure 17-2, par exemple, si le prix devait tomber à  $P_1$ , la quantité offerte tomberait à  $Q_1$  et le surplus à la production baisserait à l'aire  $aP_1b$ . Les producteurs sont maintenant en plus mauvaise position qu'ils ne l'étaient avant, et ce, d'un montant équivalant à l'aire  $P_2cbP_1$ . Comme dans la mesure du surplus à la consommation, cela peut être identifié

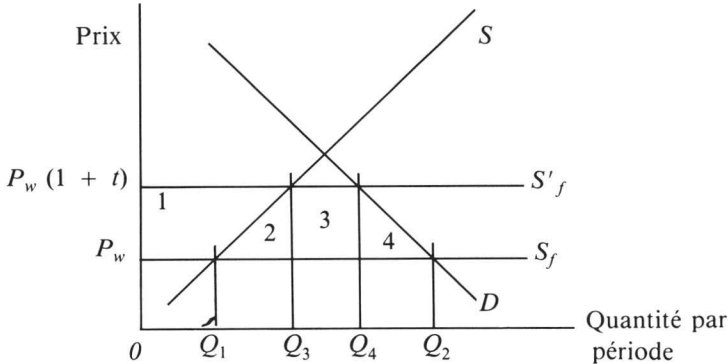
comme la quantité minimale dont les offreurs auraient besoin pour être indemnisés afin de les rendre indifférents au changement de prix. Alternativement, et aussi analogiquement, c'est la somme maximale qu'ils paieraient pour éviter la baisse de prix.

**Les tarifs comme illustration**

L'exemple d'un tarif protecteur illustre bien comment les concepts de surplus à la production et à la consommation sont utilisés pour analyser les effets des modifications apportées aux politiques sur le rendement et la redistribution des revenus. La figure 17-3 montre les fonctions de l'offre et de la demande pour certains produits en particulier. Le prix mondial, qui est aussi censé prévaloir au pays pour le moment, est  $P_m$ . On suppose que le pays est capable d'acheter autant de produits étrangers qu'il le souhaite à ce prix; c'est-à-dire la courbe de l'offre étrangère,  $O_e$ , est parfaitement élastique. L'offre intérieure au  $P_m$  est  $Q_1$ , la demande est  $Q_2$ , et les importations représentent la différence égale à  $Q_1Q_2$ . Supposons maintenant qu'un tarif est imposé sur les importations, lequel a pour effet de hausser le prix à l'intérieur du pays à  $P_m (1 + t)$ . En conséquence, l'offre intérieure augmente à  $Q_3$ , la demande baisse à  $Q_4$ , et les importations connaissent un recul à  $Q_3Q_4$ . Le droit de douane a produit l'effet voulu en amenant les consommateurs à changer leurs habitudes d'achat et à abandonner les importations pour acheter les produits de leurs propres industries.

Quels sont les effets du droit de douane sur le bien-être? Les consommateurs sont en plus mauvaise position qu'avant d'un montant égal à la somme des surfaces 1 + 2 + 3 + 4 — la diminution du surplus à la consommation précité. Une partie de leur perte, l'aire 1 pour être exact, réapparaît comme un gain pour les producteurs nationaux, probablement selon les intentions des autorités gouvernementales. Un autre

**FIGURE 17-3 Incidence d'un tarif douanier**



montant égal au montant représenté par l'aire 3 va au gouvernement comme revenu tiré du tarif, peut-être comme prévu également. Voilà les aspects redistributeurs du tarif; les consommateurs sont taxés au bénéfice des producteurs nationaux et du gouvernement, ignorant tout de la dernière perte qui pourrait leur être rendue subséquentement sous la forme de biens publics.

Les coûts de rendement du tarif proviennent du fait qu'il y a deux aires de perte à la consommation qui ne réapparaissent pas comme gains pour quiconque : les triangles 2 et 4. Ce sont respectivement des pertes sèches à la production et à la consommation. L'aire 2 représente les coûts supplémentaires des ressources de remplacement  $Q_1Q_3$  d'unités d'importations par des approvisionnements domestiques à coût plus élevé. Le capital et le travail sont détournés vers ce secteur, à partir d'emplois plus productifs ailleurs, par les rendements plus élevés artificiellement rendus possibles par la protection tarifaire. L'aire 4 est une perte sèche à la consommation. Elle représente le surplus dont les consommateurs avaient la jouissance, lorsqu'ils avaient accès aux approvisionnements internationaux à meilleur marché. Ce surplus est maintenant irrémédiablement perdu. Lorsque les courbes de l'offre et de la demande sont plus élastiques (ou « plus plates », si l'on peut s'exprimer ainsi), alors les triangles seront plus larges et les pertes de rendement plus importantes. Inversement, plus elles sont élevées plus les effets du tarif se présenteront sous forme de redistribution du revenu.

On peut estimer de façon assez précise la taille de ces divers transferts et de ces pertes sèches. L'écart entre  $P_1P_2$  et  $P_mP_m-t$  est le montant selon lequel les prix intérieurs ont augmenté suite au tarif, normalement présumé égal au plein montant de la protection tarifaire;  $Q_3$  et  $Q_4$  représentent les chiffres réels ou observés de la production et de la consommation pour lesquels les données existent spécifiquement;  $Q_1$  peut être déterminée à partir de l'information portant sur l'élasticité de l'offre, comme  $Q_2$  à partir de l'information apparaissant sur la courbe de la demande. L'un ou l'autre de ces paramètres techniques peuvent être estimés directement ou l'on peut utiliser une gamme de nombres « raisonnables » pour déterminer l'exactitude des résultats par rapport à la forme que prennent les barèmes.

Le calcul des coûts tarifaires, en utilisant ce simple cadre d'équilibre partiel, révèle typiquement des chiffres assez minimes; au plus, quelques points de pourcentage du produit national brut. La monographie de Whalley (voir Annexe A) donne un aperçu des estimations pour le Canada. Celles-ci sont généralement dans le sens des calculs antérieurs faits en utilisant en grande partie le même modèle, des coûts de rendement statiques de monopole ou de distorsions de taxe, ou des gains de revenu réels provenant de la formation de la Communauté économique européenne. Plus près de nous, dans les années 1970, les estimations des

coûts de l'indépendance du Québec se sont révélés aussi minimes, en utilisant cette méthode d'analyse (Hazeldine, 1979).

Cependant, les estimations plus récentes des pertes de rendement ont eu tendance à faire apparaître des chiffres plus considérables. Ces résultats s'expliquent par les modèles utilisés. Plus précisément, les chercheurs ont dépassé le simple cadre d'équilibre partiel statique illustré dans la figure 17-3 pour incorporer un certain nombre d'effets produits par l'allocation de ressources supplémentaires. Si les résultats peuvent être des modèles précis de cette manière, ils peuvent aussi l'être dans une analyse d'union économique. Donc, il y a lieu d'exposer brièvement les différences d'approche.

Dans les modèles simples d'équilibre partiel, les pertes sont minimes, parce que les effets majeurs du tarif ont un caractère redistributeur (à partir des consommateurs jusqu'aux producteurs et aux gouvernements) produisant ainsi un rapport net. Par exemple, dans la figure 17-3, toute l'aire 1 revient aux producteurs nationaux comme loyer du tarif. Supposons, toutefois, que  $P_m (1 + t)$  est le prix minimum pour lequel toute production locale peut avoir lieu; qu'il n'y a pas de courbe de l'offre nationale au-dessous de ce prix. Au  $P_m (1+t)$  les producteurs peuvent tout juste rentrer dans leurs frais, y compris prendre un rendement normal du capital et du travail, en produisant  $Q_2$  d'unités par période de temps. Si le prix venait à baisser même légèrement, la production devrait cesser complètement parce que l'usine et l'outillage deviendraient inutilisables.

Les effets du tarif sur le bien-être sont maintenant très différents. Au prix mondial,  $P_m$ , toutes les  $Q_2$  d'unités seraient importées. Avec le tarif, les  $Q_3$  sont produites à l'intérieur et seulement les  $Q_3Q_4$  sont importées. Les aires 2 et 4 sont encore des pertes sèches comme auparavant, et l'aire 3 est encore un revenu du tarif. Toutefois, l'aire 1 devient une perte sèche plutôt qu'un transfert. Le montant complet doit être utilisé juste pour couvrir les coûts des ressources additionnelles que comporte le remplacement des  $Q_3$  d'unités d'importations par un montant équivalent de production intérieure. Les opérations canadiennes ne gagnent pas de loyers du tarif dans ce cas; même avec la protection, elles couvrent simplement les frais de base. Dans le cas extrême où le tarif est fixé à un niveau assez élevé pour empêcher complètement l'entrée des importations, tout le surplus à la consommation prévu est une perte de rendement sèche. Même les revenus tirés du tarif auront été dissipés en soutenant l'industrie locale non rentable.

Une autre qualification du modèle d'équilibre partiel de base provient des développements récents dans ce qui est connu comme le comportement de recherche de loyer. L'idée fondamentale dont s'inspire ce concept est très simple. L'aire 1 dans la figure 17-3 est interprétée comme le loyer que les firmes recevraient, si les autorités politiques pouvaient seulement être persuadées d'introduire un tarif protecteur. En



conséquence, il est bon d'investir des ressources en « cherchant » ces loyers, surtout en exerçant des pressions politiques, mais aussi en prenant d'autres moyens. À la limite, les firmes paieront un montant égal à la valeur escomptée du gain en revenu. Autrement dit, le loyer entier est dissipé et les calculs des coûts de rendement du tarif devraient tenir compte de ce gaspillage. À notre connaissance, pourtant, personne n'a tenté d'estimer ce que pourraient être ces coûts dans le contexte canadien.

## **L'analyse de l'équilibre général**

L'autre approche de modèle général utilisée en vue d'analyser les questions de politique est ce qu'on appelle l'analyse de l'équilibre général. Cette documentation commence avec la reconnaissance que dans une économie moderne, complexe, les développements qui se produisent dans un marché affecteront des développements dans d'autres marchés et en seront affectés en retour. Si l'on veut comprendre l'effet global de tout changement de politique, ces interdépendances doivent toutes être incorporées explicitement dans le modèle. En termes d'exemple d'une taxe sur les cigarettes, que nous avons déjà présenté, on s'inquiète de l'effet qu'aura cette taxe sur le prix des cigares ou sur les salaires des travailleurs, en partie dans l'intérêt propre de ces derniers, mais aussi parce qu'on anticipe un phénomène de rétroaction qui pourrait survenir dans une deuxième ronde d'effets sur le marché des cigarettes.

Dans les quelques pages mises à notre disposition, nous ne pouvons faire plus que fournir la plus brève des descriptions d'un sujet aussi complexe que le modèle d'équilibre général. Toutefois, même cette discussion limitée sera utile, vu que nous nous fierons aux résultats empiriques obtenus justement d'un tel modèle qui fut développé tout spécialement pour la Commission par John Whalley (voir Annexe A). Pour un examen plus minutieux de cette question, le lecteur est prié de se reporter au chapitre 4 de la monographie de Whalley et aux notes qu'elle contient.

La première chose à faire dans la construction d'un modèle d'équilibre général est de décider de sa conception globale, en l'adaptant aux questions de politique appropriées et au type d'économie avec lequel on veut traiter. Combien y aura-t-il de secteurs? Combien de facteurs de production? Que faut-il supposer quant aux facteurs de mobilité? Y aura-t-il un secteur gouvernemental? Y a-t-il des taxes ou des programmes gouvernementaux spéciaux qui ont besoin d'être modélisés explicitement? Est-ce un modèle global, ou y aura-t-il plusieurs régions distinctes? Quel sera le rapport de l'économie avec celle du reste du monde?

Le reste de la tâche est plus technique. Les préférences des consommateurs sont représentées par une fonction utilitaire, reliant la satisfaction totale ou le bien-être aux niveaux de consommation de biens et services, et quelquefois d'autres choses comme la richesse ou les loisirs. Les courbes de la demande pour les produits individuels sont alors tracées, en supposant que les consommateurs allouent une part fixe de leur revenu pour se procurer les biens et services disponibles d'une manière qui maximise leur utilité.

Le côté de la production est représenté par les fonctions de production qui donnent pour chaque produit un résumé de la relation technique existant entre les facteurs entrants et les extrants (production). Les courbes de l'offre découlent alors de ces fonctions, en supposant que les producteurs adapteront toujours leur production et le produit donné ainsi que les facteurs prix afin de maximiser leurs profits. Avec une courbe de la demande et de l'offre particulière pour chaque produit représenté dans le modèle, le marché du produit est complet.

Les facteurs du marché sont eux aussi représentés par des ensembles de courbes de l'offre et de la demande. Les propriétaires du capital, du travail et des terres sont sensés adapter la quantité de chaque facteur qu'ils sont disposés à offrir lorsque les perceptions de gains économiques changent. Les travailleurs choisissent le revenu tiré du travail plutôt que les loisirs. Les propriétaires du capital et des terres sont censés tenter de maximiser leurs rendements. Quant aux entreprises, les courbes de la demande pour les facteurs entrants découlent directement des fonctions de production et de la présomption du comportement de maximisation du profit. Pour chaque niveau d'extrant désiré et compte tenu du coût des facteurs, une quantité unique de chaque type d'entrant est demandée.

Les modèles d'équilibre général simples arrêtent à ce point et imposent comme condition que tous les marchés, à la fois produit et facteur, doivent s'égaliser simultanément; c'est-à-dire qu'il ne peut y avoir d'excédent de la demande ou de l'offre dans aucun d'eux. En termes économiques, cela signifie la recherche d'un vecteur de prix qui produira ce résultat. Techniquement, cela signifie la résolution d'un système d'équations simultanées qui contiennent le même nombre d'équations (fonction de l'offre et de la demande) et d'inconnues (prix et quantités).

Supposons qu'il y a un ensemble de prix et de quantités qui vont s'égaliser dans tous les marchés simultanément, et c'est unique (ce qui n'est pas toujours le cas). Supposons, de plus, que l'économie subit un certain choc : un déplacement dans les préférences vers ou contre certains produits, un changement technique dans certains processus de production, etc. L'effet initial est de mettre ce marché en état de déséquilibre et de faire en sorte que ces producteurs et ces consomma-

teurs commencent à ajuster les quantités qu'ils sont disposés à acheter et à vendre. De plus, si un marché est en déséquilibre, tous le sont. Les consommateurs peuvent seulement accroître la consommation de certains produits en réduisant celle de certains autres. Les producteurs peuvent seulement augmenter leur production en embauchant plus de main-d'oeuvre et en engageant plus de capitaux, qui doivent être attirés d'autres lieux d'emploi. Pourtant, si les facteurs doivent être attirés d'ailleurs, leurs prix doivent monter, ce qui accroît les revenus des consommateurs, ce qui affecte la demande de produits qui, à son tour, affecte les décisions des entreprises quant à la production et ainsi de suite.

Techniquement, on résout simplement le système d'équation simultanées pour le nouvel ensemble de prix et quantités qui égalisent maintenant tous les marchés simultanément. En comparant ces nouvelles valeurs aux anciennes, on a une estimation de l'effet de l'équilibre général sur ce qui a pu perturber l'économie en premier lieu. S'il s'agissait d'une taxe ou d'un tarif, ou d'une décision du gouvernement de dépenser ou d'édicter des règlements, on pourrait établir le plein effet de la mesure.

Analytiquement, on gagne et on perd à la fois en passant de l'analyse de l'équilibre général à l'équilibre partiel. De toute évidence, il est fort attrayant de pouvoir tenir compte explicitement des interdépendances et, dans certains cas, c'est inévitable si l'on veut obtenir des résultats exacts. L'inconvénient, cependant, est que la complexité analytique se multiplie rapidement. Même les simples modèles d'équilibre général sont gênants, et chaque relation additionnelle qui y est introduite ajoute encore à cela. Les coûts de résolution des modèles basés numériquement montent rapidement, même sur les ordinateurs les plus rapides. Plus sérieusement peut-être, il n'est pas toujours possible, après un certain temps, d'expliquer des résultats qui semblent aller à l'encontre de l'intention. Le modèle est simplement trop complexe pour être compris facilement. Normalement, la solution de cette difficulté consiste à spécifier les secteurs individuels ou les instruments de politique aussi simplement que possible. Malheureusement, cette pratique perd beaucoup de la richesse que peut apporter l'analyse de l'équilibre partiel. En conséquence, l'attitude correcte à prendre à l'égard du modèle économique est celle que préconise Whalley; il faut voir les deux techniques comme des compléments plutôt que des substituts.

Quelle que soit la méthode d'analyse utilisée, les conclusions tendent à confirmer que les coûts économiques directs des barrières intérieures aux échanges au Canada sont assez minimes : les supprimer n'entraînerait pas de gains économiques extraordinaires. Fait intéressant, les analyses économiques des effets possibles, dans le cas où le Québec se séparerait du reste du Canada, ont donné des estimations relativement modestes. La question intéressante est de savoir si les

modèles utilisés peuvent réunir tous les facteurs nécessaires pour faire une prévision efficace. D'après certains, ils ne le peuvent pas — parce qu'ils ne peuvent pas prendre en ligne de compte tous les facteurs « dynamiques ». Dans ce monde réel, les marchés ne sont pas des abstractions composées d'acheteurs et de vendeurs sans nombre, chacun agissant de façon rationnelle, mais plutôt ils se composent d'êtres humains réels qui possèdent de nombreuses valeurs et dont les préoccupations influencent directement leur comportement. Ainsi, pour en revenir à l'exemple de l'indépendance du Québec, on pourrait soutenir qu'un mouvement tendant à obtenir effectivement l'indépendance aurait grandement accru les tensions sociales, aurait conduit à des réactions de colère de la part des anglophones contre les producteurs québécois, provoqué des perturbations sur une vaste échelle, augmentant considérablement les « coûts » de la séparation. Le problème est que de tels facteurs sont politiques et psychologiques : ils ne peuvent être facilement prédits ou quantifiés; ils ne sont pas sensibles aux modèles économiques que nous avons résumés. Mais prétendre que nous manquons de méthode pour les inclure dans nos modèles est naturellement bien loin de soutenir qu'ils sont de peu d'importance dans le monde réel. De même, bien que moins dramatiquement, on pourrait suggérer la possibilité que les coûts dynamiques des barrières au marché canadien pourraient entraîner des coûts plus considérables que les marchés l'indiquent si, par exemple, ils conduisaient les Canadiens à être moins mobiles, les entreprises canadiennes à être plus bornées et moins tournées vers l'avenir, ou encore conduisaient vers une structure industrielle inefficace, fragmentée, et mal équipée pour soutenir la concurrence sur les grands marchés internationaux.



# Le Canada en tant qu'union douanière

Ce chapitre examine la performance du Canada en tant qu'union douanière. On étudiera donc deux points de vue très différents : le premier a trait aux effets sur l'allocation et la distribution du tarif extérieur commun, et en particulier comment ces effets se manifestent au niveau interrégional. L'autre traite de la mesure dans laquelle les biens et les services peuvent s'échanger librement à l'intérieur du pays. Nous traiterons ces deux questions séparément, mais d'abord nous allons définir ce qu'est le Canada en tant qu'« union douanière ». Nous allons donc commencer par un bref aperçu de l'étendue et du fonctionnement du commerce interrégional.

### Le commerce des biens et des services par région

Le tableau 18-1 donne un aperçu général de la production et du commerce au Canada. La production totale en 1979, année la plus récente pour laquelle des données existent, était d'environ 444 milliards de dollars, dont un peu plus de la moitié était constituée de services. Les biens manufacturés constituent environ un tiers, et les produits primaires seulement 10 pour cent.

Si l'on passe ensuite de la composition à la destination de la production totale, on est d'abord frappé par l'importance apparente des transactions intraprovinciales. Deux tiers de tout ce qui était produit au Canada en 1979 a été d'abord mis en marché dans la province productrice. Un cinquième de la production totale était dirigé vers les autres provinces, et 15 pour cent était exporté. Ces chiffres sont pratiquement identiques à ceux de 1974<sup>1</sup>, ce qui signifie que cette répartition existe déjà depuis un certain temps. Ces données comportent un important

**TABLEAU 18-1 Composition et destination des biens et des services, Canada, 1979,**  
(milliards de dollars et pourcentages)

	La composition de la production totale		Destination de la production					
			Dans la province		Reste du Canada		Exportations	
	Valeur	Pourcentage du total	Valeur	Pourcentage de l'utilisation provinciale totale	Valeur	Pourcentage de l'utilisation provinciale totale	Valeur	Pourcentage de l'utilisation provinciale totale
Primaire	44,0	10	20,0	45	10,1	23	14,0	32
Manufacturée	158,8	36	69,7	44	43,8	28	45,4	28
Total des biens	202,8	46	89,7	44	53,9	27	59,4	29
Services	241,0	54	198,5	82	33,6	14	9,0	4
Total	443,8	100	288,2	65	87,5	20	68,4	15

Source : Calculé à partir des données sur les échanges commerciaux interprovinciaux, 1979, Division des entrées-sorties, Statistique Canada.

avertissement, car si un dollar sur cinq seulement de la production canadienne passe d'une province à l'autre, nous ne devons pas nous attendre à ce que les distorsions qui touchent ces mouvements soient aussi importantes que certaines autres, comme les taxes, qui touchent des volumes beaucoup plus considérables.

Les services doivent être traités séparément, car bon nombre d'entre eux, de leur nature même, ne sont négociables que localement. Seulement 44 pour cent de la production totale des biens sont commercialisés d'abord dans la province d'origine, par rapport à 82 pour cent de tous les services. En 1979, plus d'un quart de la production des biens (près de 54 milliards de dollars au total) faisait l'objet d'expéditions interprovinciales. Ce chiffre n'est que légèrement inférieur aux 59 milliards de dollars d'exportations enregistrées cette année-là. Pour l'économie canadienne en général, le commerce interrégional des biens est aussi important que le commerce extérieur. Dans la vaste catégorie des « biens », les produits primaires sont plutôt destinés à l'exportation, alors que les produits manufacturés sont en général vendus aux autres provinces. Dans les cinq années qui ont suivi 1974, il y a eu une légère modification du marché. Exactement la moitié de tous les biens produits en 1974 ont été vendus sur le marché intérieur, par rapport à 44 pour cent à la fin de la décennie.

Cependant, nous avons tiré ces observations de données très globales. Il existe en effet de nombreux produits (huiles minérales par exemple) pour lesquelles les marchés extraprovinciaux dominent et d'autres, comme les produits laitiers, qui sont produits presque exclusivement pour les marchés locaux. De la même façon, certains produits manufacturiers trouvent leurs principaux marchés à l'extérieur du Canada, et certains services sont surtout négociés entre les régions. C'est cette grande disparité parmi les types de produits qui rend toute généralisation trop rapide au sujet de l'union douanière canadienne tellement sujette à caution.

Le tableau 18-2 montre la valeur et les parts de la production de biens par province et la première destination de la production provinciale. La figure 18-1 donne la même information mais sous un format différent. Comme on pouvait s'y attendre, les deux provinces centrales dominent. L'Ontario à lui seul représente près de 42 pour cent de toute la production de biens au Canada, et le Québec 23 pour cent. L'Alberta contribue à 13 pour cent de la production et la Colombie-Britannique à 11 pour cent. Aucune autre province ne produit davantage que 3,3 pour cent du total. Ces chiffres se retrouvent également dans les parts relatives du commerce interprovincial. En 1979, 39 pour cent de tous les biens négociés entre les provinces canadiennes provenaient de l'Ontario (20,9/53,9), et 24 pour cent du Québec. L'Alberta est au troisième rang, avec 17 pour cent, et la Colombie-Britannique au quatrième rang, avec 6 pour cent. Ainsi, d'un point de vue national, les

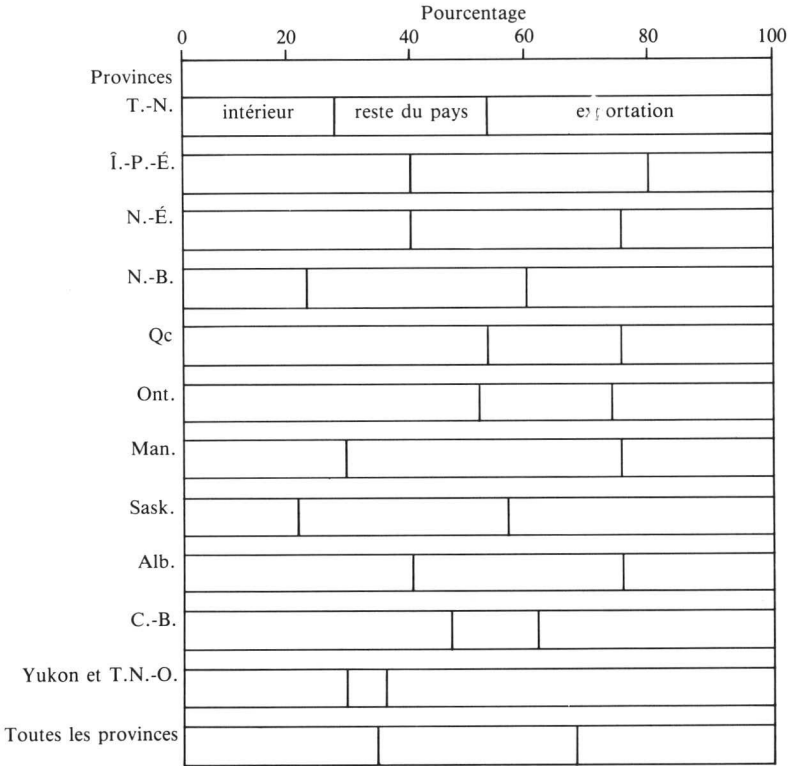
**TABEAU 18-2 Destination des biens par province, 1997 (milliards de dollars et pourcentages)**

	Production par province		Dans la province		Reste du Canada		Première destination de la production provinciale	
	Valeur	Pourcentage de la production totale	Valeur	Pourcentage de la production provinciale totale	Valeur	Pourcentage de la production provinciale totale	Valeur	Pourcentage de la production provinciale totale
T.-N.	2,3	1,1	0,6	28	0,5	21	1,2	51
Î.-P.-É.	0,4	0,2	0,1	40	0,1	39	0,1	21
N.-É.	4,1	2,0	1,7	40	1,4	34	1,1	26
N.-B.	3,9	1,9	1,1	29	1,1	29	1,7	42
Qué.	46,0	22,7	21,9	48	13,1	28	10,9	24
Ont.	84,7	41,8	40,0	47	20,9	25	23,8	28
Man.	6,1	3,0	2,1	35	2,5	41	1,5	24
Sask.	6,6	3,3	1,7	25	1,9	29	3,1	46
Alta.	26,3	13,0	10,2	39	9,1	34	7,0	27
C.-B.	21,7	10,7	9,9	45	3,2	15	8,7	40
T.N.O./Yukon	0,6	0,3	0,2	31	—	8	0,4	61
Canada	202,8	100,0	89,7	37	53,9	28	59,4	35

Source : Calculé à partir des données sur les échanges commerciaux interprovinciaux, 1979, Division des entrées-sorties, Statistique Canada.



**FIGURE 18-1 Destination des produits, Canada et les provinces, 1979**



Source : Statistique Canada, Division des entrées-sorties, *Interprovincial Trade Flow Data*, 1979.

barrières ne semblent importantes que dans la mesure où elles touchent le commerce bilatéral entre l'Ontario et le Québec. À l'exception possible des produits énergétiques de l'Alberta, aucune autre économie provinciale n'est suffisamment importante pour altérer de façon notable l'efficacité nationale.

Cependant, les effets économiques généraux sont loin d'être le seul point d'intérêt. Dans une fédération, il est également important d'évaluer la mesure dans laquelle l'union économique contribue au bien-être de chaque province. Par exemple, une petite province dépend largement de ses ventes aux autres régions, et si son commerce est menacé par des barrières internes, cette province a toutes les raisons de s'inquiéter, même si les chiffres nationaux n'en seront que marginalement affectés. Par conséquent, nous devons nous intéresser maintenant à l'union économique du point de vue de chacun de ces éléments.

Il existe de grandes différences parmi les provinces en ce qui concerne leurs liens avec les marchés internes, extraprovinciaux et interna-

tionaux. On peut en effet grouper les provinces en trois grands blocs suivant la destination initiale de la plus grande partie de leur production. Le marché local est la destination la plus importante de six provinces : l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Dans les deux provinces centrales, environ la moitié de toute la production reste dans la province, tandis que le reste est partagé équitablement entre les ventes à l'extérieur de la province et les exportations. Ainsi, même si ces deux provinces dominent le marché interprovincial canadien en termes quantitatifs absolus, en termes relatifs, elles sont beaucoup moins liées au marché national que ne le sont certaines autres régions. Dans le cas de la Colombie-Britannique, les exportations sont pratiquement aussi importantes que les ventes locales, mais les expéditions vers les autres régions canadiennes sont proportionnellement très faibles. En fait, de toutes les régions à part les Territoires du Nord-Ouest, la Colombie-Britannique est de loin la province qui est le moins intégrée économiquement au reste du Canada. Pour les trois autres provinces de ce groupe, le contraire est vrai, c'est-à-dire que le marché canadien domine le marché de l'exportation. Les ventes extraprovinciales représentent entre un tiers et deux cinquièmes de la totalité.

Quatre des provinces trouvent leurs plus grands marchés à l'extérieur du Canada. Pour le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan, le reste de la production est divisé à peu près également entre leur propre marché interne et les autres marchés provinciaux. Par contre, Terre-Neuve et les deux Territoires du Nord rivalisent avec la Colombie-Britannique lorsqu'il s'agit des expéditions aux autres provinces canadiennes. Le Manitoba est la seule province qui vend davantage aux autres provinces qu'elle ne vend à l'intérieur ou à l'étranger, car plus de 40 pour cent des biens produits au Manitoba sont destinés à des marchés canadiens. Un tiers de la production reste dans la province, et un quart seulement est envoyé à l'étranger. Il semble donc que l'économie du Manitoba soit celle qui sera la plus liée à l'avenir de l'union douanière canadienne dans la mesure où la désorganisation du commerce interne y aurait les conséquences relatives les plus grandes. L'Île-du-Prince-Édouard, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse dépendent également presque autant de leurs ventes aux autres provinces que de leurs ventes internes, de sorte que l'on doit les regrouper avec le Manitoba.

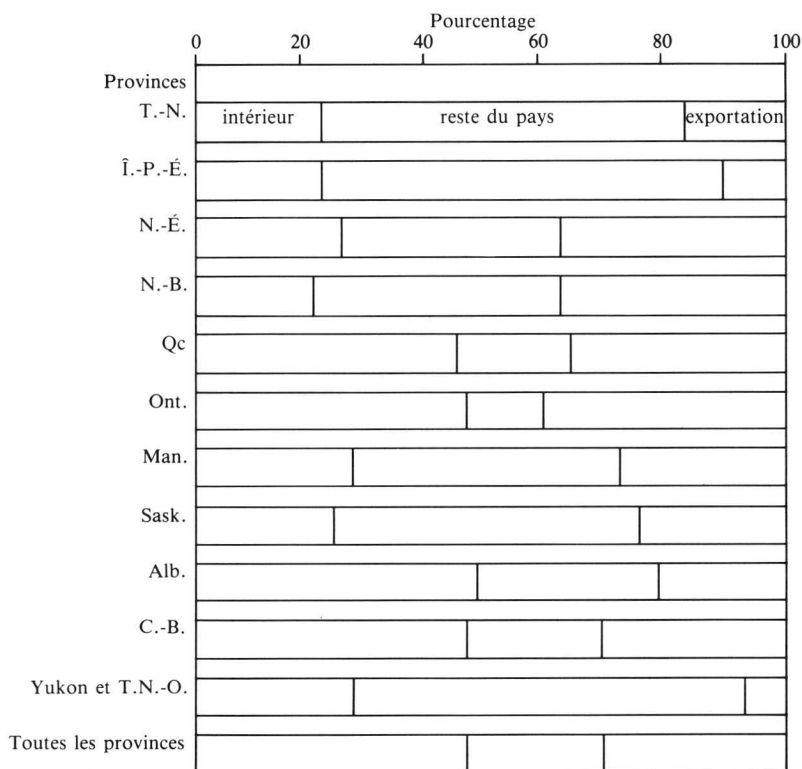
L'autre façon d'envisager l'union douanière canadienne du point de vue de chaque province est de se demander où la province trouve ses sources d'approvisionnement de biens et services. Le tableau 18-3 et la figure 18-2 distinguent parmi l'offre interne, les achats dans d'autres provinces et les importations de l'étranger. On y retrouve le même modèle que pour la production de biens, mais avec quelques différences intéressantes. L'Ontario et le Québec dominent dans un sens absolu, comme ils le faisaient dans le tableau 18-2, représentant ensemble les deux tiers de toute la consommation des biens. Ces deux provinces

**TABEAU 18-3 Origine des biens par province, 1979 (milliards de dollars et pourcentages)**

	Source de l'utilisation provinciale							
	Utilisation par province		Dans la province		Reste du Canada		Importations	
	Valeur	Pourcentage du total	Valeur	Pourcentage de l'utilisation provinciale totale	Valeur	Pourcentage de l'utilisation provinciale totale	Valeur	Pourcentage de l'utilisation provinciale totale
T.-N.	2,6	1,2	0,6	25	1,5	59	0,4	16
Î.-P.-É.	0,6	0,3	0,1	25	0,4	65	0,1	10
N.-É.	5,8	2,8	1,7	29	2,2	37	1,9	33
N.-B.	5,1	2,4	1,1	22	2,2	43	1,8	34
Qué.	50,6	24,1	21,9	43	12,6	25	16,1	32
Ont.	87,3	41,6	40,0	46	14,8	17	32,5	37
Man.	7,1	3,4	2,1	30	3,2	45	1,7	24
Sask.	6,4	3,1	1,7	26	3,3	52	1,4	22
Alta.	21,6	10,3	10,2	47	7,0	33	4,3	20
C.-B.	22,1	10,5	9,9	45	6,2	28	6,0	27
T.N.-O./Yukon	0,7	0,3	0,2	30	0,4	59	0,1	11
Canada	209,8	100,0	89,6	43	53,9	26	66,3	32

Source : Calculé à partir des données sur les échanges commerciaux interprovinciaux, 1979, Division des entrées-sorties, Statistique Canada.

**FIGURE 18-2 Provenance des produits, Canada et les provinces, 1979**



Source : Statistique Canada, Division des entrées-sorties, *Interprovincial Trade Flow Data*, 1979.

prennent aussi exactement la moitié de tous les biens expédiés au niveau interprovincial [(12,6 + 14,8)/53,9]. L'Alberta et la Colombie-Britannique représentent un autre quart de ces ventes, le reste étant réparti équitablement entre les autres. Donc, d'un point de vue national, ce sont encore les quatre grandes provinces, et en particulier les deux provinces centrales, qui pourraient réellement influencer l'économie nationale en créant des barrières au commerce interprovincial.

Toutefois, en ce qui concerne les ventes, la situation de chaque province de l'union économique est tout aussi importante. Même si les importations sont la source de 32 pour cent des biens au niveau national, dans aucune province les importations des autres provinces ne prédominent sur les biens produits localement ou les biens provenant d'ailleurs au Canada. Dans quatre cas — l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta — les biens locaux fournissent la plus grande partie de la consommation. Les six autres provinces et les

deux Territoires achètent la plus grande partie de leur biens de consommation aux autres régions du Canada. Ainsi, du point de vue de l'utilisation, bien plus que du point de vue de la destination, l'union douanière canadienne fait partie intégrante de la vie économique de la majorité des provinces canadiennes.

On pourrait encore donner une autre perspective à ce qui précède en combinant tous les chiffres pour calculer les balances commerciales des opérations interprovinciales et internationales de chaque province. Le tableau 18-4 montre les résultats concernant les biens uniquement et le tableau 18-5 ceux des biens et des services combinés. On peut y voir facilement tout ce que représente l'union douanière canadienne pour chaque province. Ces tableaux contribuent également au débat sur la question de savoir à quel point la confédération est équitable envers les diverses régions, bien qu'ils ne permettent pas d'évaluer les prétentions.

L'interprétation de ces résultats est facilitée par un renseignement technique. En effet, un déficit commercial, indiqué par un signe moins dans les tableaux, signifie que la province importe plus de cette source d'approvisionnement qu'elle n'offre en retour. Un déficit général signifie que la consommation globale de cette province dépasse la production globale. La consommation ne peut dépasser la production de façon continue que s'il existe un transfert compensatoire des fonds qui permette de financer cet excès de dépenses. À l'inverse, un excédent général signifie que la production globale dépasse ce que les résidents de la région consomment. Soit la région accumule des créances sur les non-résidents, soit elle a établi un transfert de fonds vers l'extérieur. C'est par là que l'on peut relier les modèles commerciaux de l'union douanière canadienne aux transferts fiscaux.

**TABLEAU 18-4 Balances commerciales sur les biens par province, 1979**

	<b>Balance avec les autres provinces</b>	<b>Balance du commerce extérieur</b>	<b>Balance générale</b>
	<i>(millions de dollars)</i>		
T.-N.	- 1 031	767	- 264
Î.-P.-É.	- 249	15	- 234
N.-É.	- 755	- 827	- 1 582
N.-B.	- 1 082	- 104	- 1 186
Qué.	551	- 5 175	- 4 624
Ont.	6 123	- 8 724	- 2 601
Man.	- 711	- 232	- 943
Sask.	- 1 439	1 682	243
Alta.	2 009	2 695	4 704
C.-B.	- 3 080	2 737	- 343
T.N.-O./Yukon	- 337	329	- 8

Source : Calculé à partir des données sur les échanges commerciaux interprovinciaux, 1979, Division des entrées-sorties, Statistique Canada.

Le tableau 18-4 montre que seulement deux provinces, l'Alberta et la Saskatchewan, enregistrent un excédent du commerce général des biens. L'Alberta montre une balance positive des transactions internes et externes alors que le succès de la Saskatchewan sur les marchés internationaux compense une position déficitaire commerciale avec les autres provinces. En 1979, toutes les autres provinces ont consommé davantage de biens qu'elles n'en ont produit. C'est le cas pour la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba sur le plan interprovincial et international. Dans le cas de Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et la Colombie-Britannique, ainsi que des deux Territoires, une balance positive avec les pays étrangers compense une partie du déficit avec les autres régions canadiennes. Quant au Canada central, la situation est exactement inverse : d'importants déficits extérieurs sont compensés en partie par un excédent des ventes sur les achats aux autres provinces.

Dans le tableau 18-5, on a ajouté les services, ce qui change quelque peu les choses. En effet, les quatre provinces de l'Ouest sont en situation d'excédent, vendant dans l'ensemble davantage qu'elles n'importent. C'est le cas de l'Alberta sur le plan national et international. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan exportent davantage qu'elles n'importent, mais elles achètent davantage des autres provinces qu'elles ne leur vendent. L'Ontario montre également un léger excédent global. Le Manitoba et l'Ontario sont dans la position inverse de celle de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, dans la mesure où l'excédent provient d'une balance intérieure positive qui compense une balance extérieure négative. La Nouvelle-Écosse est la seule province qui

**TABLEAU 18-5 Balances commerciales des biens et des services par province, 1979**

	Balance avec les autres provinces	Balance du commerce extérieur	Balance générale
	<i>(millions de dollars)</i>		
T.-N.	-1 175	878	-297
Î.-P.-É.	-276	24	-252
N.-É.	-851	-872	-1 723
N.-B.	-1 265	173	-1 092
Qué.	219	-4 295	-4 076
Ont.	7 463	-7 357	106
Man.	108	-56	53
Sask.	-1 862	2 088	226
Alta.	1 711	2 984	4 695
C.-B.	-3 683	4 115	432
T.N.-O./Yukon	-389	344	-45

Source : Calculé à partir des données sur les échanges commerciaux interprovinciaux, 1979, Division des entrées-sorties, Statistique Canada.

soit déficitaire à la fois sur le plan international et interprovincial, et l'Alberta la seule qui soit excédentaire sur les deux plans.

Quant au commerce à l'intérieur du Canada, quatre provinces (le Québec, l'Ontario, le Manitoba et l'Alberta) étaient des vendeurs nets de biens et de services aux six autres provinces. Quant au commerce international, cinq provinces (Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique) avaient une balance excédentaire avec le reste du monde, alors que les cinq autres provinces enregistraient des déficits.

Cette tendance des déséquilibres commerciaux a quelque peu changé depuis 1974, première année où ce genre de données ont été préparées<sup>2</sup>. L'Ontario est passée d'un excédent important en 1974 à un excédent beaucoup plus faible en 1979. Cette tendance témoigne du changement considérable qui est survenu dans les prix énergétiques et les importants mouvements de capitaux vers les provinces de l'Ouest qui en ont été la conséquence. Le renversement qui s'est produit dans l'autre direction pour le Manitoba et la Colombie-Britannique est le seul autre changement notable. La situation de la Colombie-Britannique résulte également des développements énergétiques. Le cas du Manitoba est beaucoup plus difficile à expliquer, même si sa situation est également probablement due aux retombées du développement énergétique dans l'Ouest.

Les deux grandes conclusions que nous tirons de ce bref aperçu des tendances de la production et du commerce au Canada vont nous aider dans notre analyse. Premièrement, les mouvements de biens et de services entre provinces ne sont qu'une petite partie de l'activité totale de l'économie canadienne. Ainsi, il faut s'attendre à ce que les politiques qui touchent cette partie secondaire de l'économie auront des conséquences relativement moins importantes que celles qui régissent un volume plus considérable de transactions, comme les taxes d'accise. Deuxièmement, la position de chaque province dans l'union douanière varie considérablement, plus particulièrement en ce qui concerne la différence entre les ventes et les achats avec les autres provinces, et leur relative dépendance sur les marchés d'exportations. C'est ainsi que les questions commerciales, à la fois internes et externes, auront des conséquences différentes suivant la région que l'on étudie. C'est pourquoi, d'un point de vue politique, il sera difficile d'obtenir un consensus sur le genre de mesures qu'il faudrait prendre en matière de libéralisation commerciale ou sur l'appui qu'il faudra donner à l'amélioration du commerce intérieur.

## **Les aspects interrégionaux du tarif**

Nous avons vu que le tarif créait de lourdes pertes de poids mort en termes de consommation et de production pour l'économie canadienne

dans son ensemble, et transférerait les revenus du consommateur aux producteurs canadiens et au gouvernement national. Mais si l'industrie protégée est située uniquement, ou même principalement, dans certaines parties du pays, comme ce sera presque inévitablement le cas, la redistribution prendra alors également une dimension spatiale. Tous les avantages sous forme de rentes de production ou d'emplois seront concentrés régionalement, alors que le fardeau de la consommation sera étalé plus ou moins équitablement dans tout le pays. Dans les régions industrielles, les transferts se feront des consommateurs aux producteurs locaux, alors qu'ailleurs, ce transfert se fera des consommateurs aux entreprises non résidentes. On peut donc ainsi déterminer si le tarif avantage ou désavantage non seulement les consommateurs, les producteurs et les travailleurs, mais également les régions.

### *Un modèle simple de commerce entre deux régions*

Cette section s'appuie sur les études de la Commission réalisées par Whalley et par Anderson et Bonsor (voir Annexe A). Le dernier document contient une analyse approfondie de l'influence des tarifs sur les économies régionales des provinces de l'Ouest et de l'Atlantique.

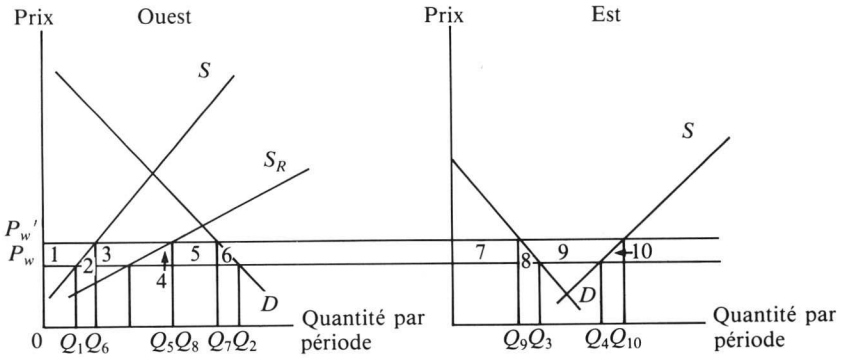
La façon la plus simple d'analyser les effets interrégionaux du tarif canadien est d'élargir le modèle commercial fondamental à équilibre partiel dont nous venons de parler à un cadre à deux régions. C'est ce qu'indique la figure 18-3. On y montre deux régions, l'Est et l'Ouest. Au prix mondial,  $PM$ , la quantité fournie dans l'Est est  $Q_4$ , la quantité demandée est  $Q_3$ , et les exportations interrégionales sont  $Q_3Q_4$ . Les unités  $Q_2$  sont consommées au prix mondial dans l'Ouest. De cette quantité,  $Q_1$  est fourni localement, et  $Q_1Q_5$  (égal à  $Q_3Q_4$ ) provient de l'Est, alors que  $Q_5Q_2$  provient de l'étranger. Notons l'hypothèse que l'Ouest consommera toute l'offre excédentaire de l'Est en premier, puis se tournera vers les marchés mondiaux pour le reste. Cette hypothèse s'explique habituellement par le fait que les coûts de transport intérieurs sont inférieurs aux coûts internationaux. Nous aurons bientôt l'occasion de revenir sur ce point.

Supposons maintenant que l'on impose un droit de douane qui augmente le prix des importations à  $PM'$ , et que les fournisseurs canadiens soient en mesure d'augmenter leurs propres prix à ce niveau. La consommation dans l'Est tombe de  $Q_3$  à  $Q_9$ , la production s'élève de  $Q_4$  à  $Q_{10}$ , et la quantité disponible à l'exportation interrégionale augmente à  $Q_9Q_{10}$ . Dans l'Ouest, la demande tombe à  $Q_7$ , l'offre locale augmente de  $Q_1$  à  $Q_6$ , les importations en provenance de l'Est s'élèvent à  $Q_6Q_8$  et les importations de l'étranger tombent à  $Q_8Q_7$ .

On peut maintenant lire sur le diagramme les effets sur l'efficacité et la redistribution. Si l'on regarde l'Ouest d'abord, on voit que l'excédent du consommateur diminue de la somme des zones  $1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6$ .



**FIGURE 18-3 Aspects interrégionaux du tarif douanier**



La zone 1 représente un transfert aux producteurs de la région. La zone 5 représente les droits que le gouvernement central prélève sur les importations de l'étranger. La distribution régionale de ce montant dépend de la façon dont il est reinjecté dans l'économie. Les zones 3 + 4 (égales à 8 + 9 + 10) représentent le transfert interrégional de revenus. Numériquement, il est égal au volume du commerce interrégional ( $Q_6Q_8$  ou  $Q_9Q_{10}$ ) multiplié par le degré de protection tarifaire ( $PM' - PM$ ). La zone 2 est la perte d'efficacité productive, et la zone 6 celle de la perte de consommation. La perte totale de bien-être dans l'Ouest équivaut donc à la somme des zones 2 + 3 + 4 + 6, en supposant, que tous les revenus tarifaires retournent dans l'Ouest, ou 2 + 8 + 9 + 10 + 6, si l'élément du transfert interrégional est exprimé sous son autre forme.

L'excédent de consommation dans l'Est tombe des zones 7 + 8. L'excédent de production augmente des zones 7 + 8 + 9, de sorte que le gain net dans l'Est est la zone 9. Les effets sur le bien-être national sont alors la somme de ces deux résultats. Une perte dans l'Ouest de 2 + 8 + 9 + 10 + 6 et un gain dans l'Est de 9 aboutit à une perte globale de 2 + 6 + 8 + 10. Comme on peut le voir dans cette figure, il s'agit des pertes de production et de consommation dans chacune de ces deux régions qui sont le résultat du remplacement d'une production « offshore » bon marché par une production beaucoup plus onéreuse dans l'Est et dans l'Ouest. Leur somme sera équivalente aux pertes de poids mort de l'économie canadienne en général, comme nous l'avons déjà vu. L'affectation de ces pertes par région dépendra des parts respectives de production et de consommation.

Il est maintenant facile de voir les conséquences régionales des tarifs nationaux. Dans l'Est, les consommateurs sont les perdants, mais les gains qu'obtiennent les producteurs font plus que compenser. Le bénéfice net que procure le tarif dans la région est donc équivalent au volume

du commerce interrégional du produit protégé, multiplié par l'augmentation du prix permise par le tarif (effet du transfert interrégional), moins une indemnité pour la compensation des pertes de production et de consommation intrarégionale. Dans l'Ouest, les producteurs locaux bénéficient légèrement de la protection offerte, mais les pertes de consommation l'emportent de loin sur ces avantages. La perte nette pour la région est équivalente à la valeur du transfert interrégional des revenus majorée des droits tarifaires versés au gouvernement central et non remboursés, plus les pertes de consommation et de production internes. Le transfert interrégional qui en résulte, et auquel on s'intéresse le plus dans la plupart des textes, est à la fois plus important que le gain net dans l'Est (car une partie des avantages des producteurs de l'Est sont obtenus aux dépens des consommateurs de cette région, et une partie représente les coûts supplémentaires réels de l'offre croissante de l'Est) et moins important que la perte totale dans l'Ouest (car il faut également ajouter les effets des revenus tarifaires et les pertes de poids mort de production et de consommation).

Dans ce cas cependant, il faut souligner que le transfert interrégional du revenu n'est pas équivoque, étant donné l'hypothèse qu'il n'y a pas de mouvement de capital et de travail entre provinces. Les postes créés ou maintenus par la protection tarifaire sont censés ne profiter qu'aux travailleurs de l'Est. De même, les rentes de production obtenues passent entièrement aux mains des propriétaires et du capital de l'Est. Il paraît donc logique de comparer les revenus régionaux d'ensemble avant et après le changement de politique et de les associer, même vaguement, aux changements de la prospérité. Mais cela n'est pas facile à faire quand il n'existe pas de restrictions sur les emplois dans les secteurs protégés ni sur les possibilités d'investissements, comme nous le verrons plus loin.

### *Le commerce interrégional et les frais de transport*

Melvin (1985) a récemment développé une variante intéressante de ce modèle commercial à deux régions qui est particulièrement pertinent au Canada. Il intègre les frais de transport à l'analyse et suppose que le coût de l'expédition interrégionale des biens manufacturés est supérieur à celui du transport international. Comme le montre la figure 18-3, cela signifie qu'au prix mondial PM, l'Est exporte son excédent de production de Q3Q4 à l'étranger, alors que l'Ouest importe ce qui lui manque (Q1Q2) de l'étranger. Il n'y a donc pas d'expéditions interrégionales dans ce genre de libre-échange.

Melvin montre ensuite que si on impose sur les importations internationales un tarif suffisant pour compenser la différence du coût de transport, les producteurs de l'Est abandonneront les marchés internationaux au profit de ceux de l'Ouest pour écouler leur production excédentaire. Ainsi, le tarif crée des marchés interrégionaux là où ils

n'existaient pas, mais au prix de services de transports qui représentent un gaspillage sur le plan social. À cause du tarif, les biens sont déplacés sur de plus longues distances et à des coûts plus élevés qu'il n'est nécessaire, et il faut trouver ailleurs dans l'économie les ressources permettant d'offrir ce service. À la limite, quand les tarifs sont suffisants pour se couper de tout le commerce international, tous les revenus tarifaires sont gaspillés dans des services de transports inutiles. À l'encontre de ce que beaucoup croient, il peut y avoir trop d'échanges interrégionaux. L'« intégration à outrance » n'est pas forcément un concept qui se vérifie.

La pertinence de ce modèle au Canada est évidente. On a voulu voir dans la Politique nationale de 1879 une volonté de détourner les échanges nord-sud, Canada-États-Unis vers une ligne est-ouest interrégionale. On a imposé des tarifs sur les biens manufacturés importés, et on a subventionné la construction de chemins de fer canadiens au nord des Grands Lacs. On a encouragé le commerce entre les Maritimes et le Canada central par l'imposition de droits de douane sur les importations et une subvention des transports, en particulier pour la construction du International Railway. On a donc toujours soupçonné qu'une bonne partie du commerce interrégional était économiquement « artificiel », et que des ressources ont été inutilement gaspillées à transporter des biens d'Est en Ouest. Melvin n'a fait que donner une voix officielle à l'opinion courante.

### *L'évaluation de l'impact des tarifs sur les régions*

En remontant aussi loin que la Commission Rowell-Sirois, on a essayé à plusieurs reprises de calculer l'incidence du tarif canadien sur les régions. Ces études ont abouti à l'opinion générale que le tarif avantageait les provinces centrales de l'Ontario et du Québec aux dépens des autres régions. La première tentative systématique en vue de chiffrer ces suppositions est due à Pinchin (1979) dans son document pour le Conseil économique du Canada, et ses résultats (voir tableau 18-6) tendent à confirmer l'opinion traditionnelle. En ne tenant pas compte de la dévaluation du dollar canadien qui pourrait accompagner une réduction tarifaire unilatérale, le Québec et l'Ontario étaient en 1970 les grands bénéficiaires du tarif, aux dépens des trois autres régions. Les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest ont perdu un total de 456 millions de dollars au profit de l'Ontario surtout. Les pertes se sont élevées typiquement à plus de 2 pour cent des revenus locaux, alors que les gains des provinces centrales étaient plus près de 1 pour cent. Si l'on admet une dévaluation de 10 pour cent, les transferts sont moins importants et le Québec devient alors le principal bénéficiaire.

**TABLEAU 18-6 Impact régional du tarif, 1970; estimations de Pinchin**

	Sans dévaluation		Avec dévaluation	
	Millions de dollars	Pourcentage des revenus locaux	Millions de dollars	Pourcentage des revenus locaux
Atlantique	-87,8	-1,97	-38,4	-0,86
Québec	151,6	0,90	92,1	0,55
Ontario	303,9	1,11	91,5	0,33
Prairies	-216,5	-2,14	-87,0	-0,86
Pacifique	-151,3	-2,11	-58,3	-0,81

Source : Pinchin, 1979, tableau 3-11.

L'autre grande étude sur les effets interrégionaux du tarif canadien est celle de Whalley pour la Commission (voir Annexe A). Whalley présente deux séries de résultats sur l'impact de la libéralisation unilatérale des échanges sur le Canada, en utilisant deux modèles d'élasticité de l'offre et de la demande ainsi qu'une simulation avec un modèle modifié de façon à intégrer les suppositions de Melvin concernant le rapport entre les tarifs et les frais de transports socialement inefficaces. On en trouvera un résumé au tableau 18-7. Pour la faible valeur d'élasticité, le retrait du tarif en 1981 a donné un gain national de bien-être de 145 millions de dollars, soit 6 \$ par habitant. L'Alberta et la Colombie-Britannique seraient les grandes provinces gagnantes, avec près de 90 millions chacune, suivies des provinces de l'Atlantique avec 38 millions. Comme on peut s'y attendre, le Québec et l'Ontario sont les perdants, le premier retirant plus du double des avantages par habitant que l'Ontario de la situation existante. L'ensemble Manitoba-Saskatchewan est un perdant net également, ce qui s'explique par la dépendance du Manitoba à l'égard du commerce interprovincial dont nous avons déjà parlé. La Saskatchewan prise séparément serait presque certainement un bénéficiaire net de la réduction du tarif.

Pour les valeurs d'élasticité plus élevées, les résultats sont légèrement différents. Les gains nationaux d'efficacité sont évidemment deux fois plus élevés et tendent à compenser une partie des effets du transfert interrégional. La Colombie-Britannique, l'Alberta, et les provinces de l'Atlantique continuent d'être les provinces les plus avantagées par la libéralisation. L'ensemble Manitoba-Saskatchewan continue d'être le plus défavorisé, même si les chiffres sont réduits de moitié. Résultat plus surprenant, l'Ontario et le Québec sont maintenant des gagnants nets. Les pertes occasionnées par la réduction du commerce interrégional sont compensées par les gains d'efficacité intrarégionaux. Les calculs effectués selon le modèle Melvin (colonnes 5 et 6) montrent plus ou moins les mêmes résultats. Ainsi, si les paramètres de la consommation

TABLEAU 18-7 Estimation de l'équilibre partiel des effets interrégionaux du retrait du tarif fédéral

	Cas 1		Cas 2		Cas 3	
	Millions de dollars	Par habitant	Millions de dollars	Par habitant	Millions de dollars	Par habitant
Provinces atlantiques	38	17	45	20	43	19
Québec	-35	-5	2	0,3	-5	-0,8
Ontario	-23	-3	51	6	46	5
Manitoba/Saskatchewan	-12	-6	-6	-3	-7	-4
Alberta	87	39	97	43	98	44
Colombie-Britannique	90	32	103	37	100	36
Total	145	6	292	12	275	11

Cas 1 : Les élasticités de l'offre et de la demande sont égales à 0,5 pour tous les produits et les régions.

Cas 2 : Les élasticités de l'offre et de la demande sont égales à 1 pour tous les produits et les régions.

Cas 3 : Cas 2 plus marge du coût du transport international devrait être égal à 1 pour cent et la marge du coût du transport interrégional devrait être de 2 pour cent pour tous les produits et régions.

Source : Whalley, 1985, Table 5.1. (Les chiffres sont tirés du dernier texte provisoire disponible et ne représentent qu'une illustration.)

et de la production sont de même importance, ces résultats signifient qu'il y a lieu de revenir sur l'opinion traditionnelle au sujet des effets de la libéralisation des échanges sur les régions.

On n'a pas encore entrepris de travaux officiels pour élargir les calculs des effets du tarif, montrant les avantages très considérables de la libéralisation, à un contexte régional en utilisant les techniques complexes de modèles. Mais comme Anderson et Bonsor l'ont fait remarquer dans leur document de recherche, dans la mesure où des gains réels d'efficacité de production peuvent découler de la rationalisation industrielle qui suivra la libéralisation des échanges, ils se produiront surtout dans les régions manufacturières et plus particulièrement en Ontario.

L'analyse des répercussions globales et régionales du tarif canadien suscite deux réflexions d'ordre général. Premièrement, il est évident que les coûts imposés sur les importations étrangères permettent de répartir les revenus entre les régions, et surtout vers l'Ontario, le Québec et le Manitoba à partir des autres provinces. Dans ce contexte, les unions douanières ont souvent des programmes explicites de compensation pour les secteurs qui sont lésés par les changements de politique commerciale. Même si le Canada est plus qu'une union douanière, ce qui rend d'ailleurs le concept d'un fardeau régional encore plus complexe, la question de la compensation se pose souvent. On a fréquemment justifié par exemple les concessions sur les taux de fret aux provinces de l'Ouest et de l'Atlantique par la nécessité de compenser les répercussions régionales du tarif. Certains observateurs ont encore récemment utilisé cet argument pour justifier les paiements compensatoires versés aux fermiers de l'Ouest pour la perte du tarif du Nid-de-Corbeau.

Deuxièmement, il semble de plus en plus probable que les tarifs (intérieurs et étrangers) imposent des coûts d'efficacité beaucoup plus lourds qu'on ne l'avait pensé au début et que dans le cas de l'Ontario tout au moins, ils pourraient annuler les gains de revenus découlant des effets du transfert interrégional. Ainsi, on en arrive lentement à la conclusion qu'à l'exception possible du Québec et du Manitoba, toutes les provinces pourraient souffrir du tarif. Si c'est le cas, et si on donne suffisamment de temps aux forces politiques pour s'aligner, nous pourrions voir bientôt une nouvelle poussée vers la libéralisation. On a pu constater récemment que les forces traditionnelles en faveur du protectionisme — les banques à charte ou l'Association des manufacturiers canadiens, ont adopté une attitude beaucoup plus souple à cet égard.

Finalement, les répercussions interrégionales du tarif sont bien moindres aujourd'hui que par le passé, car la politique commerciale canadienne s'oriente depuis la Deuxième Guerre mondiale vers la libéralisation. Sous l'égide de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, les niveaux moyens du tarif canadien ont considérablement chuté, alors que ceux des Américains, nos principaux partenaires

commerciaux, sont tombés encore plus bas. Nous avons déjà beaucoup fait pour atténuer les conflits régionaux créés par le tarif.

## **Les barrières commerciales internes**

La deuxième caractéristique d'une union douanière est le libre mouvement des biens et des services entre les provinces. En principe, il n'y a aucun obstacle à ce mouvement. En pratique, les unions douanières ont beaucoup de mal à faire respecter cette condition. La simple formation de l'union ne supprime pas les pressions qui sont exercées pour protéger le statu quo. Cependant, étant donné que les barrières tarifaires officielles sont expressément interdites, on essaie de trouver d'autres moyens (barrières non tarifaires). Les quotas, les politiques d'achat gouvernementales, les règlements sur les transports, les normes d'environnement ou de sécurité et les taxes de vente au détail sont quelques unes des mesures qui peuvent remplir cette fonction.

Si l'on demandait précisément à l'union de permettre les gains économiques réels qui résultent de la spécialisation et du commerce inter-régional, ce genre de distorsions serait alors auto-destructeur. N'importe quel membre pourrait réaliser certains de ses objectifs de politique interne en érigeant des barrières sur les importations, et une fois que les autres auraient suivi son exemple, tout le monde y perdrait. Par conséquent, d'un point de vue politique, il s'agit de chercher à savoir comment concevoir et administrer des règlements ou des codes de conduite qui interdiraient ce genre de comportement.

Le problème des barrières internes a suscité beaucoup d'intérêt récemment au Canada<sup>3</sup>. À certains égards, l'intégration économique canadienne est sérieusement compromise. On a établi de longues listes d'obstacles au commerce interprovincial qui ont permis de montrer que le PNB canadien réel est bien inférieur à ce qu'il pourrait être, c'est-à-dire que les barrières imposent un coût économique considérable au pays. À cela, il faut ajouter les prétendus coûts politiques. Le concept d'une communauté nationale est censé être sérieusement compromis si les résidents d'une région ne peuvent avoir accès aux marchés, aux emplois ou aux possibilités d'investissement d'une autre région. Ce genre de situation mène à des recommandations qui vont dans le sens d'un renforcement des dispositions constitutionnelles concernant le commerce interprovincial, de l'établissement de codes de conduite ou de la création d'organismes de réglementation comme ceux du GATT afin de réglementer ce genre de comportement. Le « livre rose » de Chrétien est sans doute l'exemple le plus connu de ce type d'argument.

Mais cette interprétation a été contestée, en particulier dans une série d'essais influents publiés sous les auspices du Conseil économique de

l'Ontario (Trebilcock *et al.*, 1983). Ce volume présente trois perspectives nouvelles sur le débat de l'union douanière qui valent la peine d'être notées. Premièrement, plusieurs des auteurs font remarquer que certaines barrières au commerce interprovincial peuvent être socialement souhaitables, même si elles réduisent la production nationale. C'est-à-dire qu'elles peuvent viser d'autres objectifs sociaux, et qu'ainsi, toutes les distorsions qui peuvent en résulter ne sont que des coûts inévitables, mais justifiables. La plupart de ces exemples portent sur les règlements qui visent à préserver ou à encourager la diversité régionale, c'est-à-dire respecter le système politique fédéral. Cet argument est exactement en parallèle à la défense de la politique nationale : même s'il en coûte très cher, sans elle, il aurait été impossible de créer une entité économique politique appelée Canada. Nous reviendrons sur ce concept d'un rapport entre l'autonomie locale et la production globale.

Deuxièmement, certains des calculs préliminaires que contient un de ces essais (Whalley, 1983) indiquent que les coûts d'efficacité des barrières sont probablement assez faibles, probablement inférieurs à un pour cent du PNB. Bien entendu, tout dépend de la définition de « élevé », mais ces chiffres sont bien faibles par rapport aux récentes estimations des gains qui peuvent résulter de la libéralisation multilatérale du commerce comme nous l'avons vu plus haut. Et finalement, le gouvernement pourrait être bien plus responsable que les provinces des distorsions qui existent réellement, contrairement à l'opinion commune voulant que les provinces soient la source du problème et le gouvernement la solution. Mais on peut se demander encore ce qu'est une distorsion. Les mesures fédérales jugées distorsionnaires peuvent souvent être justifiées pour des raisons d'équité ou de développement régional par exemple, mais, pour d'autres, ces mêmes politiques sont inefficaces et discriminatoires, et le résultat de l'exercice du pouvoir politique par de vastes régions se fait aux dépens des plus petites.

Il est donc évident que la question des barrières commerciales inter-régionales est importante. Nous allons procéder plus loin à une analyse de cas. Nous préciserons les principaux types de restrictions et nous essaierons d'évaluer le coût de ces distorsions en fonction de l'efficacité économique. Nous n'essaierons pas de faire une analyse ou une liste exhaustive. L'étude est sélective et comprend les politiques les plus souvent citées dans le débat. Nous concluons l'analyse en revenant à la question des rapports entre le fédéralisme et les objectifs de l'union économique. Payons-nous actuellement, ou devons-nous payer à l'avenir, un prix beaucoup trop élevé pour la diversité régionale? Ou bien sommes-nous obsédés par une normalisation des comportements provinciaux qui ne correspond pas en fait à la diversité régionale de la société canadienne? Dans l'un ou l'autre cas, quelles sont les options possibles?



## *Les politiques d'achat des gouvernements*

### DESCRIPTION

La plus récente analyse des barrières au commerce interprovincial se trouve dans une monographie écrite pour la Commission par John Whalley (voir Annexe A), qui fait suite à d'autres travaux de, entre autres, Safarian, Shoup et Maxwell et Pestiau. Dans le cas des politiques d'achat des gouvernements, la technique la plus souvent utilisée est celle qui consiste à donner une préférence explicite aux soumissions intraprovinciales par rapport aux soumissions extraprovinciales. Il existe une grande variété de ce genre de marges dans tout le pays. La Colombie-Britannique consent une préférence de prix de 10 pour cent aux fournisseurs locaux, et jusqu'à 5 pour cent aux autres provinces. L'Alberta et la Saskatchewan ne montrent une préférence marquée pour les produits locaux que si les soumissions sont relativement équivalentes. Une politique « acheter au Manitoba » a été mise en oeuvre en 1983 et favorise les entreprises locales pour certaines offres, bien qu'aucune directive officielle n'ait été publiée. L'Ontario maintient une marge de 10 pour cent sur la production canadienne et donne la préférence aux entreprises ontariennes lorsque les offres sont compétitives. Le Québec a un système un peu plus compliqué qui accorde une préférence de 10 pour cent aux contrats de plus de 50 000 dollars et des modalités permettant de restreindre les offres aux entreprises provinciales si on juge qu'il y a lieu d'encourager la compétition. Les Maritimes ont une politique décrite par Whalley comme « la province en premier, les Maritimes en deuxième et le Canada en troisième (non quantifié) ». Terre-Neuve a institué une indemnité provinciale de surcharge qui permet d'accorder des préférences locales qui peuvent aller jusqu'à 10 pour cent.

Il s'agit là de règlements officiels établis, mais, dans la pratique, les choses sont très différentes comme on l'a vu dans le cas des mesures qu'a prises l'Ontario à l'égard du tramway Hawker Siddley. Il existe de nombreux moyens de favoriser les entreprises locales en plus des préférences explicites. On peut établir des exigences de rendement qui excluent toutes les autres capacités sauf celles du fournisseur choisi. On peut également établir des listes de fournisseurs qui permettent d'exclure certains types d'entreprises. En fait, il n'y a guère de limites aux façons d'accorder des préférences locales sauf la volonté de le faire et l'imagination des responsables en cause. Le vrai problème pour l'analyste est qu'il est pratiquement impossible de quantifier ces techniques non monétaires de sorte qu'il ne sera probablement jamais possible d'en évaluer l'impact réel.

### LES COÛTS ÉCONOMIQUES

On peut illustrer les conséquences économiques des politiques d'achat gouvernementales en adaptant le modèle de commerce intrarégional que

nous avons présenté plus tôt dans ce chapitre. La figure 18-4 indique le prix d'équilibre et les niveaux de production dans chacune des deux régions, compte tenu d'un prix mondial égal à PM. L'Est est exportateur net, qui produit des unités Q2 et consomme Q1. Au prix PM, l'Ouest consomme Q7 unités du produit, Q2 étant fournis localement, Q3Q5 (ce qui équivaut à Q1Q2) étant importés de l'Est, et Q5Q7 provenant de l'étranger.

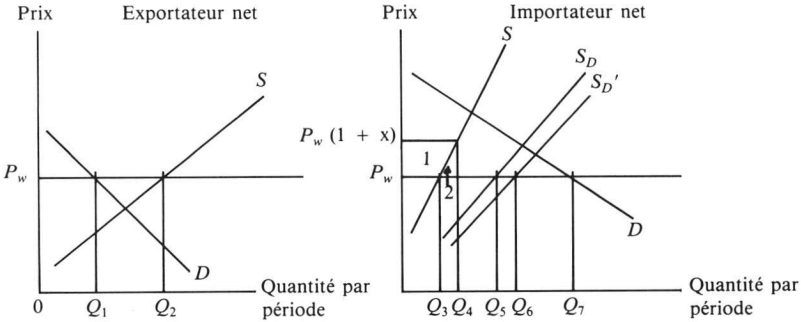
Supposons à présent que le gouvernement de la région de l'Ouest annonce qu'elle versera une prime de  $x$  pour cent sur tous les produits qu'il achètera auprès de producteurs locaux. Les ventes globales de l'Ouest ne changent pas, étant donné que le prix marginal demeure le même. Dans cet exemple, la mesure n'a aucune conséquence non plus sur l'offre ou la demande dans l'Est. La politique n'a d'effets que sur la composition de l'offre à l'Ouest. Au prix de  $PM(1 + x)$ , les fournisseurs locaux augmenteront leur production de Q3 à Q4. Le volume des importations interrégionales ne subira aucune variation : Q4Q6 est égal à Q3Q5. Les importations de l'étranger tomberont de Q5Q7 à Q6Q7, celles-ci étant remplacées par des produits locaux plus chers.

Le diagramme fait facilement ressortir les conséquences économiques. La politique d'achat n'a absolument aucun effet sur les producteurs ou consommateurs de l'Est dans cet exemple. Les consommateurs de l'Ouest voient leur situation se détériorer d'un montant équivalant à la somme des zones 1 + 2. La zone 1 représente la rente qui revient aux entreprises locales, probablement comme prévu. La zone 2 représente une perte de production de poids mort qui s'explique par le fait que les produits chers de l'Ouest remplacent les importations meilleur marché. Cette perte constitue également le coût total de la distorsion de l'économie nationale. Il faut noter que, dans cet exemple, c'est la région qui impose la barrière qui en absorbe tous les coûts, en supposant un prix mondial fixe auquel le Canada peut acheter ou vendre tant qu'il le désire. À la figure 18-4, si l'Ouest devait exclure les produits de l'Est complètement, la quantité Q1Q2 serait tout simplement réorientée vers le marché international.

Whalley offre une évaluation des gains d'efficacité que l'on retirerait de l'abolition des politiques d'achat des gouvernements provinciaux. C'est le Québec qui enregistrerait les gains les plus élevés, soit de l'ordre de 31 millions de dollars. L'Ontario vient ensuite avec 28 millions de dollars, suivie de l'Alberta avec 11 millions, de la Colombie-Britannique avec 10 millions, des provinces de l'Atlantique avec 9 millions et, finalement, du Manitoba et de la Saskatchewan avec 8 millions. Le total, pour le Canada, atteindrait près de 100 millions de dollars. Ces chiffres ne représentent évidemment qu'une très faible proportion du produit intérieur brut, national ou régional.

Le modèle suivi pour effectuer ces calculs ne représente qu'une des nombreuses façons d'analyser les politiques d'achat. On pourrait également supposer que l'on accorde la préférence, non seulement aux four-

**FIGURE 18-4 Incidence des barrières commerciales interprovinciales**



nisseurs locaux, comme ci-dessus, mais, dans une moindre mesure, à d'autres entreprises canadiennes par rapport aux entreprises étrangères. Dans ce cas, une partie de la rente libérée par la région de l'Ouest reviendrait également aux producteurs de l'Est. Les pertes d'efficacité estimatives ne devraient pas varier grandement. Ou encore, on pourrait concevoir un modèle selon lequel la préférence accordée aux fournisseurs locaux entraînerait un excédent de l'offre dans l'Est, ce qui ferait baisser les prix et entraînerait davantage d'effets sur la production et la consommation. Encore une fois, il y aurait probablement très peu d'effets quantitatifs supplémentaires. Eastman et Stykolt ont élaboré un autre modèle qui ferait certainement augmenter le coût des barrières. Ils examinent surtout leurs effets sur la taille, et donc sur l'efficacité des usines canadiennes. Si, pour accéder à chaque marché provincial, une entreprise doit exploiter plusieurs usines, chacune produisant en petite série, elle perd les avantages des économies d'échelle. Ces pertes représentent un coût pour l'économie canadienne. Anderson et Bonsor examinent le modèle de Eastman-Stykolt dans le document cité à l'Annexe A. Là encore, on peut établir un parallèle avec le débat sur le libre-échange international : par exemple, les producteurs canadiens pourraient améliorer leur efficacité si on leur assurait l'accès à l'ensemble du marché canadien, mais par contre ces avantages paraissent plutôt faibles lorsqu'on les compare aux avantages semblables qu'ils retireraient d'un accès à l'immense marché américain. Les deux idées se rejoignent, cependant, si l'on estime que pour réussir sur le marché américain, les usines canadiennes devront rationaliser leurs activités.

**Les régies des marchés agricoles**

**DESCRIPTION**

Les régies des marchés agricoles figurent aussi fréquemment au banc des accusés dans le débat sur l'union douanière. Certaines régies s'occu-

pent essentiellement de promotion, et elles interviennent donc très peu dans l'allocation des ressources. D'autres, cependant, cherchent à contrôler l'offre au plan national afin de stabiliser et d'augmenter les revenus des producteurs. Pour ce faire, elles ont recours à des systèmes de contrôle des importations, de restriction des importations, de contingentement et, à l'occasion, de fixation des prix. Il existe actuellement quatre régies, qui s'occupent du marché des poulets, des dindes, des oeufs et du lait industriel. Les régies provinciales contrôlent également le lait liquide, et une autre agence en Ontario contrôle le tabac.

Ce sont les régies de gestion de l'offre qui ont le plus attiré l'attention. De nombreuses études ont indiqué qu'une mauvaise allocation de la part de ces régies pouvait avoir des conséquences importantes : jusqu'à 60 pour cent de production perdue pour chaque dollar de revenu transféré aux agriculteurs, pour citer le chiffre estimatif le plus extrême. Une partie de ce coût s'explique par le fait qu'il existe des contrôles sur les échanges interprovinciaux, aussi bien que sur les échanges internationaux; le Canada est un marché « éclaté » (Haak *et al.*, 1981). C'est cette dimension interrégionale qui nous intéresse ici.

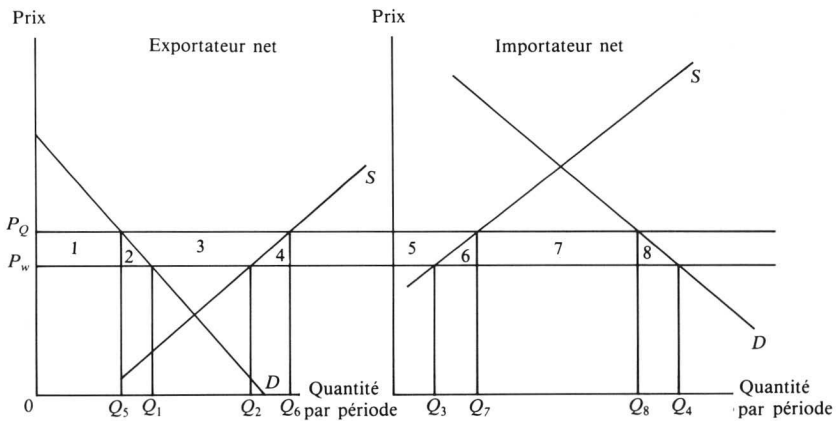
Les mécanismes de base des régies peuvent être décrits rapidement. Une loi votée par le gouvernement fédéral en 1949 donnait aux régies provinciales le pouvoir de contrôler le commerce interprovincial et international des produits agricoles, complétant ainsi les pouvoirs intra-provinciaux déjà dévolus à celles-ci. Mais lorsque, pour des raisons constitutionnelles, ces pouvoirs lui ont été retirés, le système actuel a été mis en place. À la fois les gouvernements fédéral et provinciaux délèguent leurs pouvoirs de réglementation à une régie nationale. Cette régie fixe un niveau de production par province pour une marchandise donnée et une régie provinciale répartit ensuite ce volume de production entre les divers producteurs. Les quotas de production des provinces ne correspondant jamais exactement à la consommation, les marchandises réglementées font quand même l'objet d'un commerce entre les provinces. Mais comme les volumes de production sont rarement répartis sur la base d'avantages comparatifs apparents de la production, on a toujours pensé que le commerce interprovincial de ces marchandises est moins important qu'il ne le serait naturellement, au prix d'allocations inefficaces supplémentaires. C'est ce dernier point que nous voulons à présent examiner.

## LES COÛTS ÉCONOMIQUES

Pour analyser les effets économiques des régies des marchés agricoles, nous pouvons utiliser le même modèle de commerce entre deux régions que celui utilisé par Thirsk (voir Annexe A). Celui-ci adopte une approche en deux étapes. Il examine d'abord les conséquences qui résultent de la restriction des échanges de produits agricoles au plan

international et, ensuite, les effets des barrières supplémentaires qui limitent les échanges interprovinciaux. La figure 18-5 illustre la première étape. Il présente le cas de deux régions. L'une réussit à exporter la quantité  $Q_1Q_2$  à des acheteurs étrangers au prix mondial  $PM$ . L'autre est importateur net (de fournisseurs étrangers) de la quantité  $Q_3Q_4$  à ce prix. Ainsi, à cette étape de l'analyse, le Canada exporte et importe également ce produit agricole. Les coûts du transport pourraient expliquer cet état de chose, comme dans le modèle de commerce interrégional de Melvin décrit ci-dessus.

**FIGURE 18-5 Incidence des offices de commercialisation**



Supposons à présent que les importations en provenance de l'étranger soient interdites, alors que le commerce interprovincial s'effectue librement. Les consommateurs de la région importatrice se tournent alors vers les autres provinces pour s'approvisionner, et le prix national s'élève à  $P_Q$ , lorsque l'excédent de l'offre d'une région correspond exactement à l'excédent de la demande de l'autre. Le Canada devient alors auto-suffisant pour ce produit. Les consommateurs de la région exportatrice perdent la somme des zones 1 + 2, tandis que les producteurs de cette région bénéficient du montant des zones 1 + 2 + 3. La zone 3 représente donc le gain net de la région, attribuable à la plus forte valeur des échanges interrégionaux. La zone 4 constitue une perte d'efficacité (poids mort). Les consommateurs de la région importatrice perdent un surplus de consommation équivalant aux zones 5 + 6 + 7 + 8. Les producteurs de cette région gagnent le montant de la zone 5, ce qui entraîne une perte régionale nette de 6 + 7 + 8. Si l'on élimine la partie correspondant au transfert interrégional (zone 7), les pertes d'efficacité au plan national sont représentées par les triangles familiaires de consommation et de production 2 + 4 + 6 + 8.

Thirsk suppose ensuite que l'on procède à une ré-allocation des quotas, la région exportatrice réduisant sa production en faveur des producteurs de la région importatrice qui augmentent leur part. L'analyse est trop complexe pour être présentée en détail ici. Nous nous contenterons de remarquer que ce nouveau pas vers l'auto-suffisance des provinces se traduit par de nouveaux effets d'allocation et de distribution qui s'ajoutent à ceux imputables à la restriction des importations étrangères. Les consommateurs de la région importatrice sont une fois de plus perdants, tandis que les producteurs en profitent, comme prévu. Les consommateurs de la région exportatrice ne sont pas touchés, étant donné que le prix qu'ils paient pour les produits agricoles ne change pas dans le modèle utilisé. Le sort des producteurs de cette région est ambigu; ils perdent un certain nombre de ventes, mais profitent par contre de prix plus élevés sur les ventes qu'ils conservent. On enregistre de nouvelles pertes de bien-être étant donné que la production et la consommation de la région importatrice sont touchées : les produits locaux remplacent les importations meilleur marché.

Les coûts de l'auto-suffisance nationale (étape 1 de l'analyse de Thirsk) sont étonnamment élevés. S'ils sont supérieures aux pertes du triangle du bien-être habituelles, c'est parce que l'on a tenu compte de deux autres effets dans certaines des analyses. Premièrement, on a estimé qu'au moins une partie des gains des producteurs serait annulée par les efforts déployés pour obtenir et défendre une position de monopole. Deuxièmement, l'efficacité de la production serait de toute évidence touchée par les politiques de contingentement, ce qui signifie que les courbes de l'offre se déplaceraient vers la gauche. Ces deux phénomènes entraînent davantage de pertes économiques de poids mort.

Thirsk offre une nouvelle estimation des coûts supplémentaires découlant de la restriction des échanges de produits agricoles entre provinces. Au tableau 18-8, il présente des chiffres pour chaque province ainsi que pour le pays dans son ensemble pour trois produits différents. Dans le cas des oeufs, la production totale perdue s'élève à moins de 82 000 dollars, dont la moitié au Québec; pour les poulets, il évalue ce chiffre à 302 600, et à 26 500 pour les dindes. La perte totale pour ces trois denrées, en d'autres termes, est inférieure à 500 000 dollars : soit environ 1 pour cent des coûts de bien-être que représente la réalisation de l'auto-suffisance nationale. Ceci se compare au chiffre de 2,5 pour cent obtenu par Cappe et Wogin (1981) pour le lait industriel. La différence, selon Thirsk, s'explique par la plus grande variation des coûts entre les diverses provinces dans cette industrie.

### ***La réglementation du camionnage***

#### **DESCRIPTION**

On accuse souvent la réglementation du camionnage d'altérer les échanges interprovinciaux. Dans sa monographie, Whalley cite six élé-

**TABLEAU 18-8 Coûts estimatifs des barrières au commerce interprovincial des produits agricoles, 1982**

	Oeufs	Poulets de grill	Dindes
	<i>(milliers de dollars)</i>		
Colombie-Britannique	—	22.7	—
Alberta	6.4	92.4	15.5
Saskatchewan	3.7	95.2	2.9
Manitoba	—	—	—
Ontario	—	—	—
Québec	40.1	—	2.3
Nouveau-Brunswick	11.0	24.4	2.1
Nouvelle-Écosse	18.0	32.2	3.7
Île-du-Prince-Édouard	6.7	0.6	—
Terre-Neuve	8.6	35.1	—
Canada	81.7	302.6	26.5

Source : Thirsk, 1986.

ments de la réglementation des transports qui pourraient avoir des effets interprovinciaux. Toutes les provinces contrôlent l'accès au camionnage interprovincial et toutes, à l'exception de l'Alberta, réglementent les tarifs. En outre, il existe des exigences d'immatriculation, des réglementations visant le poids et la dimension, une surveillance plus sévère à l'égard des transporteurs interrégionaux (par rapport aux transporteurs intrarégionaux), ainsi que des taxes sur le carburant et les ventes. Toutes ces pratiques font que les échanges entre provinces ne se font pas du tout librement dans le domaine des services de camionnage. Encore une fois, la question est de savoir quel coût cela représente pour l'économie canadienne.

### LES COÛTS ÉCONOMIQUES

Pour analyser les effets économiques de la réglementation du camionnage, on a recours aux mêmes techniques que celles utilisées pour les régies des marchés agricoles. On peut envisager différents types de réglementation. On peut carrément interdire tous les transporteurs des autres provinces, en limitant ou non leur nombre dans la province. On peut également permettre les activités interrégionales dans une certaine mesure, mais interdire les activités internationales. Finalement, on peut également lever les quotas internationaux. Comme dans le cas des régies des marchés, plus la réglementation est restrictive, plus les coûts d'efficacité seront élevés pour l'économie nationale dans son ensemble.

Le tableau 18-9 présente les gains d'efficacité qui, selon les estimations de Whalley, devraient résulter de l'abolition de la réglementation du camionnage interprovincial. L'Ontario et l'Alberta bénéficient généralement de la réglementation actuelle, dans la mesure où leurs transporteurs récupèrent une partie de la rente des autres provinces. La Colombie-Britannique, qui est de loin la plus désavantagée dans le système actuel, pourrait retirer près de 6 million de dollars d'une déréglementation. Le Québec vient ensuite avec 1,6 million de dollars, suivi des provinces atlantiques avec 0,8 million et du Manitoba et de la Saskatchewan avec 0,2 million. Ces chiffres, tout en étant supérieurs à ceux des produits agricoles, sont encore faibles par rapport au PNB de chaque région.

**TABLEAU 18-9 Effets de l'abolition de la réglementation du camionnage, 1981**

Région	Gains ou pertes des régions (millions de dollars 1981)
Provinces atlantiques	0,8
Québec	1,6
Ontario	-0,4
Manitoba/Saskatchewan	0,2
Alberta	-5,6
C.-B.	5,9

Source : Whalley, 1986. (Les chiffres proviennent de l'ébauche disponible la plus récente et n'ont qu'une valeur indicative.)

### *Les politiques sur l'alcool*

#### DESCRIPTION

Une multitude de règlements régissent la production et la vente de l'alcool au Canada. Nous examinerons ceux qui ont un effet sur le commerce interprovincial. Ils peuvent prendre diverses formes. Il est courant que les vins, bières et spiritueux venant d'autres provinces subissent des hausses de prix plus importantes que les variétés locales, et l'écart est encore plus considérable pour les marques importées. En outre, la plupart des provinces font la promotion de leurs propres produits en leur fournissant des étalages particuliers dans les magasins, en les mettant bien en évidence sur les tablettes, en les distribuant plus largement, en leur imposant des normes de production différentes, et en exigeant que les restaurants offrent des vins locaux comme vins maison. Toute cette réglementation a pour effet net de rendre les provinces davantage auto-suffisantes dans leur consommation d'alcool qu'elles ne le seraient autrement, en partie aux dépens des autres provinces.



## LES COÛTS ÉCONOMIQUES

Les diagrammes qui sous-tendent l'économie des politiques sur l'alcool sont trop complexes pour être inclus dans une étude générale comme celle-ci. Nous nous contenterons de dire que l'on a adopté la même approche de base, mais que le déplacement des diverses courbes de l'offre et de la demande est bien plus compliqué. Les estimations de Whalley démontrent que deux provinces (le Québec et l'Ontario) ne subissent aucun coût. Les provinces atlantiques enregistrent un coût de 10 millions de dollars et l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan, un peu plus de 2 millions de dollars. Le chiffre avancé pour la Colombie-Britannique est de 660 millions de dollars, ce qui semble peu plausible, et résulte probablement d'une erreur dans le modèle ou les données.

### *Les calculs d'équilibre général*

Whalley évalue également l'ensemble des coûts économiques des obstacles au commerce interprovincial, à l'aide de son modèle d'équilibre général. Pour des raisons techniques, les obstacles doivent être représentés comme des surcharges *ad valorem*; il est impossible de les représenter individuellement, comme dans le cadre d'un équilibre partiel. La technique adoptée consiste à comparer un équilibre qui comporte une surcharge de 2 pour cent sur tous les échanges interprovinciaux avec un équilibre qui n'aurait aucune surcharge. La première colonne du tableau 18-10 indique les résultats que l'on obtiendrait en abolissant toutes les barrières interrégionales, tandis que dans la seconde on a supposé que seules celles de l'Ontario seraient abolies.

### **Les orientations de réforme**

Il ressort des faits présentés dans les passages précédents de ce chapitre qu'il n'y a pas vraiment de distorsion de l'union douanière canadienne actuellement. Il existe un grand nombre d'obstacles de toutes sortes au commerce interprovincial, mais ceux-ci ne semblent pas très importants quantitativement. Pris individuellement, les calculs effectués ont produit des chiffres étonnamment petits. Pris collectivement, ces chiffres sont quelque peu plus importants, mais pas énormément. Même si l'on doublait ou si l'on triplait les chiffres estimatifs en supposant qu'il puisse y avoir des problèmes de données ou autres, les chiffres sembleraient encore minimes par rapport à ceux qui découlent de l'imposition de taxes ou de tarifs douaniers, pour prendre deux exemples. Il est également peu probable que l'on obtiendrait des résultats réellement plus élevés en utilisant des modèles différents (qui tiendraient compte d'éléments comme les économies d'échelle ou la rationalisation des industries).

**TABLEAU 18-10 Équilibre général – Effets de la suppression de la barrière de 2 pour cent sur le commerce interrégional de tous les produits**

	1 <sup>er</sup> cas	2 <sup>e</sup> cas
<b>A. Jicksian EV's (millions de dollars)</b>		
Provinces atlantiques	-0,3	-9,4
Québec	-7,7	8,9
Ontario	-16,3	-3,6
Manitoba/Saskatchewan	-0,9	1,9
Alberta	53,5	0,6
C.-B.	-9,7	0,3
Total	-17,3	-2,7
<b>B. Changement dans les termes des échanges (calcul des changements de % pondérés des nouvelles quantités d'équilibre)</b>		
Provinces atlantiques	-0,08	-0,10
Québec	-0,05	0,02
Ontario	-0,01	-0,01
Manitoba/Saskatchewan	-0,06	0,01
Alberta	0,07	0,01
C.-B.	-0,06	0,0

*Source* : Whalley, 1986. (Les chiffres proviennent de l'ébauche disponible la plus récente et n'ont qu'une valeur indicative.)

*Notes* : 1<sup>er</sup> cas : suppression des barrières de 2% dans toutes les régions.  
2<sup>e</sup> cas : suppression des barrières de 2% en Ontario.

On peut donc se demander pourquoi les barrières commerciales inter-provinciales sont devenues un enjeu aussi important depuis quelques années. De toute évidence, on manquait d'informations sur le sujet. On estimait que les barrières pouvaient avoir des conséquences sur l'efficacité de l'économie; maintenant que cette affirmation est remise en cause, la question devrait perdre de son importance. Or, rien ne laisse croire que cela est en train de se produire. Cet intérêt soudain peut également s'expliquer par le fait que le gouvernement fédéral a introduit le sujet dans le débat constitutionnel par tactique. Bien que cette hypothèse soit presque certainement juste, elle n'explique pas pourquoi cette stratégie a eu un tel succès. Les Canadiens, semble-t-il, s'inquiétaient, et s'inquiètent réellement, de l'existence de barrières commerciales internes, sans connaître réellement leur ampleur ni leurs effets réels.

Il existe au moins six raisons pour lesquelles il faudrait bien plus se préoccuper des barrières commerciales internes que les chiffres ci-dessus ne le suggèrent. Premièrement, il est toujours possible que leurs

coûts économiques ne s'accroissent de beaucoup très facilement et très rapidement. Il faut se rappeler que si ces coûts sont peu élevés, c'est parce que les barrières sont relativement restreintes, et parce que le degré de collaboration et de coordination interrégional est encore considérable. Cette situation pourrait changer, et, une fois amorcé, ce processus pourrait aller très loin.

Comme Brander le démontre dans son document de recherche (voir Annexe A), le système du fédéralisme semble reposer sur des règles du jeu théoriques. Des groupes — les provinces, par exemple — concluent souvent des ententes mutuellement bénéfiques, chacun des membres s'abstenant de prendre des mesures qui pourraient être avantageuses pour lui-même en l'absence de représailles, mais qui pourraient être destructives pour tous deux en cas de représailles. Comme on le sait, ces arrangements coopératifs sont généralement instables. On court toujours le risque de se laisser tenter par des avantages à court terme et par l'illusion que les autres parties ne se rendront peut-être pas compte des mesures prises.

Dans le contexte actuel, on peut craindre qu'une telle dégradation de la situation ne se produise incessamment. L'Alberta, par exemple, en prenant récemment position en matière de stratégie industrielle, a menacé d'instaurer sa propre politique d'achat si les autres provinces refusaient d'assouplir la leur. Il n'est jamais facile de déterminer si le fait de dresser des barrières est justifié, mais il ne fait nul doute que les pertes économiques seraient importantes si la chose se produisait. La vraie question est de savoir si les gouvernements canadiens risquent vraiment de se laisser entraîner dans un tel processus dont tous souffriraient. Il est vrai que la nature restreinte et ouverte de la plupart des économies provinciales limite considérablement une telle éventualité. Pourtant, les théories sur l'interdépendance stratégique comportent justement cette possibilité, même s'il est évident que tout le monde en subirait les conséquences.

L'importance accordée à la question des barrières interprovinciales pourrait bien n'avoir rien à voir avec l'importance des pertes qu'elles pourraient entraîner; par contre, ces pertes pourraient bien revêtir une importance symbolique considérable. Pour certains, la liberté de pouvoir vendre ses produits n'importe où, même si l'on n'a pas vraiment l'intention d'exercer ces droits, constitue l'essence même d'une nation (voir l'étude de Rodgers-Magnet et Magnet, dans la liste de l'Annexe A). On attend généralement plus d'un régime fédéral que de simples avantages économiques. Celui-ci doit pouvoir procurer également un sens d'appartenance à une communauté nationale. Et cette réalité ne se limite pas à la circulation des biens entre les provinces; nous y reviendrons d'ailleurs plus loin.

La crainte, exprimée par certains, que l'existence de barrières commerciales interprovinciales ne compromette ou n'empêche la con-

clusion d'une entente sur la libéralisation des échanges internationaux est un troisième facteur dont il faut tenir compte. Nos partenaires, notamment les États-Unis, insisteraient probablement pour que l'on abolisse les politiques d'achat des gouvernements ou encore les politiques de fixation des prix de l'alcool discriminatoires avant de conclure une entente de libre-échange. En refusant, nous renoncerions aux avantages économiques que nous pourrions retirer d'une telle entente. Et comme certains estiment que ces avantages seraient considérables, les effets indirects des barrières interprovinciales prennent une importance accrue.

Quatrièmement, il y a probablement un rapport entre le libre-échange au Canada et l'éventuelle libéralisation des échanges avec le reste du monde, et avec les États-Unis en particulier. D'une part, on peut y voir une alternative : en réussissant à nous assurer des débouchés aux États-Unis, nous n'aurons plus besoin de nous préoccuper autant du tort que peuvent causer les barrières à l'intérieur du Canada. Par contre, si notre accès au marché américain ne devait pas être assuré, nous devrions minimiser d'autant plus les mesures internes. Mais on peut également considérer que ces deux objectifs se complètent. L'imposition de restrictions plus sévères sur les échanges intérieurs que sur les échanges entre le Canada et un autre pays serait politiquement inacceptable. Pour s'imposer sur le marché américain, l'industrie canadienne doit être aussi efficace que possible, et non pas entravée par des barrières internes. Qui plus est, lors des négociations commerciales elles-mêmes, les intérêts américains s'opposent fort probablement aux politiques préférentielles provinciales et fédérales, et les pressions pour que l'on réduise les barrières intérieures seront d'autant plus fortes.

Deux autres facteurs ne semblent pas encore avoir été pris en compte; l'asymétrie de la fédération canadienne d'abord. Le marché de l'Île-du-Prince-Édouard peut sembler sans importance pour les producteurs ontariens, alors que l'inverse n'est absolument pas le cas. En garantissant à l'Île-du-Prince-Édouard le plein accès au Canada central, on augmente de plus de 100 fois son marché potentiel. Même le fait de pouvoir expédier librement ses produits aux autres provinces atlantiques a un effet important sur une économie de cette taille. Et il en est de même, bien que de façon moindre, pour les sept autres provinces les moins grandes. L'absence de restrictions sur le commerce interne peut n'avoir qu'un effet global restreint, mais en l'absence de libre-échange multilatéral, elle revêt une importance vitale pour les petites provinces. Et si l'on admet qu'une fédération peut être jugée en partie sur la façon dont elle réussit à protéger les intérêts de ses membres les plus faibles, les barrières commerciales internes méritent que les décideurs du gouvernement continuent de s'en préoccuper.

Le dernier point est étroitement lié. L'existence de barrières commerciales internes peut entraîner une concentration de l'activité économi-

que dans les deux provinces centrales. Par contre, lorsque le commerce se fait réellement librement dans le pays, le choix de l'emplacement des entreprises est déterminé naturellement par les avantages ou les inconvénients des diverses régions. Mais lorsque des restrictions risquent d'entraver l'expédition des marchandises, d'autres facteurs entrent en jeu. Il est évidemment plus intéressant de s'installer en Ontario, en risquant de perdre le marché de l'Île-du-Prince-Édouard, que l'inverse. Cette situation peut se comparer avec celle des entreprises canadiennes qui s'établissent aux États-Unis en prévision d'un renforcement du protectionnisme américain. On pourrait donc également préconiser la suppression des barrières commerciales interprovinciales afin de favoriser le développement régional.

La nécessité d'agir rapidement pour proposer une réforme du marché canadien dépend de l'importance que l'on accorde aux barrières commerciales internes. Pour ceux qui estiment que leurs coûts sont faibles, la meilleure chose à faire est de ne rien faire. Ceux-ci avancent que leurs effets sur l'efficacité sont faibles aujourd'hui et le demeureront probablement. Les provinces sont essentiellement de petites économies ouvertes; elles n'ont qu'un faible pouvoir, sinon aucun, de faire subir à d'autres le poids de politiques protectionnistes, et il n'y a rien dans le concept du fédéralisme qui empêche une province de se nuire à elle-même. De toute manière, les électeurs ne permettraient probablement pas que d'importantes distorsions puissent subsister longtemps. Aussi séduisante que cette position puisse sembler en théorie, il est fort probable que peu de gens conseilleraient sans réserve au Canada d'en faire sa politique.

Chez ceux qui voient dans les barrières internes un problème réel ou du moins potentiel, on avance toutes sortes de propositions de réformes. On distingue au moins quatre types de recommandations différentes. La première catégorie tient compte de l'argument de base avancé dans le paragraphe précédent, mais reconnaît que certaines des provinces, l'Ontario et le Québec en particulier, pourraient bien être assez importantes pour faire subir à d'autres les coûts de leurs actions. La solution est donc logique. Il conviendrait de décentraliser davantage le pouvoir économique; pour l'octroyer aux municipalités, par exemple, précisément parce qu'il y aurait peu à craindre que des unités aussi petites puissent causer du tort. (Voir Breton, 1985; et les études de la Commission réalisée par Kitchen et McMillan et par Bélanger, à la liste de l'Annexe A.) Ceci pourrait se faire sous forme de changements constitutionnels ou simplement par le transfert du contrôle des ressources fiscales vers le bas.

Les trois autres propositions entrant dans cette catégorie sont plus traditionnelles. Simeon (1984) les a décrites de la façon suivante :

- enchâsser dans la Constitution des droits juridiques pour les citoyens et des interdictions visant les gouvernements;

- demander au gouvernement de garantir et de contrôler le marché intérieur; et
- convenir d'une sorte de démarche intergouvernementale, qui comprendrait un « code de conduite » négocié.

Toutes ces propositions présentent un certain nombre d'avantages et de désavantages importants. Nous allons examiner chacune d'entre elles brièvement. (Remarque : l'analyse qui suit est très proche de l'analyse présentée par Simeon.)

### *Le recours aux pouvoirs judiciaires*

Incorporer des droits de mobilité dans une Charte des droits et libertés, comme nous venons de le faire, ou étendre l'Article 121<sup>4</sup> actuel pour englober les barrières non tarifaires visant tous les facteurs de production, implique que les tribunaux seraient les arbitres des actions du gouvernement et les gardiens du marché commun. Ceci offre certains avantages. Le règlement de cas particuliers ferait autorité et serait final. Après une première période d'incertitude, les décideurs du secteur privé pourraient compter sur une situation plus stable que lorsque celle-ci dépend d'orientations politiques changeantes. Et surtout, les citoyens et organismes privés pourraient tenter des poursuites. Les droits des particuliers l'emporteraient donc sur les gouvernements.

Il existe toutefois deux raisons sérieuses de ne pas mettre les marchés intérieurs sous la garde des autorités judiciaires. Les tribunaux, tels qu'ils sont constitués actuellement, manquent souvent de connaissances et d'expérience dans le domaine économique. De par leur nature, les tribunaux sont obligés de trancher, de choisir entre le noir ou le blanc, le oui ou le non. Ils ne peuvent, et ne devraient pas faire de propositions constructives. Les pouvoirs judiciaires n'ont pas la possibilité de recourir aux compromis. Ils ne pourraient évaluer les aspects négatifs des barrières par rapport aux aspects positifs des buts recherchés. Ainsi une décision judiciaire pourrait court-circuiter le processus de négociation entre des intérêts concurrents, mais légitimes, pourtant nécessaire.

La période d'incertitude durant laquelle les tribunaux établiraient et clarifieraient la signification des faits nouveaux et de leurs restrictions, serait très longue (non seulement dans le cas d'initiatives nouvelles, mais également en ce qui a trait à la multitude de politiques fédérales et provinciales existantes). Les auteurs des nouvelles dispositions de la Constitution ne pourraient prévoir l'attitude des tribunaux et ne pourraient réellement être sûrs des véritables conséquences que celles-ci pourraient entraîner. Il serait inapproprié de recourir aux autorités judiciaires pour assurer la protection du marché alors qu'il n'existe pas encore de consensus politique et intellectuel sur la nature, les effets et la signification du problème. Les tribunaux seraient obligés d'élaborer leurs propres théories et politiques, ce qui réduirait la suprématie du

pouvoir législatif. Finalement, l'article 121 ne vise vraiment que les obstacles au commerce les plus manifestes et ne tient pas compte de la plupart des principaux instruments politiques qui modèlent le commerce et les investissements. Il est donc trop partial.

### *Le recours au gouvernement fédéral*

La façon la plus évidente de renforcer le rôle du fédéral dans la protection du marché consisterait à étendre l'article sur le commerce 91(2), pour englober « les biens, les services et le capital » et placer sous la compétence du gouvernement fédéral la concurrence, les normes de produits, la réglementation des valeurs, ainsi que d'autres éléments peut-être. La première proposition n'est pas très claire, étant donné que l'on peut considérer que l'article actuel comprend déjà les biens, les services et le capital. D'autre part, en élargissant l'article 91(2), on pourrait être encouragé à invoquer celui-ci pour justifier un pouvoir presque illimité du fédéral sur la scène économique, comme cela s'est produit aux États-Unis.

Quels seraient les avantages et les désavantages de faire intervenir le gouvernement fédéral, que ce soit par une modification de l'article 91(2) ou, plus directement en adaptant le concept de « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » ou du « pouvoir de désaveu » au domaine économique? Ce nouveau rôle serait conforme à ceux qu'il exerce déjà en matière de gestion économique, de stabilisation et de redistribution en général. On s'assurerait ainsi que les règles établies seront, en dernier ressort, soumises au mécanisme parlementaire, démocratique. D'ailleurs, Ottawa est le seul gouvernement qui soit explicitement chargé de maximiser la richesse nationale globale, de réaliser un équilibre entre les régions, de réconcilier les intérêts régionaux en conflit et d'accroître le bénéfice économique global. Cette responsabilité supplémentaire s'inscrirait parfaitement dans le mandat positif déjà dévolu à Ottawa, en vertu duquel le gouvernement est tenu de promouvoir l'intégration économique grâce au transport et à d'autres moyens.

Encore une fois, on peut avancer de solides arguments contre une telle démarche. Comme dans tous les autres cas où le gouvernement a le pouvoir discrétionnaire d'invalider une mesure provinciale ou d'intervenir dans des domaines de juridiction provinciale, ce pouvoir pourrait être incompatible avec un modèle de régime fédéral classique. Il pourrait inciter ouvertement à étendre de façon illimitée le pouvoir du fédéral. Et l'on s'exposerait ainsi sans cesse à des risques de confrontations majeures entre le fédéral et les provinces. En outre, certaines régions pourraient bien ne pas voir dans le gouvernement d'Ottawa un gardien impartial. Au contraire, elles pourraient le considérer — comme cela a souvent été le cas dans le passé — comme l'agent économique représentant les intérêts du Canada central. En lui conférant ainsi de nouveaux

pouvoirs, on créerait un climat d'incertitude, car les provinces ne pourraient jamais prévoir à quel moment leurs activités seraient remises en question. Finalement, il ne faut pas oublier que bon nombre de « barrières » au marché commun canadien sont le fait de mesures prises par le fédéral, plutôt que par les provinces, pour réaliser divers objectifs nationaux, en particulier l'atténuation des disparités régionales.

Que l'on choisisse de faire respecter les règlements par les autorités judiciaires ou par le gouvernement central, il faudrait recourir à un amendement constitutionnel. Nous avons déjà constaté combien la chose était difficile à réaliser — et, une fois réalisée, combien il est difficile d'apporter des changements. Les enjeux en cause seraient très élevés. Et l'on pourrait soit échouer, soit, ce qui serait peut-être pire, obtenir des dispositions constitutionnelles soumises à tant de réserves et d'exceptions que nous pourrions finir par protéger les pratiques mêmes que nous cherchions à éliminer. Une démarche politique plus progressive pourrait s'avérer bien plus efficace à long terme.

### *La coopération intergouvernementale*

La possibilité de recourir à une sorte de mécanisme fédéral-provincial pour éviter les écueils des deux premières solutions a été avancée par le Comité consultatif de l'Ontario sur la confédération, ainsi que par d'autres groupes. Elle a été mise à l'ordre du jour constitutionnel dans le cadre de la proposition de la Saskatchewan préconisant une déclaration générale détaillée d'adhésion au marché commun, à la mobilité et à l'harmonisation des lois, les gouvernements s'engageant à revoir systématiquement et conjointement le fonctionnement de l'union. Le gouvernement fédéral a cherché à lier la discussion sur les ententes fiscales, et surtout sur l'harmonisation du système fiscal, à l'élaboration d'un « code de conduite fiscal ». Tout récemment, la Commission a adopté cette approche.

L'adoption d'un « code de conduite économique » commun représenterait un engagement symbolique, et toute infraction deviendrait bien plus embarrassante politiquement. Cette mesure serait politiquement acceptable pour bien des provinces, car c'est celle qui dérangerait le moins le statu quo, et elle a donc plus de chance de se concrétiser qu'un transfert d'autorité au gouvernement fédéral ou aux tribunaux. À condition qu'un forum intergouvernemental chargé de l'élaboration, et plus tard de la mise en application du code inscrive la protection du marché dans le cadre d'un processus politique explicite, soumis à des négociations, des échanges, des compromis et à la recherche d'un équilibre entre les divers intérêts, essentiel à la fédération. Cette solution permettrait également de relier la question du marché à des buts économiques plus larges, et reconnaît que dans bien des domaines, l'on ne saurait mettre au point des politiques nationales efficaces sans une collaboration entre le fédéral et les provinces.



Les désavantages de cette approche résident dans les conséquences qui découlent nécessairement de son caractère explicitement « politique ». Il n'est nullement garanti que l'harmonisation et la promotion du commerce se feraient mieux que par le passé. L'apport des citoyens n'est pas clairement défini, et rien ne garantit qu'un arrangement qui serait acceptable au gouvernement ne menacerait pas les intérêts privés. Le fait même qu'elle soit acceptable pour de nombreuses provinces implique que l'engagement d'Ottawa et de l'Ontario à renverser les tendances au protectionnisme ne se réalisera pas. Au minimum, la proposition pourrait se limiter à une injonction morale, sans dispositions pour régir son application.

Les recommandations de la Commission s'inspirent largement de ce genre d'approche intergouvernementale, sous réserve d'un certain nombre de dispositions qui permettraient de surmonter ses inconvénients. La Commission suggère donc que l'on renforce l'article 121 en rajoutant les « services » aux biens. Elle donne certains pouvoirs à Ottawa — par exemple, en lui conférant l'autorité sur les « normes des produits ». Mais le principal instrument préconisé est un code de conduite économique intergouvernemental qui serait conçu, et ensuite mis en application, par un conseil des ministres du développement économique. Les intérêts privés auraient accès au déroulement du processus et pourraient également faire connaître leurs préoccupations par le biais d'une commission d'experts sur l'union économique qui tiendrait des audiences, mènerait des recherches et ferait publiquement rapport au conseil des ministres.



# Le Canada en tant que marché commun

Ce qui distingue le marché commun de la simple union douanière, c'est la possibilité pour le capital et la main-d'oeuvre de se déplacer librement entre pays membres. Cet aspect de l'intégration soulève plusieurs nouveaux problèmes. On peut les résumer en posant trois questions générales. Quel lien y a-t-il entre mobilité des facteurs de production et rendement économique national? Quel lien y a-t-il entre mobilité et répartition du revenu entre les régions? Quel lien y a-t-il entre mobilité et équité régionale? Une fois que l'on a compris l'importance de la mobilité, il devient plus facile d'évaluer les effets des restrictions sur ces mouvements; mais le fait que les obstacles peuvent créer des distorsions dans les mouvements de facteurs n'implique pas nécessairement qu'ils soient socialement indésirables. Tout comme les restrictions au commerce interprovincial, ils doivent être examinés dans un contexte politique plus large pour être mieux compris.

Les paragraphes qui suivent reprennent chacun de ces points. La première section de ce chapitre présente une brève discussion théorique des liens entre mobilité des facteurs, rendement économique, répartition régionale du revenu et équité régionale, et ce, afin de démontrer l'importance économique de la libre mobilité, et par la même occasion, les conséquences néfastes des obstacles à cette mobilité. La deuxième section portera sur la question de l'efficacité globale, alors que la troisième et dernière section portera sur les disparités régionales et sur l'adaptation interrégionale.

### **La mobilité des facteurs et le rendement économique : les principes**

La mobilité des facteurs est un élément important dans une association économique régionale et il n'est pas souhaitable de restreindre ces

mouvements. Ceci découle de trois propositions. La première est que la production nationale totale sera d'autant plus élevée que le capital et la main-d'oeuvre pourront se déplacer facilement entre les provinces. Deuxièmement, la mobilité des facteurs tendra à aplanir les disparités régionales de revenu, sans toutefois les faire disparaître complètement. Troisièmement, la mobilité des facteurs rend la notion d'un fardeau économique régional extrêmement complexe. Chacune de ces propositions sera examinée à tour de rôle.

### *La mobilité des facteurs et la production globale*

L'hypothèse selon laquelle la mobilité des facteurs permet une plus grande efficacité économique globale peut être exposée brièvement. Il y a d'abord une composante statique ou « fixée dans le temps » : c'est la dotation ou la quantité de facteurs productifs, tels que le capital et la main-d'oeuvre, répartis entre les diverses régions. À chaque répartition correspondra un niveau unique de production globale. Le PNB atteindra toutefois son niveau maximum, lorsque les apports de la dernière unité de capital et de la dernière unité de main-d'oeuvre seront identiques dans toutes les régions. Pour comprendre de quoi il s'agit, supposons tout d'abord que cet état n'existe pas; c'est-à-dire que des unités marginales de capital et de main-d'oeuvre sont plus productives dans certaines régions que dans d'autres. Il sera alors possible de réaménager ces divers facteurs entre régions, de manière telle que les pertes de production des régions « exportant » des unités seront inférieures aux gains des régions qui en « importent ». C'est seulement quand tous les écarts ont été supprimés qu'il n'est plus possible d'augmenter la production nationale par le truchement d'une réallocation des ressources.

Il importe de noter que, lorsqu'ils ont la possibilité de se déplacer librement, les facteurs se répartissent d'eux-mêmes de façon très efficace entre les diverses régions. Si les salaires des travailleurs et les rendements du capital correspondent à la valeur de la contribution de ces facteurs à la production, tout écart de productivité entre les régions se reflétera nécessairement dans les salaires ou les taux de rendement. Si l'on postule qu'au moins certains des travailleurs ou des détenteurs de capitaux perçoivent le gain potentiel et réagissent en conséquence, on assistera alors à une réallocation appropriée des ressources. S'il y a émigration, la contribution de ceux qui restent augmentera en raison de l'accroissement du ratio capital/main-d'oeuvre et du ratio ressources/main-d'oeuvre. Pour la raison inverse, ces ratios diminueront dans la région où iront s'établir les travailleurs. Comme ces changements se reflètent dans les rémunérations des facteurs, les mouvements de capitaux et de main-d'oeuvre continueront jusqu'à ce que soient aplanies toutes les différences de salaire, et donc, les écarts réels de productivité. L'encouragement à se déplacer cesse en même temps que les bénéfices sociaux, et ce, pour les mêmes raisons.

Toutefois, l'efficacité économique nationale ne dépend pas seulement d'une allocation optimale des ressources à un moment particulier. Les facteurs doivent aussi pouvoir se déplacer d'une région à une autre si les circonstances l'exigent. Avec le temps, la prospérité d'une région augmentera et diminuera inévitablement au gré de divers facteurs : développements technologiques, évolution des termes d'échanges, découverte ou épuisement des ressources, situation politique à l'étranger etc. Une répartition spatiale du capital et de la main-d'oeuvre jugée optimale aujourd'hui, ne le sera certainement pas demain. Des gains peuvent être réalisés plus rapidement et plus complètement, ou des pertes minimisées, si l'économie en question peut passer le plus efficacement possible de l'ancien au nouvel équilibre d'allocation des ressources. Ainsi, la deuxième composante du lien entre les mouvements migratoires et la production globale a trait à l'efficacité du processus d'adaptation interrégionale. Plus le déplacement des facteurs peut s'effectuer aisément, plus les bénéfices économiques globaux seront importants.

Le coût potentiel des restrictions auxquelles est assujettie la mobilité des facteurs est maintenant évident. Les obstacles qui interrompent les mouvements migratoires avant que les prix des facteurs n'aient été égalisés, entraveront un mouvement socialement efficace. Comme on empêche de se déplacer des facteurs qui pourraient être plus productifs ailleurs, la production nationale sera inférieure au potentiel de l'économie. Dans un contexte dynamique, le déplacement du capital et de la main-d'oeuvre des régions à faible productivité vers celles à haute productivité se fera plus lentement et de façon partielle. Le coût social des obstacles sera égal à la différence entre la valeur du PNB, lorsque les restrictions existent, et ce que serait cette valeur si l'allocation des facteurs ne souffrait d'aucune distorsion.

### ***La mobilité des facteurs et les disparités régionales***

La répartition des revenus entre régions est la deuxième question qui se pose dans un contexte de marché commun. Nous avons vu au début de ce chapitre pourquoi il était nécessaire dans un État fédéral de comparer les niveaux de bien-être économique tant sur le plan interrégional que sur le plan interpersonnel. Ici nous examinerons à quelle répartition spatiale des revenus on peut s'attendre lorsque les facteurs peuvent se déplacer librement, et comment les obstacles à ces déplacements peuvent modifier ces attentes.

Postulons pour le moment qu'il n'y a aucun obstacle à la circulation interrégionale des biens et services; bref, qu'il y a liberté complète des échanges au plan interne. Tout producteur, où qu'il soit au pays, peut expédier ses produits à n'importe quel endroit où il est avantageux de le faire. Postulons de plus que la main-d'oeuvre et le capital sont également libres de se déplacer vers n'importe quelle région; il n'y a rien qui

empêche un ouvrier de la construction en Ontario d'accepter un emploi au Québec, ou un dentiste de l'Île-du-Prince-Édouard d'ouvrir une clinique en Alberta. Postulons enfin que tous les déplacements profitables de production ou de facteurs ont eu lieu et que rien ne provoquera d'autres changements. Quelle serait alors la répartition des revenus entre les régions?

Le libre-échange des biens et services, selon certaines d'hypothèses très restrictives, égalisera de lui-même les rémunérations des facteurs entre les régions; en d'autres mots, si les produits peuvent être librement échangés, cela suffira à garantir un même niveau de salaires et de rendements sur le capital dans toutes les provinces. L'intuition qui est à la base de cette théorie repose sur le fait que, si on fait abstraction des coûts de transport, le libre-échange nivellera les prix des produits entre les régions. Si les biens doivent être vendus à un même prix, et si la même technique de production est disponible partout, les facteurs doivent être rémunérés au même taux. L'égalité des prix de production garantit que les paiements totaux des facteurs sont les mêmes, tandis que le postulat relatif à la disponibilité de techniques de production identiques garantit que la division entre capital et main-d'oeuvre sera également identique.

En formulant le théorème de cette façon, on met en relief jusqu'à quel point, en réalité, il peut être restrictif. La technologie n'est pas identique d'une région à une autre; on ne produit pas tous les biens partout, et les coûts de transport ne sont évidemment pas nuls. Néanmoins, même s'il est irréaliste d'envisager une parfaite égalisation des prix des facteurs, il n'en demeure pas moins que le commerce a tendance à réduire les écarts entre les prix de production, et donc entre les rémunérations des facteurs. Il n'en demeure pas moins que le libre échange ne pourra à lui seul éliminer les disparités interrégionales de salaire ou de taux de rendement.

Toutefois, le commerce interrégional n'est pas la seule force du marché qui favorise l'égalisation des prix des facteurs. La mobilité des facteurs agira dans le même sens. Le capital et la main-d'oeuvre chercheront à s'installer dans les endroits qui rapportent davantage, et ce, jusqu'au point où les gains réels anticipés par les migrants et les investisseurs seront égaux aux coûts de déplacement. (Voir l'étude effectuée par John Vanderkamp figurant à l'Annexe A pour un survol des théories sur les migrations au Canada.) Lorsque les facteurs quittent les régions à bas salaires ou à faible taux de rendement, l'offre s'en trouve réduite par rapport à la demande, ce qui augmente les pressions à la hausse sur les prix. C'est le contraire qui se produira dans les régions qui accueilleront les nouveaux arrivants, les prix diminuant alors en raison d'un surplus d'offre. Si les mouvements migratoires n'entraînaient pas de coûts réels ou psychologiques, alors les prix des facteurs finiraient par être vraiment les mêmes partout. Mais dans l'hypothèse contraire, un écart d'équilibre

subsisterait, qui serait égal aux coûts de réinstallation auxquels viendraient s'ajouter toutes les préférences d'établissement qu'un migrant pourrait avoir.

Notons que les mouvements migratoires ont été définis comme étant sensibles aux écarts de revenu réel anticipé. L'usage de l'expression « revenu réel anticipé » vise à élargir le concept de mouvements migratoires économiquement motivés, afin d'y inclure les déplacements provoqués par les conditions de marché du travail. Le taux de chômage peut servir d'indice pour la probabilité d'obtenir un emploi dans une région donnée; plus il est élevé, moins les chances de trouver un emploi sont bonnes, et par conséquent plus le revenu anticipé sera bas pour tout niveau de salaire donné. La théorie prédit donc qu'il y aura migration des régions à taux de chômage élevé vers celles à taux faible, une fois pris en compte les écarts de salaire.

Jusqu'à maintenant, nous avons pris pour acquis qu'il n'y a que deux facteurs de production, soit la main-d'oeuvre et le capital, la conséquence étant que « salaires » et « rendement de capital » seront égalisés par la libre circulation. En réalité, évidemment, on retrouve plusieurs types de main-d'oeuvre dans une économie complexe et moderne, ceux-ci représentant autant de formations, d'aptitudes et d'expérience différentes, et donc de niveaux différents de salaires et de revenus. Les mouvements migratoires doivent donc être interprétés comme égalisant les revenus à l'intérieur de ces groupes spécialisés, et non pas les salaires en général.

Le même raisonnement s'applique au capital. A court terme du moins, les usines et leurs équipements sont mobilisés à des fins précises qui ne peuvent être modifiées instantanément. De plus, des perspectives d'investissement différentes comportent des risques différents pour les investisseurs et exigent donc des taux de rendement plus élevés pour qu'on les réalise. La mobilité du capital n'égalisera les rendements qu'à l'intérieur d'une même catégorie de risques. Enfin, certains facteurs tels les terrains et les ressources naturelles sont, à toutes fins utiles immobiliers. Leur valeur, et donc les rendements que peuvent en tirer leurs propriétaires, dépendent uniquement de considérations liées à l'offre et à la demande internes. Les différences interrégionales ne peuvent alors être corrigées par des mouvements migratoires et deviennent une rente économique pour leurs propriétaires.

Ce qu'il importe de constater, c'est que même si les mouvements migratoires égalisent les salaires à l'intérieur de chaque catégorie de main-d'oeuvre et les rendements sur le capital à l'intérieur d'une même classe de risques, ils n'égaliseront pas pour autant les revenus par habitant. Cela ne se produirait que si chacune des régions avait les mêmes dotations en facteurs. Tant que les assises économiques varient, les caractéristiques du marché du travail, les profils d'investissements et les combinaisons de ressources naturelles et de terrains varieront égale-

ment. Il s'agit là de différences que ni le commerce ni les mouvements migratoires, aussi efficaces soient-ils, ne pourront supprimer. Des régions ayant un grand nombre de travailleurs spécialisés, ou dotées d'importantes richesses naturelles auront des revenus par habitant plus élevés que celles ayant des industries à main-d'oeuvre peu spécialisée ou peu de ressources naturelles. Il est important de se rappeler que ce que prédit cette théorie, c'est l'égalité de rémunération des facteurs pour des facteurs comparables (ajustés, évidemment, pour tenir compte des préférences d'établissement et des coûts migratoires) et non pas l'égalité des revenus par habitant.

Il faut admettre que cette vision relativement optimiste des disparités régionales, bien qu'elle occupe une position dominante en science économique, n'est pas universellement partagée. Il existe une autre conception, généralement attribuée à l'économiste suédois Gunnar Myrdal, qui, tout en admettant l'existence du processus migratoire décrit plus haut, l'interprète comme un facteur de déséquilibre plutôt que d'égalisation. Une variante, connue sous le nom de « théorie de la dépendance », élaborée par des économistes latino-américains, a été adoptée initialement au Canada par des sociologues (Mathews, 1983). Elle affirme que les mouvements migratoires sont sélectifs parce qu'ils permettent aux meilleurs et aux plus intelligents de quitter les régions à bas salaires et de s'installer dans celles à hauts salaires, ce qui renforce les avantages de ces dernières. Attirés par l'économie la plus dynamique, les capitaux suivent la même direction plutôt que la direction inverse (celle que présupposent les théories plus simples). Les grandes économies en croissance qui peuvent exploiter les économies d'échelle et d'agglomération, sont plus innovatrices, etc. Le résultat net correspond à ce que l'on appelle l'accumulation causale : les riches deviennent plus riches et les pauvres plus pauvres, tandis que l'émigration hors des régions riches se poursuit jusqu'à ce que leurs assises économiques soient détruites. Il y a non pas égalisation mais concentration des rémunérations. Lorsque travailleurs et capitaux quittent une région, il y a non pas augmentation de la valeur de ceux qui restent, mais plutôt accélération de la baisse de l'activité économique au fur et à mesure que la taille du marché local et de son assiette fiscale diminue.

### *La mobilité et l'équité régionale*

Le concept de régions perdantes et gagnantes devient beaucoup plus complexe lorsqu'on tient compte de la mobilité des facteurs de production. À titre d'exemple, supposons que le gouvernement fédéral adopte une politique dont les effets (recherchés ou non) sont de stimuler l'activité économique globale d'une région du pays par rapport aux autres régions. Dans la région bénéficiaire, cela augmenterait la demande de

terrains, de main-d'oeuvre et de capitaux et tendrait à en faire monter les prix. Si les facteurs étaient absolument immobiles au niveau inter-régional, comme dans une union douanière par exemple, tout l'ajustement devrait s'effectuer de l'intérieur. Tous les avantages qui découlent de ces facteurs augmenteraient, entraînant peut-être un accroissement de l'offre pour chacun d'eux, jusqu'à ce que l'équilibre soit rétabli. Dans ce cas, il est possible d'identifier un effet régional précis, puisque les gains reviendraient aux personnes qui habitaient la région, avant et après la mise en oeuvre de la politique.

La situation inverse est également vraie. Une mesure qui tend à ralentir l'activité économique dans une région freine la demande de terrains, de main-d'oeuvre et de capital. Lorsque les prix sont flexibles, les avantages diminuent, sinon, le chômage apparaît. Il est possible, cependant, de localiser précisément les perdants, puisqu'on présume que tout l'ajustement s'est effectué de l'intérieur.

On ne peut en dire autant lorsque le mouvement des facteurs est permis entre les régions. Supposons, dans le cas du premier exemple donné, que des travailleurs d'autres régions du pays s'installent dans la région, afin de profiter de nouvelles possibilités d'emploi. Dans ce cas, la hausse des salaires se poursuivrait, mais d'une façon moins marquée. Certains des nouveaux emplois les plus rémunérateurs iraient aux personnes qui habitaient en dehors de la région avant l'adoption de la politique, mais qui y sont venues par la suite. À quelle région devrait-on attribuer les avantages dont ces travailleurs bénéficient? Devrait-on les attribuer à la région qu'ils ont quittée, puisqu'il s'agit de la collectivité à laquelle ils appartiennent réellement? Ou devrait-on les attribuer à la région où ils se sont installés, puisqu'elle constitue maintenant leur lieu de résidence? Évidemment, il n'existe pas de réponse précise à ces questions. Le même raisonnement s'applique dans le cas des capitaux, peut-être avec encore plus de force, puisque les nouveaux investissements sont encore plus mobiles que la main-d'oeuvre.

Cependant, la question est beaucoup plus compliquée. Comme nous venons de le voir, la migration diminue les différences salariales entre les régions. Le départ vers une nouvelle région, de travailleurs à la recherche d'emplois plus rémunérateurs, crée également un excédent de la demande de main-d'oeuvre dans la région d'origine et tend à y augmenter les salaires ou du moins à freiner le mouvement à la baisse s'il y existe du chômage. Ainsi, les travailleurs peuvent conserver leur emploi dans une région qui n'est pas du tout touchée par le programme fédéral et ils en bénéficient indirectement. Dans le cas extrême d'une mobilité parfaite de la main-d'oeuvre, toutes les différences de salaires secondaires à une politique économique fédérale seraient complètement éliminées par la migration. L'observateur qui n'aurait pas eu connaissance des événements jusqu'à ce point, serait incapable de déterminer, en ne se basant que sur les données salariales postérieures à la mise en oeuvre



de la politique, quelle région était visée à l'origine par les mesures gouvernementales.

Le même raisonnement s'applique de façon inverse dans le cas d'une politique qui ralentit l'activité économique dans une région. Le départ des travailleurs, lors d'une diminution de la demande de main-d'oeuvre, freine la baisse des salaires ou la hausse du chômage qui en résulterait autrement. Les effets généraux de la politique sur les habitants de la région, avant et après l'adoption de la politique, seront par conséquent atténués. Si les départs sont quelque peu importants, au point de modifier les conditions du marché du travail dans les régions de destination, les effets défavorables seront alors effectivement répartis dans tout le pays.

Au point de vue de l'élaboration des politiques, ces observations signifient que la mobilité des facteurs entre les régions peut jouer un rôle important dans la diminution des conflits économiques régionaux à l'intérieur d'un pays. Plus les facteurs sont libres de se déplacer, moins les dimensions régionales des politiques économiques nationales sont évidentes. Ce n'est pas que la mobilité doit être encouragée au-delà de ce que les individus entreprendraient normalement eux-mêmes en réponse à l'encouragement du marché, mais le but est plutôt de réduire le nombre de règlements faisant obstacle à de tels mouvements.

Ces remarques au sujet de la mobilité des facteurs et des doléances régionales suggèrent seulement que le concept de régions perdantes et gagnantes, par suite des politiques économiques fédérales, est complexe et non pas nécessairement qu'il ne soit pas valable. Cela est vrai pour deux raisons. Premièrement, la mobilité des facteurs entre les régions n'est pas parfaite et elle ne va pas sans comporter des coûts. Les nouveaux investissements peuvent répondre aux conditions créées ailleurs, mais les installations de production, une fois en place, restent fixes. Les propriétaires peuvent difficilement les déplacer dans une autre province, afin d'y trouver un taux de rendement des investissements supérieur ou, plus sérieusement peut-être, afin d'éviter des pertes précipitées dans la région où ils se trouvent. Lorsque le rendement des investissements sur place est en baisse, par suite d'une politique gouvernementale, et lorsque le déplacement est impossible, la valeur active du matériel diminue proportionnellement; les propriétaires subissent une perte en capital. Les répercussions du Programme énergétique national sur l'industrie du gaz et du pétrole dans l'Ouest canadien en est un exemple.

Les capitaux utilisés dans une région ne sont pas nécessairement la propriété des habitants de l'endroit, de sorte que, de toute façon, la perte en capital n'a peut-être pas d'effet précis dans la région. L'industrie du gaz et du pétrole où la participation étrangère est élevée illustre ce point. Il existe cependant un cas important et évident où la propriété et le domicile sont absolument reliés, il s'agit du logement. Les petites entre-

prises, surtout celles du secteur des services, sont un deuxième exemple. L'infrastructure municipale et provinciale en fournit un troisième. Les propriétaires de ces biens, ou ceux qui en ont la responsabilité, sont évidemment touchés par toute politique économique qui contribue à ralentir l'activité économique dans la région. Tout comme ces groupes ont tendance à être les défenseurs les plus ardents des mesures d'édification provinciale, ils critiqueront vivement ce qu'ils perçoivent comme de la discrimination de la part du gouvernement fédéral envers leur région. Selon eux, le niveau total d'activité économique est au moins aussi important que le rendement par habitant.

La mobilité de la main-d'oeuvre entre les régions n'est pas parfaite non plus et elle entraîne des coûts économiques aussi bien que psychologiques. Par conséquent, les politiques qui contribuent au départ de la main-d'oeuvre d'une région en viennent toujours à imposer les coûts d'ajustement à une partie de la population identifiable géographiquement. Les effets sont encore plus marqués, lorsqu'il existe de grandes différences culturelles ou une langue différente entre la région d'origine et la nouvelle région (consulter l'étude de Mireille Éthier mentionnée à l'Annexe A). Par exemple, la mobilité interprovinciale des francophones du Québec est beaucoup moins grande que celles des autres Canadiens, de sorte qu'une grande partie de l'ajustement imposé à l'économie québécoise par les politiques économiques fédérales s'effectue de l'intérieur. À elle seule, cette raison justifierait une analyse plus attentive des effets des politiques du gouvernement fédéral dans cette province.

Les terres agricoles et les ressources naturelles sont immobiles. Par conséquent, lorsqu'elles sont concentrées dans une région ou dans certaines d'entre elles, les politiques qui semblent répondre à des exigences sectorielles peuvent avoir des effets régionaux importants. Les prix locaux s'ajustent pour refléter les gains ou les pertes de revenus qu'entraînent les politiques gouvernementales, et les propriétaires locaux bénéficient de gains fortuits ou subissent des conséquences fâcheuses. Comme nous l'avons vu plus haut, les ressources naturelles sont souvent la propriété de non-résidents et la localisation des effets ultimes est imprécise. Cependant, comme dans le cas du logement, les terres agricoles sont presque entièrement occupées par les propriétaires et tout effet sectoriel correspond presque parfaitement à un effet régional. Pour cette raison, les mouvements de protestation des agriculteurs sont souvent décrits comme des conflits politiques régionaux.

L'autre raison pour laquelle les questions d'effets régionaux jouent un rôle important est que, lorsque les unités régionales constituent des collectivités réelles, telles que nous les avons décrites dans la première partie de ce texte, il est essentiel d'en maintenir l'intégrité économique à long terme. La migration imposée par des politiques économiques fédérales peut constituer une menace pour cette base. Sans toutefois aller

jusqu'à cette situation extrême, une région qui fait face à un recul économique et démographique peut avoir l'impression que le pouvoir politique qu'elle détient à l'intérieur de la fédération lui échappe. L'équilibre politique, ainsi que le bien-être individuel, doit donc constituer un critère d'équité dans une fédération. Cela pourrait expliquer pourquoi les demandes de traitement égal, ou les assertions concernant certaines pratiques injustes sont souvent formulées en termes de comparaisons avec d'autres provinces (Éthier).

## **Les obstacles à la mobilité des facteurs**

Il existe de nombreuses restrictions à la mobilité des capitaux et de la main-d'oeuvre dans les provinces. Elles ont été résumées dans la monographie que John Whalley a préparée pour la Commission et où il poursuit les analyses effectuées antérieurement par Safarian (1980), Shoup (1977), Maxwell et Pestieau (1980), et Whalley (1983). Deux études préparées pour la Commission sont aussi utiles dans ce contexte : l'étude de Sanda Rodgers-Magnet et de Joseph E. Magnet sur le libre mouvement de la main-d'oeuvre dans l'union économique canadienne et l'étude de Nicolas Roy sur le libre mouvement des capitaux. Dans les pages qui suivent, nous nous inspirons de ces deux textes afin d'illustrer la nature et la portée des restrictions à la main-d'oeuvre d'abord, et aux capitaux ensuite. L'information sur les coûts économiques, qui accompagne chacun des exposés, provient principalement de la monographie de John Whalley. On retrouvera à l'Annexe A les titres de ces trois études qui ont été réalisées pour la Commission.

## ***Les obstacles à la mobilité de la main-d'oeuvre***

### **DESCRIPTION**

En annexe de la monographie de Whalley, on retrouve dix types distincts de politiques ou de pratiques qui peuvent nuire à la mobilité de la main-d'oeuvre entre les provinces. En premier lieu viennent les pratiques d'embauche qui jouent en faveur des résidents. Le registre des travailleurs du pétrole à Terre-Neuve et l'interdiction au Québec touchant les travailleurs de la construction venant de l'Ontario sont les mesures les mieux connues, mais la Saskatchewan, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse sont aussi mentionnées. Deuxièmement, on retrouve le manque d'uniformité et de réciprocité dans les conditions provinciales d'admissibilité à l'exercice des professions, telles que le droit, l'architecture, le génie, la comptabilité, l'arpentage et la pharmacie. Dans ces cas, les restrictions vont d'une simple vérification de la qualification professionnelle à une condition exigeant que les avocats de l'extérieur de la province exercent pendant trois ans après avoir été reçus au Barreau.

Il existe également des différences substantielles quant à la façon dont les provinces réglementent les métiers, même si le Programme (volontaire) du timbre rouge a encouragé l'harmonisation. Les municipalités appliquent souvent leurs propres normes, ce qui limite même la mobilité à l'intérieur d'une province. Les règlements portant sur le salaire minimum, les heures de travail, la rémunération des heures supplémentaires et des congés varient selon les provinces, quoique Whalley cite une étude du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, selon laquelle ces variations ont relativement peu d'effets sur les mouvements de la main-d'oeuvre. Les systèmes d'enseignement varient considérablement d'une province à l'autre, mais ici encore, on possède peu de preuves que cela influence beaucoup les décisions quant à la mobilité de la main-d'oeuvre. Les restrictions portant sur l'accès aux prestations d'assistance sociale ont aussi été mentionnées dans ce contexte bien que les contributions fédérales au Régime d'assistance publique du Canada visent directement cette pratique.

Finalement, les deux autres facteurs mentionnés par Whalley sont les différences au niveau des impôts des particuliers et la langue. Nous avons déjà traité de la fiscalité et nous avons démontré que les variations des impôts peuvent aussi bien résulter d'une trop grande mobilité que d'une mobilité trop réduite. De la même manière que l'éloignement, la langue constitue un obstacle naturel. La mobilité des francophones entre les provinces est beaucoup moins grande que celles des anglophones, mais il serait difficile d'y voir une cause de distorsion de l'économie.

Ce qui précède ne constitue qu'un bref résumé des obstacles actuels à la mobilité de la main-d'oeuvre. Il existe de multiples autres façons, plus subtiles et non officielles, d'établir des distinctions en faveur des résidents d'une région. Même pour ce qui est des mesures que nous pouvons identifier, il est souvent difficile d'obtenir les renseignements permettant d'en calculer précisément les répercussions sur les mouvements de la main-d'oeuvre. Par conséquent, les estimations qui suivent doivent servir d'exemples seulement.

## LES COÛTS ÉCONOMIQUES

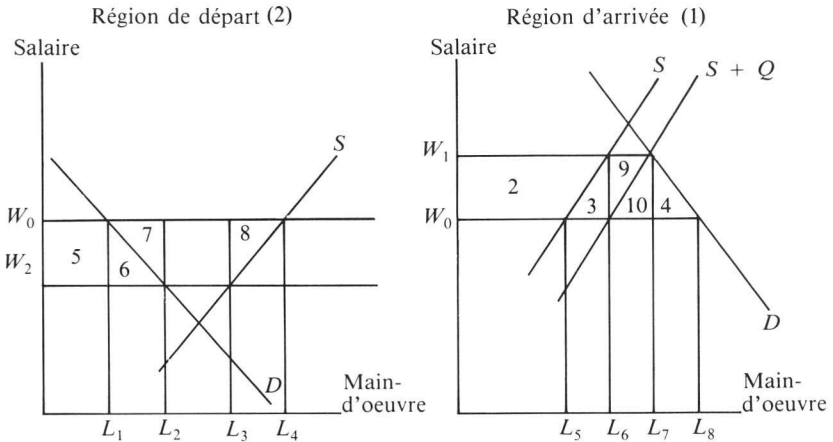
L'analyse des effets économiques des obstacles aux déplacements de la main-d'oeuvre entre les provinces utilise une méthode semblable à celle dont on se sert pour étudier les obstacles aux échanges commerciaux. La figure 19-1 décrit le marché du travail dans deux économies régionales. Les courbes montantes de l'offre indiquent que des unités additionnelles de main-d'oeuvre seront fournies à mesure que les taux des salaires augmentent, conséquence de l'arrivée de nouveaux travailleurs sur le marché du travail et d'une augmentation du nombre des heures prestées par les travailleurs déjà employés. Les courbes descen-

dantes de la demande signifient que, lorsque les salaires baissent, les entreprises qui maximisent leurs profits emploieront des unités additionnelles de main-d'oeuvre. Leurs coûts étant moins élevés, les ventes augmenteront et il deviendra avantageux pour ces entreprises de substituer la main-d'oeuvre aux autres intrants.

Les zones au-dessus des courbes de l'offre et de la demande permettent une interprétation utile au sujet du bien-être. La courbe de l'offre montre le prix minimal qui doit être payé, afin d'attirer sur le marché chacune des quantités spécifiques de main-d'oeuvre. La prédominance d'un salaire sur le marché signifie que certains travailleurs touchent une rente économique égale à la différence entre ce qu'ils reçoivent réellement par unité de travail fourni et le prix minimal qu'ils auraient accepté pour procurer cette unité de travail. Seul le dernier arrivé reçoit exactement ce prix minimal. Une analyse semblable peut être faite pour les employeurs. La courbe de la demande montre le montant maximal que les entreprises paieraient pour chaque unité de main-d'oeuvre employée. Les quelques premières unités sont très productrices, alors que les unités suivantes le sont moins. Cependant, l'entreprise paie le même taux à chaque travailleur. La différence entre le montant maximal qu'un employeur paierait pour embaucher chaque travailleur et le montant qu'il paie en réalité représente un profit pour le producteur. Ce n'est que pour le dernier travailleur embauché que la valeur pour l'entreprise est absolument égale au salaire payé.

Dans la figure 19-1, si la main-d'oeuvre est libre de se déplacer entre les provinces, le salaire d'équilibre (ne tenant pas compte des coûts de la

**FIGURE 19-1 Incidence des restrictions sur la mobilité interprovinciale de la main-d'oeuvre**



Source : Whalley (1985).

mobilité et des préférences quant aux endroits) sera  $S_0$ . À ce taux,  $M_4$  unités de main-d'oeuvre seront fournies dans la région 2, tandis que la demande sera de  $M_1$  unités; la différence de  $M_1M_4$  unités représente les départs nets. Dans la région 1, par contre, la demande sera de  $M_8$  unités par période,  $M_5$  unités étant procurées localement et  $M_5M_8$  unités (égales à  $M_1M_4$ ) provenant de l'extérieur de la province. Il faut noter que le salaire national d'équilibre en l'absence d'obstacles à la mobilité assure que  $M_1M_4$  égale  $M_5M_8$ .

Supposons maintenant que la région 1 impose un quota à  $Q$  pour les travailleurs venant d'une autre province. L'offre totale de la main-d'oeuvre dans la région 1 est maintenant fournie par la courbe  $O + Q$ . Les salaires augmentent à  $S_1$ , la quantité de main-d'oeuvre demandée tombe de  $M_8$  à  $M_7$ , et l'offre locale augmente de  $M_5$  à  $M_6$ . Les entrées nettes sont maintenant au niveau du quota  $Q$  représenté ici par  $M_6M_7$ . Le quota dans la région 1 crée un excès de l'offre de la main-d'oeuvre dans la région 2, y faisant baisser les salaires au niveau  $S_2$ . L'emploi augmente à  $M_2$ , l'offre locale tombe à  $M_3$  et ceci conduit à des départs  $M_2M_3$  (égal à  $Q$  ou à  $M_6M_7$ );  $S_2$ , on doit le noter est le taux de salaire dans la région 2 qui produira exactement  $Q$  unités de main-d'oeuvre pour les besoins de la région 1.

Les effets du quota sur le bien-être peuvent être facilement démontrés. La détérioration de la situation des travailleurs qui demeurent dans la région 2 correspond au montant des aires 5 + 6 + 7 + 8. Les entreprises locales, par contre, bénéficient de salaires moins élevés selon le montant 5 + 6. Les travailleurs quittant la région 2 pour les emplois contingentés de la région 1 bénéficient de la rente du quota dans les aires 9 + 10, égale au volume des départs multiplié par la hausse des salaires. L'effet net sur la région quittée est donc  $-7 - 8 + 9 + 10$ , si l'on présume que la rente du quota est attribuée à la région d'où venaient les travailleurs déplacés. Les régions de départ peuvent, en réalité, bénéficier d'un quota dans une autre province en partageant les rentes ainsi créées.

La situation des travailleurs de la région 1 est améliorée conformément à l'aire 2, ce qui était, vraisemblablement, l'objectif de la politique. La détérioration de la situation des employeurs correspond à la somme des aires 2 + 3 + 9 + 10 + 4. L'effet net sur la région de destination est alors  $-3 - 9 - 10 - 4$ . Déduction faite des aires 9 + 10, qui sont redistribuées aux travailleurs de la région d'origine, les coûts nationaux du quota de main-d'oeuvre en termes de rendement correspondent à la somme des aires 3 + 4 + 7 + 8. Ces valeurs en dollars peuvent être calculées à partir de données sur les emplois réels, les déplacements nets, les estimations des hausses de salaires à la suite du quota et par les élasticités de la demande et de l'offre.

Le tableau 19-1 présente les estimations de Whalley au sujet des effets interrégionaux de restriction s'apparentant aux quotas sur la mobilité de

**TABLEAU 19-1 Effets régionaux de pertes d'emplois**

Profession	Région					C.-B.	Effets Nationaux
	Atlantique	Québec	Ontario	Man./Sask.	Alberta		
	<i>(millions de dollars, 1981)</i>						
1. Architectes	0,007	0,044	0,043	0,003	-0,102	-0,043	-0,048
2. Avocats et notaires	-0,108	0,426	1,885	0,498	-1,378	-1,716	-0,393
3. Ingénieurs en génie mécanique	0,038	0,351	-0,122	-0,294	-0,278	-0,350	-0,655
4. Pharmaciens	0,180	-2,163	-0,042	-0,771	-0,023	0,257	-2,562
5. Médecins et chirurgiens	0,986	-2,225	-0,951	-0,801	0,229	-0,374	-3,136
6. Soudeurs	0,262	-1,825	3,479	-0,052	-7,159	-10,738	-16,033
Effets par région	1,365	-5,392	4,292	-1,417	-8,711	-12,964	-22,827

Source : Whalley, 1986. (Les chiffres sont tirés de l'ébauche disponible la plus récente et sont donnés à titre d'exemple.)

la main-d'oeuvre, pour six occupations. On estime que les différences de salaires entre les provinces reflètent pleinement les effets du quota. Lorsque les travailleurs d'une catégorie professionnelle gagnent plus dans une province que dans une autre, l'écart est sensé refléter les restrictions de la migration vers la région à salaires élevés; dans la mesure où ces écarts reflètent d'autres phénomènes, tels que des déséquilibres du marché du travail, ces estimations seront faussées. En 1981, la perte nationale et générale de rendement résultant de restrictions du marché du travail est évalué à 22 827 millions de dollars; de cette somme, 16 millions de dollars proviennent des restrictions concernant les soudeurs, celles touchant les médecins, les chirurgiens et les pharmaciens constituent aussi un élément important. Au point de vue régional, l'Alberta et la Colombie-Britannique subissent la plus grande partie de cette perte bien que le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan affichent aussi des pertes. Les provinces de l'Atlantique et l'Ontario semblent bénéficier du fait que les travailleurs de ces provinces profitent d'une partie des rentes du quota créées dans d'autres provinces. Comme dans le cas des obstacles aux échanges commerciaux, les coûts réels semblent donc modestes comparativement à l'attention politique qu'ils ont réussi à attirer.

Un modèle utilisant des paramètres différents modifierait quelque peu les résultats. Un quota qui interdit absolument l'entrée de travailleurs de l'extérieur de la province par exemple, ne produirait que des pertes de rendement, sans la possibilité de gains pour d'autres régions. Les quotas peuvent évidemment créer un comportement de recherche de la rente, en ce sens qu'une partie ou tout ce qui correspond à une redistribution dans la formule suggérée plus haut peut en réalité constituer également un gaspillage économique. Les coûts en termes de rendement seraient alors plus élevés. Comme dans le cas des analyses précédentes, cette dernière hypothèse n'a encore fait l'objet d'aucune recherche au Canada.

### ***Les obstacles à la mobilité des capitaux***

#### **DESCRIPTION**

Whalley retient six genres de restrictions sur les mouvements des capitaux entre les provinces. Premièrement, plusieurs provinces imposent des conditions de résidence à la propriété foncière, bien que ces mesures ne soient pas encore très répandues ni très contraignantes. Deuxièmement, trois mesures provinciales distinctes apparaissent sous le titre général de politiques provinciales qui portent sur le lieu des investissements. Les fonds Heritage en Alberta, en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse sont mentionnés ainsi que les redevances de l'Hydro-Québec. Tous sont utilisés pour subventionner les investissements dans la pro-



vince d'origine. Il existe également des restrictions géographiques sur les investissements des fonds de retraite et des sociétés d'assurance.

La troisième catégorie porte sur le contrôle provincial d'institutions financières, plus particulièrement sur son utilisation en vue du développement économique provincial. Parmi ces institutions, on compte les caisses d'épargne de l'Ontario, les bureaux du Trésor de l'Alberta, la Caisse populaire Desjardins et la Caisse de dépôt et placement du Québec, ainsi que d'autres institutions qui « empêchent partiellement le mouvement libre des capitaux entre les provinces au moyen de leurs politiques de crédit et d'emprunt ». Une variante de ces politiques constitue la quatrième catégorie, à savoir, les prêts subventionnés que les gouvernements provinciaux accordent aux sociétés de la Couronne et qui, ajoutés aux avantages fiscaux, leur procurent un avantage sur leurs concurrents du secteur privé.

Selon Whalley, les politiques d'aide aux entreprises constituent la cinquième catégorie de mesures restrictives. Ces politiques comprennent les subventions et les prêts aux entreprises dont l'exploitation se situe dans la province, les règlements portant sur la présentation locale aux conseils d'administration ou sur les services juridiques locaux et sur les menaces d'interdiction absolue du transfert des biens, comme cela s'est produit pour MacMillan Bloedel en Colombie-Britannique et le Crédit Foncier au Québec. Divers règlements provinciaux, en ce qui a trait à l'émission des titres, en constituent une autre forme, bien que, selon Whalley, cela ne pose pas un problème aussi grand. Courchene (consulter le chapitre 20 de son étude sur la gestion économique et le partage des pouvoirs mentionnée à l'Annexe A) partage ce point de vue. Ce dernier suggère que la nécessité économique, à tout le moins, produira l'harmonisation entre les provinces; il en coûterait tout simplement trop cher aux Bourses régionales d'adopter des pratiques très différentes de celles de la Bourse de Toronto. Cependant, comme il le reconnaît, certaines innovations récentes au Québec peuvent quelque peu affaiblir cet argument. Une autre recherche de la Commission, effectuée par Richard Shultz et Alan Alexandroff (mentionnée à l'Annexe A), est beaucoup plus pessimiste quant aux distorsions possibles dans les marchés financiers contrôlés et réglementés par les provinces.

La sixième catégorie de mesures qui peuvent influencer la localisation des capitaux portent sur les différences de taux d'imposition des sociétés et les mesures fiscales spéciales d'encouragement aux investissements. Nous avons traité des questions de fiscalité dans la deuxième partie de ce texte. L'Ontario accorde un avantage fiscal aux sociétés de développement des petites entreprises afin de stimuler l'investissement dans celles-ci. Les contribuables québécois reçoivent des crédits d'impôt lorsqu'ils investissent dans SODEQ, qui est essentiellement une société de capital de risque du secteur privé. Au Québec

cependant, la mesure la plus importante est celle qui permet aux résidents de déduire 20 pour cent de leurs revenus salariaux, jusqu'à un maximum de 15 000 dollars, lors de l'achat d'actions dans des entreprises québécoises. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont également adopté des mesures d'encouragement fiscales à l'investissement dans la province.

Comme pour toute autre mesure de ce genre, ces dispositions portant sur le mouvement des capitaux se limitent à celles que l'on connaît. Il existe sans doute de nombreuses autres pratiques qui produisent le même résultat, mais qui sont adoptées d'une manière non officielle ou qui sont même imposées dans des cas particuliers. On ne peut jamais, par conséquent, en évaluer l'effet réel sur l'efficacité économique totale. Cependant, il n'y a peut-être pas de raison de s'inquiéter à ce sujet, comme nous allons le démontrer.

## LES COÛTS ÉCONOMIQUES

L'analyse des obstacles aux mouvements des capitaux est plus complexe que celle des restrictions à la mobilité de la main-d'oeuvre. La question-clé dans ce cas est de savoir si les provinces canadiennes fonctionnent dans un marché financier international, où les fonds étrangers sont disponibles aux taux d'intérêt courants sans limites sur les montants. Si cela est vrai, l'effet des obstacles est confiné aux provinces où ils sont imposés. Cependant, si le Canada ne se limite pas uniquement à accepter les prix de ce marché, l'analyse est semblable à celle des marchés du travail.

On peut fournir une explication intuitive de cette importante distinction. Supposons qu'un gouvernement provincial décide de subventionner les investissements de capitaux. Cela aurait pour effet d'attirer des capitaux additionnels dans la région, réduisant le rendement des investissements, déduction faite des subventions. L'entrée de capitaux se poursuivrait jusqu'à ce que le rendement brut dans la région, incluant les subventions, devienne tout juste égal au taux de rendement du marché existant dans d'autres régions. La région, et par conséquent le pays, paierait un prix en termes de rendement pour cette subvention, puisque qu'il y aurait en réalité « trop » de capitaux dans la région accordant des subventions, ce qui était présument l'intention de cette politique.

La question importante porte sur l'origine de ces capitaux additionnels. Si le Canada ne pouvait qu'accepter les prix des marchés internationaux, les fonds entreraient simplement dans la province en provenance de l'étranger. Ces fonds pourraient aussi provenir d'autres régions, lesquels seraient alors remplacés par d'autres fonds d'origine internationale. Dans ces cas, les subventions n'auraient pas d'effets sur les autres provinces. Leur taux de rendement et, par conséquent, leur offre totale de capitaux serait inchangée.

Supposons, par contre, que le Canada n'ait pas accès aux capitaux étrangers de cette manière. Dans ce cas, les capitaux attirés dans une région proviendraient nécessairement d'une autre région du pays. Chacune des régions subirait en fin de compte, des distorsions, puisqu'il y aurait trop de capitaux dans une région et pas assez dans une autre. Il serait possible d'augmenter la production nationale en déplaçant l'offre entre les régions, mais les investisseurs privés ne seraient pas encouragés à faire de même. L'estimation des coûts de ces déséquilibres, dans ce cas, s'effectuerait selon la méthode employée pour la main-d'oeuvre.

On présume normalement que le Canada constitue une petite économie ouverte quant aux mouvements de capitaux, de sorte qu'entre ces deux hypothèses, la première est la plus probable. Quels que soient les effets de répartition, ils sont subis par la province qui les impose. On pourrait soutenir que, s'il ne se produit pas d'effets interprovinciaux, la question du fédéralisme ne se pose pas. Une économie régionale a sûrement le droit de modifier son marché financier interne comme elle l'entend. Il appartient aux électeurs de cette province et non aux autres Canadiens de juger de la sagesse ou de l'ineptie d'une telle politique. Par conséquent, simplement en termes de rendement économique, les restrictions aux mouvements de capitaux entre les provinces ne constituent pas un sujet d'inquiétude pour des analystes tels que Whalley.

### *Les questions et les orientations en vue d'une réforme*

Il n'existe en réalité qu'une seule question au sujet des restrictions des mouvements de capitaux et de main-d'oeuvre entre les provinces, mais elle porte sur l'essence même du fédéralisme. Afin d'assurer sa croissance et son développement économique, une province a-t-elle le droit d'accorder à ses habitants la priorité d'accès aux emplois et aux occasions d'investir?

Il existe trois réponses différentes à cette question. À un extrême se trouvent ceux qui soutiennent que ce droit ne devrait exister en aucune circonstance. Il implique des coûts économiques qui, même minimes, ne se ramènent jamais à zéro. De plus, les coûts économiques des restrictions pourraient être beaucoup plus élevés que ceux qui sont mesurés à l'aide de techniques d'équilibre partiel. Il faut se souvenir que la mobilité interrégionale fait en partie fonction d'assurance-chômage. Aussi longtemps que les emplois peuvent être recherchés dans une autre province, il y a moins d'incitation à assurer des bases économiques diversifiées dans chacune des régions du pays. Si, cependant, cette possibilité était exclue, des pressions s'exerceraient auprès des gouvernements provinciaux afin qu'ils fournissent cette assurance dans la province, probablement à un coût économique supérieur. Par exemple, il y aurait plus de pressions politiques en Alberta pour la diversification de la base économique de cette province, si les travailleurs des tours pétrolières en Alberta ne pouvaient obtenir d'emplois dans le projet Hibernia.

Un argument supplémentaire veut que les restrictions aux mouvements des facteurs soient liées à la notion même de collectivité nationale. Les Canadiens peuvent comprendre qu'il peut être difficile d'obtenir la permission de travailler à Seattle, ou d'y acheter des propriétés ou d'y investir dans une usine, mais les mêmes restrictions à Vancouver seraient intolérables. L'essence de la citoyenneté nationale consiste sûrement dans le droit de choisir de vivre là où l'on veut et de pouvoir changer son domicile à l'intérieur du pays à volonté. Le symbolisme politique des obstacles, au moins autant que leurs effets économiques réels, constitue le coeur du problème. Les obstacles, dans cette perspective, devraient être absolument interdits.

La réponse à cet argument est que les provinces doivent avoir le droit de réglementer les mouvements de main-d'oeuvre et de capitaux, afin de conserver le contrôle de leur propre développement économique. Les coûts de telles politiques pour l'économie nationale sont modestes et sont, quoi qu'il en soit, purement internes, dans le cas de restrictions aux mouvements des capitaux. Aucune province n'a jamais imposé de restrictions complètes, ni même majeures, à l'arrivée de travailleurs de l'extérieur de la province et les nombres n'augmenteront probablement pas dans l'avenir. Le bon sens et la collaboration entre les provinces permettront d'éviter d'adopter des politiques mutuellement nuisibles. Il n'est donc pas nécessaire de prendre des mesures officielles au sujet des obstacles et de prévoir des mécanismes qui vont au-delà des codes de conduite non officiels que les provinces choisissent d'observer entre elles.

La dernière réponse adopte une position intermédiaire, selon laquelle certaines provinces, dans certaines circonstances, devraient avoir un droit limité dans ce domaine, mais que ce droit ne devrait pas exister autrement. Le Québec, entre autres, pourrait posséder certains pouvoirs spéciaux, compte tenu de la nature particulière, de la migration vers cette province et à l'extérieur de celle-ci. Les régions les plus pauvres pourraient également profiter de dispositions particulières afin d'ouvrir la voie à un développement économique autosuffisant au profit des chômeurs de longue date. C'est exactement ce que prévoit la *Loi constitutionnelle de 1982*. En effet, l'article 6(2) garantit le droit des Canadiens « de se déplacer et d'établir leur résidence dans toute province; et de gagner leur vie dans toute province ». L'article 6(4), cependant, permet les programmes d'action positive dans les provinces où les taux d'emploi sont inférieurs à la moyenne nationale.

Les propositions en vue d'une réforme dans ce domaine sont semblables à celles qui ont été formulées pour les échanges de biens et services. Les partisans de « l'inaction » soutiennent que les provinces, dans leur propre intérêt, n'empêcheront jamais les mouvements de facteurs qui sont importants du point de vue économique. Les provinces sont trop petites pour pouvoir faire porter ces coûts ailleurs et les électeurs ne toléreront pas longtemps qu'ils soient supportés uniquement par la

province. S'il existe un problème provenant de l'asymétrie des populations régionales, la solution réside dans la délégation des responsabilités. Les capitaux sont de toute façon mobiles internationalement, de sorte que les distorsions dans ce secteur finissent par nuire uniquement à l'économie locale. Dans la mesure où les interventions visent des objectifs régionaux légitimes, elles sont conformes aux principes du fédéralisme. Si les interventions sont inopportunes, les électeurs réagiront en conséquence.

Les observateurs, pour qui les obstacles constituent un problème plus sérieux, ne s'entendent pas quant aux remèdes appropriés. Les options sont essentiellement les mêmes que celles que nous avons décrites plus haut pour le commerce interprovincial : mise en application exécutoire, rôle de surveillance du gouvernement fédéral ou tout processus intergouvernemental. Les avantages et les inconvénients de chacun sont également à peu près les mêmes. On ignore à l'heure actuelle comment les tribunaux interpréteront l'article 6 de la Charte, bien qu'ils puissent réussir le tour d'équilibre nécessaire dans ce domaine.

## **Les disparités régionales**

La deuxième question de politique importante, dans un contexte de marché commun, se rapporte aux disparités économiques régionales. Nous avons vu plus haut que la mobilité des facteurs devrait niveler les différences dans les revenus, au moins jusqu'à une certaine constante représentant les coûts de la migration, plus les préférences quant aux lieux ou jusqu'aux primes de risque dans le cas de capitaux. Le but de la présente section est de voir jusqu'à quel point cette prédiction se réalise en pratique au Canada, d'examiner certaines politiques de développement régional du passé et de présenter quelques suggestions en vue d'une réforme.

### ***Le comment et le pourquoi des disparités***

On a beaucoup écrit sur les disparités économiques régionales au Canada depuis le début des travaux sur le sujet par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ces travaux de recherche et d'analyse de politiques ont été revus et évalués pour la Commission dans le cadre de son étude sur l'union économique canadienne; ces textes sont publiés intégralement dans les volumes qui accompagnent la présente monographie (consulter l'Annexe A). Nous nous inspirons ici de ces ouvrages.

L'étude de Robert L. Mansell et Lawrence Copithorne sur les disparités économiques régionales débute par des questions de définition et de mesure. Les auteurs font remarquer que les disparités sont habituellement mesurées selon les provinces dans les publications canadiennes

et que, même si les provinces constituent rarement des « régions » selon la théorie économique, elles sont les régions politiquement appropriées dans une fédération et les seules pour lesquelles nous possédions des données uniformes. Il existe également diverses façons de mesurer les disparités, depuis les différences absolues et relatives jusqu'au calcul du nombre d'années de croissance économique moyenne qui distingue les provinces pauvres des provinces riches. Comme la plupart des analystes, Mansell et Copithorne ont choisi, autant pour des raisons de statistiques que pour toute autre raison, de se concentrer sur les disparités au niveau du revenu et du chômage plutôt que sur des indicateurs plus larges.

Que savons-nous des disparités économiques régionales au Canada? D'abord, nous savons que le revenu gagné ou revenu provenant du marché par habitant (c'est-à-dire excluant les paiements de transfert) varie considérablement d'une province à l'autre. En 1981 par exemple, le revenu provenant du marché à Terre-Neuve ne correspondait qu'à 53,8 pour cent de la moyenne nationale, alors que celui de l'Alberta était de 114,1 pour cent, soit plus de deux fois plus grand. Au cours de cette année, trois provinces seulement (l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique) se situaient au-dessus de la moyenne nationale; la Saskatchewan cependant suivait de près, à 99,7 pour cent. Venaient ensuite le Manitoba et le Québec à un peu plus de 90 pour cent, puis la Nouvelle-Écosse à environ 70 pour cent et les trois autres provinces de l'Atlantique, à moins des deux tiers du revenu moyen. Cette répartition générale de même que l'écart relatif n'ont pas beaucoup varié au cours des soixante années pour lesquelles nous possédons des données, bien que le rang de certaines provinces puisse avoir changé occasionnellement.

Le revenu perçu constitue habituellement la mesure initiale des disparités de revenus puisqu'il reflète le mieux la vigueur relative des diverses économies. D'autres mesures cependant traduisent mieux le bien-être économique relatif et indiquent beaucoup moins de variation. Lorsque l'on prend le revenu personnel total (formé du revenu provenant du marché auquel on ajoute les transferts du gouvernement aux particuliers), la province la plus pauvre se situe maintenant à 65,1 pour cent de la moyenne nationale et la plus riche, à 110 pour cent. L'indice statistique de la disparité pour cette série est moins de 80 pour cent de ce qu'il était selon la première définition de la disparité. Si le revenu après impôts plutôt que le revenu brut est utilisé, les écarts diminuent encore plus, reflétant le caractère progressif de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le calcul du revenu par ménage plutôt que par habitant donne un résultat remarquable. À Terre-Neuve, le revenu disponible des particuliers par ménage se situe alors à 87,6 pour cent de la moyenne nationale et l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick deviennent les provinces les plus pauvres à 79 pour cent. L'indice de variation dans ce

calcul est moins de la moitié de ce qu'il était lors du calcul de l'impôt gagné par habitant. Une correction en fonction des prix, afin d'obtenir le pouvoir d'achat réel, fait légèrement baisser cette variation.

Que doit-on penser de cette normalisation? La correction afin de tenir compte des différences du coût de la vie, aussi imparfaite que soit cette méthode en raison des données disponibles, est certainement justifiée, puisque le but poursuivi est la comparaison de l'accès réel aux biens et services. L'utilisation du revenu disponible plutôt que du revenu total est également justifiable, si l'on présume que les services gouvernementaux sont fournis à peu près également, par habitant, à travers le pays, indépendamment des impôts payés. L'utilisation du revenu par ménage plutôt que du revenu par habitant est plus discutable. La raison de cette façon de procéder repose sur la conviction que certaines économies d'échelle sont présentes dans les ménages, par exemple qu'il n'en coûte pas plus cher pour vivre à deux, trois ou quatre personnes qu'à une seule. Le principe est valable, mais les économies ne sont pas aussi grandes que le laisse croire le simple rajustement.

Toutefois, l'ajustement le plus controversé utilise le revenu total plutôt que le revenu gagné. Ce dernier constitue certainement une meilleure mesure de l'accès des individus aux biens et services et fournit donc une meilleure idée des niveaux de vie réels des individus à travers le pays. Le problème se pose lorsqu'on reconnaît que l'origine de la différence entre les deux séries — les transferts aux particuliers — n'est ni illimitée ni neutre dans ses effets sur les économies régionales bénéficiaires et sur les individus eux-mêmes. Les politiques gouvernementales réduisent véritablement les différences de revenus, mais elles produisent aussi d'autres effets. Nous examinerons plus loin ce lien entre les transferts et la performance économique régionale.

La question évidente qui se pose est de savoir pourquoi les revenus gagnés par habitant varient autant d'une région à l'autre. Par définition, ces variations devraient traduire soit des revenus inférieurs par travailleur dans certaines régions, en comparaison avec d'autres régions, soit des taux d'emploi différents (proportion de personnes en âge de travailler qui détiennent un emploi), soit une combinaison des deux. Dans la plupart des cas, l'explication est fournie à peu près également par les revenus et les taux d'emploi, les revenus étant peut-être un peu plus importants. En d'autres termes, si les personnes actuellement employées dans les régions les plus pauvres gagnaient, en moyenne, ce que leurs homologues gagnent dans les régions plus riches, les disparités observées disparaîtraient d'environ la moitié. Le reste reflète le nombre inférieur de personnes détenant un emploi. Cependant, ce résultat n'est qu'une décomposition statistique. La raison des différences entre les revenus et les taux d'emploi selon les régions mérite donc d'être davantage examinée.



L'explication la plus simple des variations dans les revenus moyens repose sur les différences de structures des industries et des occupations. Les pêcheurs ne gagnent pas autant que les vice-présidents de sociétés. S'il y a relativement plus de pêcheurs en Nouvelle-Écosse et relativement plus de cadres en Ontario, les revenus moyens seront plus élevés en Ontario. Les disparités régionales dans ce cas ne sont qu'une illusion statistique et ne représentent rien de plus que l'écart « normal » des revenus entre des occupations ou des personnes, caractéristique de toutes les sociétés industrialisées. Dans les faits, cependant, cette explication semble relativement insignifiante pour le Canada. Des calculs ont démontré que, si la Nouvelle-Écosse, par exemple, possédait la composition industrielle de l'Ontario, sa situation par rapport aux revenus ne s'améliorerait que très peu. Les revenus pour un emploi donné, plutôt que le type d'occupation, expliquent la plus grande partie de l'écart entre les revenus. Ainsi, les pêcheurs et les cadres supérieurs en Ontario gagnent plus que leurs homologues de la Nouvelle-Écosse. Seules la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Édouard, dont les économies sont relativement très spécialisées, sont influencées par la structure industrielle.

Si les taux de salaires pour un emploi donné varient d'une province à l'autre, l'explication doit se trouver au niveau de la productivité des travailleurs. Plusieurs facteurs peuvent expliquer les différences du rendement par employé. La durée de la semaine de travail ne semble pas être importante. D'autre part, la qualité de la main-d'oeuvre et le capital utilisé par employé semblent expliquer non moins de 70 pour cent de l'écart. Les régions à revenus plus faibles comptent relativement moins de travailleurs masculins dans la force de l'âge qui, selon la méthodologie utilisée dans ce genre d'analyse, sont le plus productifs puisque leurs revenus sont relativement les plus élevés. La main-d'oeuvre de ces régions est souvent moins instruite, ce qui est un facteur encore plus important. Les régions à revenus plus faibles ont également des ratios capitaux/main-d'oeuvre inférieurs, ce qui fait également baisser la productivité de la main-d'oeuvre. Le reste de l'écart dans la productivité s'explique probablement par d'autres éléments, tels que les retards dans l'adoption de technologies de pointe, une gestion moins efficace, des centres urbains moins nombreux et plus petits ainsi que l'éloignement des marchés.

Néanmoins, la constatation de ces rapports ne les explique pas. L'identification de la cause et de l'effet présente une réelle difficulté. La formation de la main-d'oeuvre semble inférieure dans les régions les plus pauvres, parce que les personnes qui possèdent une certaine formation sont susceptibles de quitter ces régions, afin de chercher ailleurs de meilleures possibilités d'emploi. Un taux inférieur de capitaux par travailleur reflète simplement un climat peu favorable aux investissements. La décision d'utiliser les technologies de pointe, lorsqu'elles font leur



apparition, est avant tout une décision économique et le rythme d'adaptation tend par conséquent à correspondre à l'activité économique d'une région. Les gestionnaires compétents se trouvent souvent dans les sièges sociaux, indépendamment de l'endroit où ils ont débuté dans leur carrière.

On se souviendra qu'il ne faut pas s'attendre à ce que les prix des facteurs soient les mêmes à travers le pays. Les préférences quant aux régions ainsi que les coûts de la migration créeront un écart entre les valeurs d'équilibre, même dans des conditions où la mobilité inter-régionale réduirait normalement les différences. De plus, certains travaux théoriques récents ont démontré comment les coûts du transport ainsi que les tarifs augmentent la probabilité de cette prévision. À l'heure actuelle cependant, nous ignorons quelle peut être l'importance de ces facteurs. C'est un domaine où l'on doit poursuivre les recherches.

La seconde moitié de différences de revenus par habitant reflète les taux d'emploi inférieurs dans les régions pauvres, c'est-à-dire que, dans une population donnée, un nombre relativement inférieur d'individus occupera effectivement un emploi dans certaines provinces. Par définition, cela doit provenir d'une combinaison quelconque d'un nombre inférieur de personnes en âge de travailler (entre 16 et 65 ans) parmi cette population, de taux de participation inférieurs chez les personnes de ce groupe d'âge et de taux de chômage supérieurs chez les personnes qui sont sur le marché du travail. Ces trois éléments semblent importants au Canada. De façon caractéristique, les provinces les plus pauvres comptent moins de personnes en âge de travailler que les provinces riches, ces personnes (surtout des femmes) y sont moins susceptibles de rechercher un emploi activement et, les personnes qui y cherchent du travail ont plus de chances d'être en chômage.

Comme pour les revenus, ces caractéristiques n'expliquent pas les différences des taux d'emploi. La migration sélective selon l'âge explique les différentes populations en âge de travailler dans les régions. La décision d'entrer sur le marché du travail, afin d'y chercher un emploi est en partie un choix économique; de bas salaires et des taux de chômage élevés découragent la recherche d'un emploi. Les taux de chômage élevés traduisent beaucoup plus un ralentissement de l'économie qu'ils n'en constituent une explication.

Nous connaissons hélas mal le fonctionnement des marchés du travail régionaux au-delà des différences statistiques que nous avons décrites plus haut. Aucun modèle de croissance de la population comportant des cohortes de survie n'a été appliqué, afin d'expliquer les différences des structures d'âge entre les provinces. Certains travaux ont été effectués sur les déterminants de la participation au marché du travail, bien que peu d'entre eux aient porté sur une explication de leurs différences régionales. Cependant, ces deux éléments ne sont probablement pas aussi importants que les comparaisons des taux de chômage et, dans ce

domaine, on peut se baser sur certaines hypothèses et même sur quelques rares travaux empiriques. Puisque le sujet fait partie intégrante du processus général d'ajustement entre les régions, nous le présenterons dans ce contexte.

### *Les ajustements interrégionaux*

Cette section s'inspire du document de recherche de John Vanderkamp pour la Commission, qui fait une analyse exhaustive des travaux théoriques et pratiques sur les mécanismes d'ajustements interrégionaux au Canada.

Au Canada, les économies régionales ont été soumises à des chocs économiques pendant toute leur histoire. Les provinces atlantiques, en particulier, ont subi, à long terme, un revers de fortune économique. Ce revers était dû à des causes allant de variations des termes de l'échange à l'épuisement de leurs ressources. Le Québec a subi des pressions similaires, quoique moins sévères, parce que la base économique de la province était plus large. La Saskatchewan et le Manitoba ont subi des changements technologiques qui ont créé du chômage dans le secteur agricole, sans que des emplois équivalents apparaissent naturellement ailleurs. Les trois autres provinces ont eu plus de chance, l'Ontario grâce à sa base manufacturière large, et l'Alberta et la Colombie-Britannique grâce à leurs richesses naturelles. Il ne s'agit là que de généralisations; dans la réalité, l'expérience de chaque province a été bien plus variée.

Au Canada, les ajustements ont emprunté les quatre formes décrites plus haut. Dans le passé, il y avait beaucoup de migrations interprovinciales. Ces migrations étaient dues à des différences de revenus réels prévus et contribuaient à réduire les disparités économiques entre les régions. La littérature sur ce sujet démontre également que ce mécanisme a mieux fonctionné dans certaines parties du pays que dans d'autres. La Saskatchewan, et à un degré un peu moindre le Manitoba, constituent des exemples classiques de territoires à très forte émigration. Surtout à cause de cette émigration, ces provinces ont conservé un revenu par habitant proche de la moyenne nationale, en dépit de modifications massives dans leurs secteurs agricoles. Les Québécois francophones ont un comportement opposé, pour des raisons évidentes, bien qu'on ne puisse oublier des mouvements passés à grande échelle, par exemple vers la Nouvelle-Angleterre. Pour le Québec, la plupart des ajustements de ce genre ont eu lieu parmi les autres groupes de population. Les Canadiens de l'Atlantique tombent entre ces deux extrêmes. Au-dessus du 60<sup>e</sup> degré de latitude nord, les autochtones sont naturellement moins mobiles que les non-autochtones, également pour des raisons que l'on peut aisément comprendre.

La politique gouvernementale peut beaucoup pour promouvoir de telles relocalisations de travailleurs. Le problème, ainsi que nous l'avons déjà remarqué, n'est pas de savoir ce qu'il faut faire, mais de décider s'il faut le faire. On peut servir l'efficacité économique au palier national en amenant les gens aux emplois, mais cela peut, à long terme, nuire à certaines régions. Les baisses de population créent des problèmes politiques dans une fédération, entre autres choses.

Les coûts des facteurs ont également supporté une partie des ajustements dans certains cas. Les différences de revenus par habitant, notées plus haut, confirment l'hypothèse que ces taux ont baissé par rapport aux possibilités d'emploi dans les régions les plus riches, au moins par rapport aux préférences d'emplacements et aux coûts de migration. Ce qui ne veut pas dire que ces deux facteurs expliquent toute cette différence, ni que la littérature démontre clairement et rigoureusement ce phénomène. Nous ne faisons qu'interpréter les données chronologiques sur les mouvements de migration et les différences de coûts des facteurs.

Les transferts interrégionaux jouent également un rôle important dans l'analyse. Un grand système de transferts inter-personnels et inter-gouvernementaux est apparu au Canada après la guerre. De nombreux transferts, comme la pension de vieillesse, n'ont une portée ni explicitement ni implicitement régionale; on reçoit exactement le même montant quel que soit l'endroit de résidence. Certains transferts fiscaux inter-gouvernementaux, comme ceux en vertu de la *Loi sur les programmes établis*, sont similaires. D'autres transferts, comme les paiements de péréquation, sont explicitement régionaux, dans la mesure où ils visent à envoyer des fonds à des provinces spécifiques en se basant sur le statut économique de celles-ci. Finalement, certains transferts sont implicitement régionaux dans la mesure où leurs paiements vont, par leur nature même, nécessairement à certaines régions plutôt qu'à d'autres. L'aide aux pêcheries et aux agriculteurs constituent des exemples évidents de programmes qui sont en principe sectoriels, mais en pratique régionaux. L'assurance-chômage est les deux; il est évident que plus de bénéficiaires sont payés aux régions à fort chômage, mais les dispositions du programme varient selon les régions, selon les taux de chômage.

Courchene, dans un article très discuté et controversé (Courchene, 1978), attribue directement les disparités régionales à l'existence de ces transferts, et surtout à leur conception. La logique est très simple. Supposons, dans une région, un ensemble de conditions économiques qui crée un excédent d'offre globale. Les prix baissent, et au début, il en résulte du chômage. Mais l'augmentation de chômage occasionne diverses catégories de paiements de transferts dans la région, comme les paiements individuels aux chômeurs et autres droits à des paiements additionnels de péréquation au gouvernement provincial hôte. Le paiement de ces transferts rend inutile tout ajustement ultérieur, comme une émigration des travailleurs, ou une baisse des salaires. Cependant, sans

ajustement, la région devient à jamais incapable de retrouver sa situation économique antérieure; ses taux de salaires sont disproportionnés par rapport à la productivité de ses travailleurs.

Courchene est même allé plus loin, et a lié les transferts à certaines des politiques économiques provinciales les moins sages. Il base son raisonnement principalement sur ce que l'on appelle le hasard moral. Si les gouvernements provinciaux ne sont pas forcés de supporter les coûts totaux de leurs actes, ils appliqueront très rationnellement des politiques (très attirantes sur d'autres raisons peut-être), qu'ils éviteraient autrement. Courchene cite, à titre d'exemple, les lois de salaires minimum peu réalistes, les politiques de langues officielles, et les restrictions sur la propriété des terres par des non-résidents. Ces programmes populaires peuvent être mis en oeuvre parce que les distorsions qu'ils créent sont payées par d'autres, au moins en partie. L'assurance-chômage protège ceux qui sont déplacés par les lois de salaires minimum, alors que les paiements de péréquation annulent les conséquences des deux autres programmes.

Le résultat final de ce système est un état que l'on appelle la dépendance vis-à-vis des transferts. En réalité, il s'agit d'un cercle vicieux. Les malheurs économiques entraînent des transferts, qui occasionnent de mauvaises politiques économiques, qui causent d'autres malheurs économiques. Dans les régions économiques, tous les agents économiques, privés aussi bien que publics, agissent d'une manière rationnelle, compte tenu du système. Cependant le résultat garanti est une continuation de la stagnation économique dans les régions les plus pauvres. Ceci se produit à un coût de plus en plus élevé pour l'ensemble de l'union économique, car les ajustements qui auraient autrement eu lieu auraient augmenté, par nature, la production. Ainsi, les liens entre l'intégration économique, les disparités régionales et la politique gouvernementale sont étroitement interdépendants.

Le raisonnement de Courchene est convaincant, mais résiste-t-il à l'épreuve des faits? On peut prouver certains aspects de sa thèse, mais jusqu'à présent, on n'a pas procédé à un examen d'ensemble. Des travaux sur l'assurance-chômage et sur les ajustements<sup>1</sup> du marché du travail tendent à soutenir la notion que les transferts ont, en fait, des effets sur les migrations interprovinciales. En particulier, Cousineau (1979), ainsi que Winer et Gauthier (1982), ont conclu que les modifications de 1971, qui rendaient le programme d'assurance-chômage beaucoup plus généreux, ont retardé l'émigration des travailleurs des provinces atlantiques — émigration qui, compte tenu des niveaux relatifs de revenus et d'emplois des régions d'origine et de destination probable, aurait été socialement bénéfique. Cousineau, dans son étude pour la Commission (citée dans l'Annexe A), a fait également remarquer que ses recherches suggèrent que « le programme d'assurance-chômage renforce la concentration des emplois instables et à court terme dans les

régions qui ont beaucoup de chômage et une haute concentration d'industries saisonnières ».

### ***La politique de développement économique régional***

La notion que les actes gouvernementaux sont autant la cause de disparités régionales que les imperfections du marché nous conduit à la politique de développement économique régional. Dans ce domaine, nous essayons de répondre à trois questions distinctes. Quelles politiques avons-nous essayées? Avec quelle efficacité ont-elles réduit les disparités? Comment nos efforts de développement régional ont-ils été adaptés au caractère fédéral du pays?

Il est utile de classer les politiques économiques fédérales en trois catégories, basées sur leurs implications régionales. Premièrement, il y a les mesures qui devraient s'appliquer uniformément dans tout le pays (mesures destinées à des citoyens ou des entreprises particulières, ou à des gouvernements provinciaux ou des municipalités) mais qui, néanmoins, ont des incidences régionales inégales. Dans la mesure où les structures économiques, les profils démographiques, les degrés d'urbanisation ou les climats varient entre les régions, certains groupes bénéficieront (ou souffriront) de ces mesures plus que d'autres. La politique monétaire, les tarifs douaniers, les impôts sur le revenu des particuliers, la défense, les allocations familiales et les subventions aux étudiants pour leurs études universitaires sont des exemples de programmes ou de politiques dont les effets régionaux sont seulement explicites. Nous examinerons ce genre de mesures dans notre chapitre 20.

La deuxième catégorie de politiques fédérales est explicitement régionale de nature et compensatoire d'esprit. Les paiements de péréquation en sont des exemples évidents. Les provinces y ont droit lorsqu'elles ont une assiette d'imposition anormalement basse. Aussi, ces paiements sont faits à certaines provinces et pas à d'autres. Ils sont aussi compensatoires, c'est-à-dire qu'ils visent à compenser les désavantages économiques naturels, mais pas à en combattre les causes. Un autre exemple est donné par les conditions et les prestations d'assurance-chômage, qui varient selon les régions. Dans ce cas, on reconnaît simplement qu'il y a normalement plus de chômage dans certaines parties du pays, et que, quand il se produit, ce chômage est de plus longue durée que dans les autres régions. Pour compenser, on accorde des conditions et des prestations plus généreuses.

Finalement, il y a des politiques qui, bien que de nature également explicitement régionales, occasionnent en fait le développement. Dans le document de recherches de N. Harvey Lithwick (voir l'Annexe A), elles sont définies comme suit :

Le concept de développement économique [. . .] réfère à la transformation des structures d'une économie qui, avec le temps, sera de plus en plus en

mesure de maintenir sa capacité d'expansion grâce à ses propres ressources locales. Comme cette expansion soutenue suppose, entre autres conditions préalables, une structure économique de plus en plus différenciée et intégrée, combinée à des subventions à ses principaux artisans, pour accumuler des capitaux, innover et atteindre un bon niveau de rendement, l'objectif de la politique de développement est d'assurer que ces conditions préalables soient respectées. [Traduction]

Nous insistons ici sur les politiques de développement et les politiques compensatoires. Cependant, il est évident qu'on ne peut examiner ces initiatives en isolement. Aussi, nous ferons constamment référence à l'interdépendance de la demande économique des régions, des politiques d'égalisation, et de développement régional, et nous tenterons de les étudier dans une perspective d'économie politique plus large.

## L'HISTOIRE

Le Canada a eu différentes politiques de développement régional pendant son histoire. Les décisions de terminer le chemin de fer intercolonial, puis d'offrir des tarifs spéciaux aux expéditeurs des provinces maritimes, ont constitué des tentatives délibérées de promouvoir la capacité industrielle des provinces maritimes. Les tarifs du Nid-de-Corbeau ont été une mesure similaire pour promouvoir le développement des producteurs de grain des prairies. Les droits de douane sur les exportations de bois non transformé au début du siècle visaient à promouvoir l'industrie de transformation du Centre du Canada et de la Colombie-Britannique. Un bon exemple d'aide fédérale pendant la Grande Dépression fut la *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies*, qui s'adressait à cette région.

Les disparités économiques régionales ont joué un rôle peu important dans la politique économique de l'immédiate après-guerre. Au contraire, on mettait l'accent sur la promotion de la croissance économique globale et de la stabilité, et sur la création d'un État-providence moderne. Les régions les plus pauvres, dans la mesure où elles étaient considérées, devaient bénéficier de la prospérité économique globale résultant des programmes. D'après Lithwick, « le développement régional était considéré comme une conséquence du développement national ».

On peut trouver une première mention explicite sur la question des disparités économiques régionales en 1957, dans le Rapport de la Commission Gordon, et dans les documents de recherches qui l'accompagnaient. Des mesures politiques ont suivi peu après. On annonça un programme d'Accès aux ressources, impliquant le gouvernement fédéral dans la construction de routes au-delà du 60<sup>e</sup> degré de latitude nord et dans le financement partiel d'entreprises semblables dans les provinces. En outre, on donna des primes d'hiver aux activités de construction

entreprises pendant les périodes (et dans les régions) de chômage relativement élevé.

Ce qui devint une longue succession de conseils, d'agences, de comités et de ministères, chacun doté de son propre sigle, débuta en 1961 avec la *Loi sur l'aménagement et le développement agricoles* (ARDA). La cible était la pauvreté rurale. L'objectif était de trouver le moyen, grâce à des techniques d'exploitation de la terre, d'empêcher les agriculteurs marginaux de quitter leurs terres. On adopta en 1962 une politique explicitement plus régionale en créant l'Agence de développement régional de l'Atlantique (ARDA), bien qu'à l'époque on ne lui donna que des fonctions de recherches et de conseils.

Le développement régional prit encore plus d'importance avec le changement de gouvernement de 1963. L'ARDA reçut des directives de programmes et des fonds à dépenser, dont la plus grande partie alla par la suite à des projets d'infrastructure sociale. En 1964, l'ARDA fut renommée *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* et devint la responsabilité du nouveau ministère des Forêts et du Développement rural. Son emphase changea, et d'une aide purement agricole, elle devint un instrument de développement économique rural en général. Des « zones spéciales de développement rural » furent désignées, qui devaient recevoir une attention spéciale. Le Fonds de développement économique rural (FODÉR), créé en 1966, reçut un mandat encore plus large. Il devait mettre en oeuvre des stratégies globales de développement rural dans des régions jugées « prometteuses ». Les régions qui ne rencontraient pas ces critères devaient recevoir une aide d'ajustement; l'émigration de leurs travailleurs semblait inévitable et tout ce qu'on voulait, c'était rendre ce processus aussi peu douloureux que possible.

Les zones rurales n'étaient pas les seules à faire l'objet de l'attention du gouvernement. L'agence de développement régional (ADR) fut créée en 1963 pour promouvoir le développement industriel des régions les plus pauvres. Les entreprises s'établissant dans des régions spécialement désignées pouvaient se qualifier pour bénéficier des exonérations fiscales, des provisions d'amortissement accéléré, et de subventions en espèces avec l'introduction de la *Loi sur les subventions au développement régional* de 1965.

Ces efforts de développement consistaient en un mélange de programmes et d'agences dispersées dans toute la bureaucratie fédérale, chacune entretenant des relations différentes et parfois minces avec les gouvernements provinciaux concernés. Le désordre bureaucratique apparent devait changer en 1969 avec la création du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). Pour la première fois, le développement économique régional faisait l'objet d'un ministère. En outre, ce nouveau portefeuille, comme le disent Aucoin et Bakvis (voir l'Annexe A), « n'était pas simplement un autre ministère ordinaire, mais, plutôt, devait initier et faciliter les efforts coopératifs des minis-



tères, quand on lui donnait le mandat de coordonner la mise en oeuvre de programmes et, si nécessaire, de mettre en oeuvre les siens propres ». La nomination d'un ministre senior au portefeuille souligna l'importance donnée à ces fonctions.

Le MEER continua à utiliser les mêmes méthodes que les agences qui l'avaient précédé. Certains centres urbains dans les provinces les plus pauvres furent désignés « zones spéciales », et par conséquent se qualifièrent à recevoir des fonds destinés à soutenir la construction d'infrastructure sociale. Il devait y avoir des « points » et des « pôles d'attraction » autour desquels le développement économique devait graviter et d'où il devait se répandre dans les régions en général. La *Loi sur les subventions au développement régional* (LSDR) continua à désigner certaines régions comme admissibles à l'octroi de garanties de prêts et de subventions aux entreprises qui choisissaient de s'y installer.

L'enthousiasme initial ayant salué le MEER disparut cependant bientôt. On critiqua le ministère pour deux raisons principales. Premièrement, ses politiques elles-mêmes devinrent suspectes. Il acquit bientôt la réputation de distribuer de grandes sommes avec des résultats minimes. En particulier, les subventions au développement industriel furent l'objet de critiques sévères. On les accusa de ne pas avoir d'effets importants sur les décisions de localisation des entreprises; on dit que même si elles arrivaient à obtenir une relocalisation de l'activité économique, il ne s'agissait uniquement que de relocalisation d'une région sous-développée à une autre; et que les subventions créaient des distorsions importantes et coûteuses. Même les subventions d'infrastructure en vertu du programme de « zones spéciales » furent prises à partie, alors que la théorie des pôles d'attraction était critiquée par les planificateurs.

L'administration du MEER constituait une autre préoccupation majeure. On jugeait que celle-ci était trop concentrée et inflexible, surtout à l'égard des objectifs de développement économique des gouvernements provinciaux. Il y avait également des tensions considérables au sein de la bureaucratie fédérale, entre le MEER et son mandat explicite de développement régional, et les ministères et leur approche sectorielle. Souvent ces derniers (transports, énergie, pêches, par exemple) avaient une influence sur l'économie des régions beaucoup plus grande que celle exercée par les politiques du MEER.

À la suite de ces pressions, le MEER fut réorganisé en 1973, et le système d'Ententes cadre de développement (ECD) fut institué. Le gouvernement fédéral se mit alors à négocier avec chaque province une entente séparée, dans laquelle étaient énoncés les objectifs de développement à remplir. Des projets spécifiques étaient alors examinés par un comité de fonctionnaires des deux paliers de gouvernements, présidé par la province. Le personnel du MEER alla s'installer dans les régions, afin d'acquérir plus d'expertise régionale. Ottawa paya jusqu'à



90 pour cent des coûts des projets à Terre-Neuve, 80 pour cent en Nouvelle-Écosse et dans le Nouveau-Brunswick, 60 pour cent dans le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan, et 50 pour cent dans les trois provinces les plus riches. L'Île-du-Prince-Édouard continua à être couverte par une entente existante avec le MEER. On aurait difficilement pu imaginer un départ plus radical des procédures antérieures du MEER, concernant la consultation fédérale-provinciale. Le développement régional devait se décentraliser sur une base provinciale.

Les stratégies de développement économique régional changèrent aussi. L'importance accordée aux centres de croissance disparut. « Les projets étaient maintenant sur une échelle plus petite, mais comprenaient une gamme plus étendue de secteurs et devaient être distribués dans l'ensemble d'une province donnée » (Aucoin et Bakvis, voir l'Annexe A). La province, plus qu'une région donnée, devint l'unité de planification. Comme le note Lithwick, « l'accent sur les provinces signifiait que la politique de développement régional était véritablement une politique de développement provincial ». Au cours de cette période, on introduisit également des prestations d'assurance-chômage et des crédits d'impôt à l'emploi et à l'investissement différents selon les régions.

Naturellement, on critiqua bientôt cette méthode des ECD. La plupart des gouvernements provinciaux étaient favorables à l'expérience des ECD, par rapport aux expériences les ayant précédées — et suivies — mais certains gouvernements provinciaux voulaient contrôler davantage la mise en oeuvre des programmes. Les difficultés véritables étaient du côté fédéral. Les ministres voulaient avoir plus d'influence sur les programmes du MEER. À cause de ces tensions bureaucratiques, la coordination et l'intégration désirée de politiques délicates sur le plan régional ne se produisit pas. Les politiciens fédéraux pensaient également qu'ils ne recevaient pas assez de crédit politique pour les programmes qu'ils finançaient, parfois jusqu'à concurrence de 90 pour cent. Les provinces étaient mieux placées pour se présenter comme étant la source des largesses, et la plupart agissaient en conséquence. Les politiciens, aux deux paliers de gouvernement pensaient que les liens étroits qui se nouaient entre les fonctionnaires du MEER et leurs collègues provinciaux nuisaient à leurs pouvoirs.

Il s'ensuivit une succession parfois incroyable de réorganisations administratives visant, ou au moins concernant, la politique de développement économique régional. La responsabilité du développement économique régional passa d'un ministère particulier à l'ensemble des ministères économiques. « Les perspectives régionales passèrent à tous les ministères de développement régional et à tous les mécanismes de prises de décision du Cabinet<sup>2</sup>. » On créa un ministère de Développement économique, dont le ministre présidait le comité spécial du Cabinet, des ministres chargés du développement économique, qui devint le

Comité du Cabinet chargé du développement économique sous le premier ministre Clark. Le département d'État au développement économique fut créé à la même époque pour fournir le personnel de soutien.

Ces changements laissent le MEER dans le noir. En janvier 1982, une autre réorganisation suivit, dans laquelle les programmes régionaux du MEER furent combinés avec les intérêts sur l'industrie et les petites entreprises du ministère de l'Industrie et du Commerce, pour former le ministère d'Expansion industrielle régionale (MEIR). Le MEER et Industrie et Commerce disparurent à l'époque. Les ententes auxiliaires du MEIR dans des domaines comme l'agriculture et la forêt furent transférées aux ministères concernés. Le Comité du Cabinet chargé du développement économique devint le Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional, et le département d'État au développement économique devint le département d'État au développement économique régional (DEDER). Un certain nombre d'autres changements eurent lieu, comme la création de coordonnateurs fédéraux de développement économique (CFDE) pour chaque province. La fusion des considérations de développement régional avec celles de politiques de développement économique était maintenant faite, au moins sur le plan de la bureaucratie.

Dans ce système, l'instrument de base de planification économique était l'entente de développement économique et régional (EDER), que le gouvernement fédéral allait signer avec chaque province. Comme les ECD de la période précédente, les EDER allaient devenir les documents de planification globale dans le cadre desquels allaient se développer les politiques et les projets spécifiques. Cependant, elles impliquaient plus de pressions sur la mise en oeuvre directe des programmes, donnaient un rôle de coordination plus grand au représentant fédéral (le CFDE), que les ECD. Néanmoins, dans l'ensemble, « il y avait en réalité très peu d'originalité dans les EDER; le projet final ressemblait beaucoup à celui des ECD » (Aucoin et Bakvis, cité dans l'Annexe A). En 1985, des ententes avaient été signées avec la plupart des provinces.

Il allait y avoir encore plus de changements. En juin 1984, le DEDER fut dissout. La responsabilité du développement économique régional fut donnée à un ministre d'État au développement régional, fonctionnant dans le cadre du MEIR. En septembre, même ce poste fut aboli. La politique du développement régional devint la responsabilité directe du ministre de l'Expansion industrielle régionale. L'orientation particulière de la politique de développement régional de ce ministre, et son ministère, n'a pas encore été bien définie. Les changements dans l'organisation signifie qu'il existe une certaine confusion de conception, en même temps qu'ils en créent. Les objectifs de la politique de développement régional ne sont pas clairs, pas plus que les moyens de les remplir. Par exemple, est-ce que « développement régional » signifie aide uniquement aux régions les moins développées, ou est-ce une notion plus large,

d'adaptation des politiques fédérales aux besoins de toutes les régions? Les provinces maritimes craignaient que la dissolution du MEER et les autres changements conjoints les privent de « leur » ministère et diminuent l'intérêt dans leurs besoins particuliers. La politique de développement régional allait-elle mettre l'accent sur « l'ajustement », c'est-à-dire allait-elle faire beaucoup d'efforts pour promouvoir la mobilité, ou allait-elle s'efforcer de développer les régions? Allait-elle mettre l'accent sur les provinces, ou sur d'autres régions plus largement ou plus étroitement définies? Allait-on considérer les régions ou les provinces comme des unités économiques intégrées, relativement autonomes, devant se suffire à elles-mêmes, ou est-ce que la politique allait mettre l'accent sur leur intégration dans l'économie nationale? Peut-être plus important pour les années quatre-vingts, surtout compte tenu de son manque de succès, la politique nationale devrait-elle mettre moins l'accent sur le développement régional, et plus sur la croissance et l'efficacité globales, avec l'espoir qu'éventuellement, les bénéfices de ceux-ci se transmettent aux régions? Il n'y avait accord sur aucune de ces questions.

## ÉVALUATION

Il ne sera probablement jamais possible d'évaluer vraiment l'efficacité de nos politiques régionales. Pour cela, il faudrait que l'on compare l'état actuel de développement économique dans les régions qui reçoivent de l'aide, avec celui dans lequel elles se trouveraient en l'absence de telles politiques. C'est impossible avec un degré quelconque de précision.

La meilleure méthode de recherches serait de construire un modèle global, à grande échelle, multi-régional, de l'économie canadienne, et de l'utiliser pour simuler les effets de divers programmes de subventions et d'encouragements. Il est impossible d'entreprendre un projet aussi ambitieux compte tenu de l'échéancier et des ressources de la Commission. Cependant, il existe des variantes de ce modèle, et ces variantes seront peut-être un jour suffisamment au point pour permettre l'exécution systématique d'un tel exercice.

Des techniques de recherches moins ambitieuses et plus indirectes ont expliqué les effets de certaines politiques de développement régional. Les subventions en vertu de la *Loi sur les subventions au développement régional* ont fait l'objet des recherches les plus poussées, surtout parce qu'elles étaient les instruments les plus visibles et les plus discutables. Les efforts initiaux tentaient de déterminer si les subventions influençaient réellement les décisions de localisation des entrepreneurs. D'après une étude entreprise en 1971 par l'Atlantic Provinces Economic Council (APEC), seulement 20 pour cent des entreprises interrogées auraient choisi l'endroit désigné même en l'absence de subventions. On peut donc déduire que les autres 80 pour cent ont été quelque peu influencés par les subventions bien qu'il n'y ait aucune

indication quant à savoir si les subventions étaient en fait suffisantes. En se basant sur un échantillonnage plus petit, David Springate conclut cette même année qu'uniquement 30 pour cent des grandes entreprises et 46 pour cent des petites entreprises avaient été influencées par les subventions. Le MEER entreprit, en 1973, sa propre étude qui produisit des conclusions semblables à celle de l'APEC.

Le Conseil économique du Canada publia, en 1977, une étude globale de développement économique régional (Conseil économique du Canada, 1977), qui tentait d'évaluer l'efficacité des subventions du MEER, d'un certain nombre de manières. Premièrement, le Conseil compara les niveaux de chômage et de revenus avec les taux de migrations dans les régions bénéficiaires, avant et après l'introduction du programme de subventions, et conclut : « Les possibilités d'emploi dans la région atlantique se sont améliorées au cours de ces dernières années, bien que rien ne semble vraiment avoir changé ailleurs. » Cependant, comme le reconnut cette étude, cela ne prouvait pas que le MEER était toujours la cause de ce phénomène.

Afin de répondre à cette objection, le Conseil économique entreprit sa propre étude, afin d'évaluer si l'on pouvait influencer, au moyen de subventions, la localisation des entreprises dans les provinces atlantiques. Il trouva que 25 pour cent des établissements aidés par le MEER avaient définitivement été influencés par le programme de subventions, et 34 pour cent supplémentaires avaient peut-être été influencés par lui. Le Conseil économique ne réussit pas tellement à prouver que les subventions chassaient les autres activités de la région. Aussi, il y a toujours un bénéfice net de 25 à 35 pour cent des subventions accordées. Finalement, le Conseil compara l'augmentation de production nationale due aux emplois créés par le MEER et le coût de leur création. Il trouva que même si l'on estimait d'une manière conservatrice l'efficacité des subventions à influencer la localisation des usines, le programme semblait être socialement profitable; la contribution additionnelle à la production nationale de travailleurs qui autrement auraient été chômeurs faisait plus que compenser le coût d'opportunité des fonds utilisés.

L'évaluation globale du programme de subventions industrielles par le Conseil économique était prudemment optimiste (1977, p. 215) :

Notre propre évaluation des études antérieures, ainsi que notre analyse des données d'apparition et de disparition d'établissements dans une région particulière (les provinces atlantiques) nous incitent à croire que le programme de subventions a été beaucoup moins efficace que l'impliquaient les estimations publiées de création d'emplois. Dans ce domaine, les critiques ont raison. Néanmoins, les subventions semblent avoir eu assez de succès pour être payantes. La valeur des emplois créés semble compenser l'inefficacité à bien localiser la production.

Le Conseil ne put arriver à des conclusions nettes sur les autres éléments de la politique de développement régional, comme les subventions à l'infrastructure. D'autres auteurs ont été plus sévères sur le programme du MEER. Woodward (1975, p. 254) conclut :

Dans les conditions actuelles, l'objectif annoncé de la LSDR est l'emploi dans les régions déprimées [ . . . ]. Le MEER ne réussit pas à créer le plus grand nombre d'emplois nouveaux, et subit les coûts les plus élevés par emploi créé, en continuant à donner des subventions qui ne correspondent pas à leur objectif. [Traduction]

La critique spécifique de Woodward, basée sur une analyse statistique rigoureuse du programme et de ses effets, était que le programme favorisait les techniques de production à forte concentration de capital. Usher (1975, p. 301) critiqua encore plus :

Compte tenu de toutes les incertitudes inhérentes à la subvention des entreprises — l'absence de preuves tangibles que l'investissement dans les régions désignées a vraiment augmenté, le doute encore plus grand à l'égard du chômage, les effets sur la répartition des revenus parmi les personnes, la possibilité d'injustices dans le traitement des entreprises par le gouvernement, la réduction probable du revenu national au Canada dans son ensemble, et l'absence de toute assurance réelle que la modernisation et le progrès sont favorisés dans les régions désignées — je me demande s'il ne vaudrait pas mieux, pour le gouvernement fédéral, limiter son programme de subventions au soutien des gens pauvres [ . . . ] et aux transferts aux provinces convenus par négociations fédérales-provinciales, et garder ses distances par rapport aux décisions des entreprises sur la localisation de leurs investissements. [Traduction]

Le document de recherches de Lithwick (voir l'Annexe A) résume ainsi les études actuelles sur les initiatives de développement régional :

Malgré les orientations générales des politiques, fort différentes, et la conjoncture économique, la position relative de la plupart des provinces démunies, évaluée en fonction du revenu, après déduction des transferts, s'est peu améliorée [ . . . ] Il semble raisonnable de conclure qu'aucun progrès tangible n'a été observé à l'égard du développement régional. Cette seule constatation serait en soi une condamnation non équivoque des nombreux efforts déployés au niveau des politiques et des mises de fonds très substantielles effectuées par le secteur public, efforts et dépenses précisément conçus pour réaliser cet objectif. [Traduction]

Cependant, les critiques des efforts de développement régional vont beaucoup plus loin que dire simplement qu'ils ont été inefficaces. Nous avons déjà exposé la thèse de la dépendance de Courchene. D'après cette thèse, les efforts du gouvernement ont exagéré les disparités régionales au lieu de les faire disparaître; en fait, notre situation est plus mauvaise à cause de ces politiques. Par conséquent, nous avons besoin de politiques qui reposent plus sur les lois du marché que sur le dirigisme.

Nous avons présenté cette histoire complexe de la politique économique régionale afin de dégager les trois problèmes qui se posent toujours dans ce domaine. Premièrement, les Canadiens n'ont jamais pu élaborer des théories ou des politiques, ou même des projets, qui aient fonctionné. Leur politique a erré d'une orientation favorisant les secteurs (ARDA), à une orientation vers un développement économique plus général au niveau de la région, à une orientation vers les pôles d'attraction (ARDA et MEER). Les programmes sont allés de l'aide à l'ajustement aux subventions des infrastructures, aux exonérations fiscales, aux crédits à l'investissement et à l'emploi, particuliers aux régions.

Deuxièmement, nous n'avons jamais décidé quelle devait être le partage de responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de développement économique régional. Au début, les efforts fédéraux étaient hautement centralisés et tendaient à ignorer les aspirations provinciales. Pendant la période des ECD, c'était presque l'inverse. Le gouvernement fédéral paya l'addition de la construction des provinces. Le pendule alla ensuite dans la direction opposée pendant une période brève, et continue à osciller.

Finalement, le gouvernement fédéral n'a jamais réussi à faire, d'une manière satisfaisante, la liaison entre ses responsabilités de développement régional et son rôle plus large de gestion économique nationale. La meilleure preuve de cet échec est le processus permanent de réorganisation de la bureaucratie fédérale, d'abord pour centraliser les intérêts régionaux dans un ministère distinct, puis pour rendre tous les ministères explicitement responsables des programmes régionaux, pour finalement revenir à la notion de ministère unique.

### *Les réformes : questions et orientations*

On peut résumer les problèmes de disparités économiques régionales en posant un certain nombre de questions. Premièrement, quelle est la gravité des disparités économiques qui existent entre les régions canadiennes? En d'autres termes, que signifient réellement les faits étudiés? Deuxièmement, comment bien diviser le travail entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de politique de développement régional? Troisièmement, quelles politiques et quels programmes sont requis? Finalement, comment bien diviser le travail entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de politique de développement régional?

Au risque de trop simplifier, nous pouvons diviser la réponse à ces questions en trois catégories générales. (Voir l'étude de la Commission par Mansell et Copithorne, citée dans l'Annexe A). Dans la première catégorie, la réponse des partisans des lois du marché aux disparités économiques régionales, a été exposée ci-dessus en détails. Ces articles prédisent fondamentalement que dans une économie de libre entreprise,

la combinaison de commerce inter-régional et de mouvements de facteurs fera éventuellement disparaître les disparités inter-régionales de revenus. Il n'en résultera pas toujours l'égalité totale, car les conditions économiques changent constamment, mais il y aura tendance à l'égalisation, et le processus d'ajustement sera raisonnablement rapide.

En présence de disparités des revenus et des taux de chômage, semblables à celles que nous avons exposées ci-dessus, les partisans de la loi du marché ont une ou deux réponses. Leur réaction est d'abord de nier le problème. Des différences de revenus comme celles qui existent doivent être dues à des coûts de transport et de migration ou à un revenu psychologique. Les modèles de revenus gagnés doivent être en équilibre, et cet équilibre est inévitable dans un pays aussi grand et aussi varié régionalement que le Canada. Les migrations nettes vers les « provinces pauvres » (comme celles vers la Nouvelle-Écosse pendant les années 1970), et la constance à long terme des revenus relatifs sont le genre de preuves fournies pour démontrer que même si les revenus par habitant semblent varier, le bien-être économique prévu, dans un sens plus large, ne semble pas changer. Les recommandations de politique issues de cette notion veulent assurer que les ajustements interrégionaux puissent fonctionner sans entraves. Aussi, ces études contiennent surtout des suggestions sur ce que le gouvernement fédéral et les provinces *ne devraient pas faire*, avec néanmoins une certaine latitude pour des politiques visant à augmenter les échanges de renseignements sur les conditions de travail dans d'autres régions et sur les autres services similaires.

La deuxième réponse est d'admettre que les différences de revenus et de taux de chômage sont plus importantes que celles qu'occasionnerait le jeu des lois du marché, mais en même temps, de dire qu'elles reflètent des distorsions dans le processus d'ajustements interrégionaux occasionné par les politiques bien intentionnées mais peu efficaces du gouvernement. La version extrême de cette théorie est la thèse de dépendance de Courchene, que nous avons décrite ci-dessus. Le modèle de disparités est toujours en équilibre, mais à l'heure actuelle en équilibre imparfait avec, par conséquent, un produit national plus bas qu'il aurait dû être normalement. Cette thèse est confirmée par les faits sur la migration de retour et les tendances de revenu relativement stable, et est basée sur l'hypothèse que la combinaison de revenus gagnés et de transferts cause une égalisation du bien-être économique entre les provinces.

Les analystes en faveur de cette théorie des disparités régionales pensent qu'il faudrait annuler ces mesures qui, d'après eux, déforment le processus d'ajustement. Les subventions spéciales et les exonérations fiscales, qui favorisent la continuation des entreprises non économiques, devraient disparaître, comme les différences régionales de modalités d'assurance-chômage. Il faudrait également faire disparaître



les aspects des transferts intergouvernementaux qui permettent ou même encouragent des mauvaises politiques économiques provinciales, comme celles de salaires minimum trop élevés. Le gouvernement central devrait mettre en oeuvre des politiques sectorielles basées sur de bons objectifs sectoriels, dans des domaines tels que les transports et les pêcheries. Ces instruments importants de politique ne devraient pas devenir des mesures de développement régional de remplacement, car cela en ferait des échecs coûteux à double titre.

Cette théorie contient souvent un problème intéressant de juridiction. Dans les termes de la première partie, elle tendrait à favoriser un retour vers un compartimentage. Le gouvernement fédéral cesserait des mesures de développement régional proprement dit, et à la place, se concentrerait sur les questions de développement économique national, plus générales. Sa politique de transport deviendrait une politique des transports, comme nous l'avons noté plus haut, quelles que soient ses implications sur la croissance économique régionale. Les provinces assumeraient toutes les responsabilités en matière de « prospérité locale » à l'exception des modalités de commerce inter-régional et de mobilité des facteurs dans l'ensemble du pays. Néanmoins, on pourrait envisager des exceptions pour les régions particulièrement désavantagées, comme dans la Constitution actuelle. Le gouvernement fédéral devait assurer, au moyen d'un mécanisme d'égalisation bien conçu, que les provinces les plus pauvres ne soient pas désavantagées dans ce domaine.

La deuxième théorie générale sur les disparités régionales est l'école de la dépendance, qu'il ne faut pas confondre avec la thèse de la dépendance des transferts de Courchene. Dans notre discussion ci-dessus, nous avons donné un bref résumé de cette théorie. Elle accepte l'explication précédente du processus d'ajustement par les lois du marché, mais elle prévoit des implications pour les disparités régionales, exactement inverses. Elle considère que le processus de croissance régionale et d'ajustements inter-régionaux est cumulatif, avec les régions les plus riches devenant plus riches et les régions les plus pauvres devenant progressivement plus pauvres. Les ajustements sont déstabilisants, plutôt que stabilisants comme le prétendaient les partisans d'une économie de marché.

Cette thèse ne peut vraiment être prouvée, il est difficile de comprendre comment elle explique la constance apparente des différences de revenus régionaux au Canada. Les revenus régionaux devraient diverger graduellement si cette thèse cumulative est juste. Ses partisans prétendent que c'est uniquement la présence et l'importance croissante des transferts qui a conservé des revenus globaux comparables. Cependant, on ne peut prouver que les revenus auraient divergé si les lois du marché avaient joué librement. Il est possible que l'on doive exposer différemment cette thèse. Est-ce que le fait que la part du revenu total canadien



des habitants de l'Île-du-Prince-Edouard ait baissé régulièrement prouve l'existence d'une baisse cumulative? Il n'y a pas de réponse à cette question dans la littérature canadienne actuelle.

On ne trouve pas, dans les articles partisans de cette thèse de la dépendance beaucoup de recommandation de politique, en dehors d'un appel vague en faveur de donner aux régions un contrôle plus grand sur leur destinée économique. Ils semblent favoriser la diversification économique : la transformation des ressources locales avant de les exporter, le développement d'industries locales secondaires et tertiaires etc. Ils sont également en faveur d'un contrôle local sur le développement économique; sur le plan constitutionnel, ils semblent favoriser une dévolution des pouvoirs, peut-être même en-dessous du palier provincial, qui passeraient aux municipalités et aux groupes locaux tels que les coopératives et les bandes autochtones. Sur ce plan au moins, il existe un parallélisme intéressant avec la théorie du marché, qui favorise cette même notion de décentralisation des pouvoirs fiscaux.

La théorie finale sur les disparités régionales est également la plus conventionnelle. Elle n'a pas la cohérence des deux autres, et par conséquent est difficile à résumer. Fondamentalement, cependant, on pourrait dire qu'elle est en faveur du libre jeu des lois du marché, mais prétend que celles-ci imposent des délais longs, coûteux et inéquitables. D'après cette théorie, les migrations et le commerce international répondent en général aux incitations économiques, mais uniquement d'une manière imparfaite. On ne peut compter sur ces facteurs pour obtenir tous les ajustements qui sont indispensables à une économie diversifiée. Les entreprises qui fonctionnent avec profit dans les régions défavorisées finissent en général par déménager dans les régions industrielles déjà établies, parce qu'elles n'ont pas de renseignements adéquats sur les autres régions. Les lois du marché échouent dans ce domaine, comme dans d'autres; les avantages comparatifs fonctionnent parfois quand on soutient les entreprises privées ou même publiques. L'analogie la plus proche est le vieil argument keynésien en faveur de politiques gouvernementales pour sortir l'économie d'un état de récession. Comme le prétendaient les auteurs classiques, il peut bien exister un mécanisme d'ajustement naturel pour accomplir éventuellement la tâche; mais lui faire confiance signifierait des coûts sociaux intolérables, sous forme de pertes de production et de souffrances humaines.

Le choix de politiques issues de cette théorie est aussi éclectique que sa base théorique. Il contient un principe général de promotion de l'activité économique dans les régions déprimées, mais également un débat considérable sur la possibilité d'utiliser les impôts ou les subventions pour arriver à ce résultat. Il est parfois en faveur de politiques sectorielles nationales. Les dépenses de développement d'infrastructure, d'éducation et d'apprentissage et de diffusion de la technologie en font en général partie. Souvent, les mesures sont particulières au sec-

teur, comme l'aide aux agriculteurs marginaux ou aux opérations de pêche marginales. Toutes ces politiques essayent de remplir l'objectif général « d'essayer d'améliorer les conditions économiques des régions les plus pauvres », car, d'après cette théorie, le développement économique, planté et bien nourri à ses débuts, finit par fleurir de lui-même. Ces politiques visent à promouvoir le développement, et non à compenser l'absence de développement. Conformément à leur nature éclectique, elles ne semblent pas établir de division logique des pouvoirs politiques, ce que prouvent les changements de politiques régionales fédérales décrites ci-dessus.

Telles sont les théories principales sur la question des disparités régionales et les catégories générales de recommandations de politiques qui en résultent. Pour faire un choix parmi elles, il faut naturellement au préalable décider comment le marché peut et doit fonctionner pour guider la répartition des ressources inter-régionales, et quelle notion de fédéralisme on doit adopter. Si l'on pense que les lois du marché fonctionnent bien (et si l'on est satisfait de la répartition spatiale des ressources résultant du fonctionnement de ces lois comme mécanisme d'ajustement), les politiques recommandées consistent en une assurance que le processus puisse fonctionner sans entraves. Si l'on pense que l'ajustement est lent et coûteux, cela justifie des interventions gouvernementales pour corriger les défauts de fonctionnement du marché; les subventions de mobilité et les subventions de diffusion technologique sont des exemples de telles politiques. Finalement, si l'on s'inquiète du résultat de l'ajustement (comme par exemple la perte de population), il faut prendre un ensemble différent de mesures gouvernementales. À l'heure actuelle, il faut activement promouvoir le développement économique là où il serait autrement absent. Que ce soit à court ou à long terme, les deux premières théories acceptent le modèle du marché. La troisième rejette toute notion que, d'elles-mêmes, les forces du marché peuvent éventuellement réduire les disparités régionales.

Ce débat sur les alternatives de politiques est naturellement étroitement lié au débat sur les *causes* des disparités. Si l'on pense que la cause est une mauvaise politique — qu'il s'agisse de décisions qui favorisent la centralisation, ou de décisions qui maintiennent la dépendance vis-à-vis des transferts — la réponse logique est de laisser les forces du marché fonctionner plus librement. Si d'un autre côté on pense que la cause est le jeu des forces du marché, on a besoin d'une politique interventionniste pour les maîtriser.



---

## Le Canada en tant qu'union économique

La distinction principale entre une union complète économique et un marché commun réside dans l'intention des membres de s'intégrer entièrement, de transformer des entités économiques distinctes en un espace économique unique. Cela exige l'harmonisation d'un vaste éventail de politiques économiques qui vont bien au-delà de celles qui régissent le commerce et le mouvement des facteurs de production. On tentera de coordonner les politiques fiscales ou monétaires dans un effort de stabilisation à l'échelle de la collectivité. Au niveau micro-économique, les membres adopteront souvent des politiques communes au sujet des pêcheries, de l'énergie, du transport, des subventions aux industries, de la protection de l'environnement, et ainsi de suite. Dans certains cas plus rares, les différents paliers de gouvernement accorderont leurs politiques de redistribution des revenus.

La meilleure façon de comprendre les aspects économiques de cette démarche d'intégration consiste à se poser deux questions distinctes. Premièrement, pourquoi existe-t-il un intérêt quelconque dans l'harmonisation des politiques? Deuxièmement et vice versa, pourquoi les unions économiques n'harmonisent-elles pas automatiquement toutes leurs politiques? La pertinence de ces questions dans l'analyse du processus d'élaboration des politiques dans un État fédéral s'ensuit. Comprendre pourquoi une union économique recherche l'harmonisation, c'est comprendre pourquoi les fédérations sont naturellement préoccupées par les menaces apparentes à toute uniformité qu'elles ont réussi à réaliser. Et comprendre pourquoi l'harmonisation est incomplète dans une union économique, c'est comprendre pourquoi on y retrouve aussi des pressions à l'encontre de toute uniformité. Les forces de l'harmonisation et de la diversité sont semblables dans les

deux cadres institutionnels, même si les compromis sont sans doute effectués différemment.

Le présent exposé sur le Canada en tant qu'union économique est structuré de la façon suivante. Nous commençons par une brève explication de la raison pour laquelle l'harmonisation des politiques est à la fois recherchée et évitée. Cette section du chapitre présente également un aperçu général des mécanismes institutionnels que les unions économiques peuvent utiliser afin d'appuyer cet arrangement et fait appel en particulier à l'expérience de la Communauté économique européenne. Nous y examinons de nouveau la question des compromis entre l'efficacité économique globale et l'autonomie régionale, sujet qui forme la toile de fond de la présente monographie. Vient ensuite un bref rappel historique, démontrant que les préoccupations au sujet de l'harmonisation, ou de l'absence de celle-ci, ne sont pas nouvelles. Nous examinons ensuite un certain nombre de domaines de politiques, choisis afin d'illustrer les sujets où les questions de partage des compétences sont importantes. Dans chaque cas, nous traitons brièvement de ces questions sous le rapport de l'harmonisation, de la pratique actuelle au Canada et des directions générales en vue d'une réforme.

## **Les principes**

L'avantage le plus évident de l'harmonisation des politiques sociales et économiques entre les États membres réside dans l'augmentation des bénéfices provenant du commerce et de la spécialisation. Les tarifs ne sont pas les seules politiques à déformer les échanges commerciaux, et les règlements gouvernementaux ne constituent pas les seules forces empêchant les mouvements de facteurs socialement utiles. Des régimes fiscaux différents selon les régions peuvent également influencer les échanges commerciaux, tout comme le feront la réglementation du transport et les normes pour la protection de l'environnement et la sécurité des produits. De même, les mouvements de capitaux et de main-d'oeuvre réagissent d'une manière évidente à certains éléments telles les différences du régime fiscal, les politiques de subventions aux industries, la réglementation de la main-d'oeuvre et la transférabilité des régimes de retraite. En général, plus les cadres des politiques seront harmonisés entre les membres, plus la circulation des marchandises et des facteurs sera libre et plus les gains de production résultant de l'association économique seront élevés.

Un autre attrait des politiques économiques communes va bien au-delà des objectifs d'une union économique telle qu'on la conçoit généralement et rejoint le domaine politique. Des politiques coordonnées et harmonisées appuient et favorisent un système de valeurs que les Canadiens partagent en tant que citoyens au niveau national et qui dépassent le sentiment d'appartenance à une région. On peut dire, plus simple-

ment, que les Canadiens s'attendent à retrouver certaines choses plus ou moins inchangées d'une région à l'autre, même s'ils prévoient et même exigent une certaine diversité dans d'autres domaines. Ce genre de raisonnement vient à l'appui de normes nationales pour les politiques de bien-être et de santé. Nous l'avons vu plus haut lorsque nous avons affirmé que les obstacles aux échanges entre les régions avaient une grande importance symbolique même si les coûts économiques démontrables étaient faibles.

Il existe cependant deux raisons pour lesquelles on devrait faire preuve de prudence dans les tentatives de coordination de toutes les politiques économiques et sociales. La première raison est l'opinion exprimée par le public, déjà mentionnée, que la concurrence plutôt que la coordination devrait être recherchée entre les gouvernements. Selon cette opinion, lorsqu'on permet aux gouvernements d'agir à la manière d'un cartel, c'est exactement ce qu'ils feront, à leur propre avantage et aux dépens des citoyens. La concurrence entre les paliers de gouvernement, tant qu'elle s'exerce effectivement conduit nécessairement à l'harmonie dans les domaines de politique où l'harmonie est réellement importante (tout comme la concurrence dans le marché privé peut conduire à un prix unique). Lorsque des politiques différentes voient le jour en dépit de la concurrence, il devrait probablement en être ainsi, puisque ces politiques reflètent sans doute des différences régionales authentiques. Par conséquent, il n'y a pas d'avantages réels à rechercher une harmonisation explicite puisque, si elle est véritablement importante, elle se produira naturellement grâce au processus de concurrence, et puisque des pertes d'efficacité surviendront probablement si on l'impose dans un domaine où la diversité est souhaitable.

Le second sujet d'inquiétude est bien connu des Canadiens. Il est inévitable que plus les politiques sont coordonnées, plus l'apparition d'un sentiment d'aliénation économique régionale devient probable. Lorsque les structures économiques sont différentes entre les membres, les politiques économiques communes auront nécessairement des effets régionaux différents. Certaines régions sembleront y gagner alors que d'autres y perdront. Ces effets varieront selon les politiques, naturellement, puisque certaines questions toucheront certaines régions plus que d'autres, mais un certain degré de mécontentement est inévitable.

Cette seconde préoccupation n'est en réalité qu'un exemple précis de la proposition générale exprimée plus haut à plusieurs reprises selon laquelle, dans un sens, l'harmonisation est l'antithèse même du fédéralisme. L'autorité politique est accordée aux gouvernements régionaux précisément afin de permettre et d'encourager la diversité. De fait, si les pouvoirs pouvaient être répartis parfaitement, la question de l'harmonisation ne serait jamais soulevée, puisque la compétence des gouvernements régionaux ne s'étendrait qu'aux domaines de politique où la diversité est préférée à l'uniformité. Seule l'imperfection du processus

de répartition crée le besoin d'une action coordonnée, soit par entente entre les provinces, soit par initiative fédérale. En général donc, il existe une tension fondamentale dans le fédéralisme sous-jacente à toutes tentatives précises d'harmonisation des politiques.

Les questions de politique dans une union économique font suite à ces observations. Premièrement, quels sont les domaines de politique qui profiteraient réellement de la coordination, dans le sens que les services gouvernementaux seraient distribués plus efficacement ou que les avantages provenant des échanges commerciaux et de la spécialisation seraient plus grands? Cette question vise à faire ressortir les avantages de l'harmonisation. Deuxièmement, comment l'union peut-elle demeurer sensible aux préoccupations régionales alors qu'elle entreprend les tentatives d'harmonisation jugées désirables? Ici, nous tentons de comprendre les désavantages et tentons de les réduire. Troisièmement et finalement, comment les ententes en vue d'une action collective devraient-elles être structurées, arbitrées et modifiées avec le temps? De quelle façon l'union s'effectuera-t-elle dans un sens réel et pratique?

Les fédérations font face aux mêmes questions de politique et c'est pourquoi l'application des théories de l'intégration à ce cadre institutionnel peut fournir des renseignements utiles. Les fédérations cherchent à harmoniser certaines politiques plutôt que d'autres à la grandeur du pays, pour les mêmes raisons que les membres d'une union économique désirent le faire, et le débat s'engagera sur la manière d'y parvenir. Étant donné que les économies régionales d'un pays peuvent être aussi diverses que le sont les pays dans une communauté économique, les préoccupations régionales particulières demeureront importantes. Les questions d'équité régionale feront toujours partie du débat politique, et les effets de politiques nationales sur les économies provinciales demeureront par conséquent une considération importante. Finalement, on aura aussi besoin d'organismes pour gérer les activités économiques conjointes.

Il existe cependant deux caractéristiques de l'harmonisation qui sont particulières à une fédération et qui rendent impossible l'application intégrale de la théorie à l'union économique. Premièrement, il y a la nécessité de préserver et d'encourager l'intérêt national, c'est-à-dire des objectifs politiques, sociaux et culturels qui priment les préoccupations régionales. Les unions économiques peuvent ne pas avoir d'objectifs communs au-delà des avantages économiques tandis que les fédérations en possèdent car il y existe une communauté nationale à appuyer institutionnellement en plus des communautés régionales. Deuxièmement, les fédérations ont un choix d'institutions que ne possède pas l'union économique puisque l'autorité peut être dévolue à un gouvernement central en vue de l'élaboration de politiques nationales. Les arrangements coopératifs entre les membres ne constituent pas les seuls moyens

d'harmonisation, comme c'est le cas pour les unions économiques. Les autorités centrales peuvent aussi différencier les politiques selon les régions, de sorte que cette option n'implique pas nécessairement une uniformité complète. L'option retenue — collaboration ou centralisation — dépendra de considérations théoriques sur la répartition des pouvoirs qui ont été décrites à la première partie de ce texte. Ce qu'il faut retenir, c'est que l'harmonisation peut s'effectuer de deux façons différentes : en assignant l'autorité à un gouvernement central avec l'intention que la politique prédomine dans tout le pays ou au moyen d'actes de collaboration entre les gouvernements régionaux.

En pratique, on retrouve un mélange des deux systèmes dans les fédérations comme le Canada puisque la répartition des pouvoirs n'est pas parfaite et ne peut l'être. Les gouvernements provinciaux ont de grandes responsabilités dans des domaines où l'uniformisation à travers le pays est importante au point de vue de l'efficacité économique. Par contre, le gouvernement fédéral intervient dans des questions où l'efficacité exige une certaine différenciation selon les régions. Une solution évidente à ce chevauchement apparent des responsabilités est de tenter de modifier les responsabilités constitutionnelles, centralisant celles qui demandent de l'harmonisation et décentralisant celles qui nécessitent une différenciation selon les régions. Une autre solution consiste à rendre les gouvernements régionaux plus conscients de la portée nationale de certaines de leurs activités et le gouvernement central mieux informé et plus sensible aux dimensions régionales de ses actions. Dans le premier cas, la question de politique consiste à déterminer comment ces activités peuvent être accomplies le plus efficacement possible. Comment les provinces peuvent-elles parvenir à de telles ententes? Comment ces ententes peuvent-elles être arbitrées? Et comment ces ententes peuvent-elles être modifiées selon les circonstances? Dans le second cas, la question est de savoir comment élaborer les politiques centrales afin qu'elles reflètent les préoccupations régionales tout en étant efficaces au niveau national.

Quels que soient les types généraux d'arrangement institutionnel auxquels on en arrive, un certain nombre de questions de structuration doivent être examinées. La théorie de l'intégration peut informer les questions de structuration institutionnelle tout comme elle informe l'analyse des aspects économiques d'un état fédéral. À cet égard, la Communauté économique européenne (CEE) et les États-Unis ont retenu l'attention de certains auteurs canadiens. L'étude de Yvan Bernier, Nicolas Roy, Charles Pentland et Daniel Soberman (consulter l'Annexe A) illustre cette approche et constitue la base des chapitres qui suivent.

L'adoption de politiques communes afin de promouvoir l'union économique (ou « intégration positive » comme on la décrit dans les publications de droit) exige la capacité d'harmoniser les lois et de répartir les



avantages économiques de façon à dédommager ou du moins à apaiser les perdants. Cela requiert un organisme qui a le pouvoir de prendre des décisions au nom de toute l'union économique, de parler en son nom et de procéder effectivement à toute répartition éventuelle.

Dans le Traité de Rome qui instituait la CEE, certaines responsabilités ont été retirées aux gouvernements nationaux et confiées aux institutions de la Communauté économique européenne; ces responsabilités comprenaient l'agriculture et la politique des transports. De plus, certaines dispositions prévoyaient qu'on pouvait ajouter à la liste pour un vote positif des pays membres. Les questions budgétaires et le contrôle des nominations aux postes supérieurs appartiennent aux délégués des pays membres réunis en conseil et le pouvoir législatif exige également l'approbation des délégués. La question de savoir si leurs décisions exigent l'unanimité doit maintenant être examinée de nouveau. Ainsi, les méthodes pour réaliser l'harmonisation des politiques ont été mises en place, néanmoins on a également tenu compte de la nécessité d'une autorité centrale représentative et sensible aux régions. Dans la fédération canadienne, la situation correspondante serait de confier le pouvoir législatif à un sénat dont les membres relèveraient de leurs gouvernements provinciaux respectifs.

L'approche de la CEE au regard de l'harmonisation d'autres questions est quelque peu différente. Dans certains domaines (telle la fiscalité) où les pays répugnent à céder leur autorité en matière de lois, certaines exigences peuvent être imposées par une directive de la CEE afin de simplifier les transactions transfrontières. Le rôle des États membres consiste à intégrer ces exigences à leurs propres lois dans un délai prévu. De cette façon, certains éléments de fiscalité sont communs à tous les membres. Au Canada, la situation analogue serait un code de conduite en fiscalité sur lequel s'entendraient à l'avance toutes les provinces.

Aux États-Unis, la combinaison de la Constitution, du Sénat ainsi que des décisions judiciaires permettent une approche différente. Le fait que le pouvoir résiduaire est attribué aux États conserve à ceux-ci de vastes pouvoirs de réglementation mais permet néanmoins au Congrès d'intervenir dans l'intérêt national grâce à son pouvoir de préemption. D'autre part, une disposition constitutionnelle prévoit que les États peuvent empêcher les échanges commerciaux et, en conséquence, les tribunaux peuvent invalider des lois visant à encourager ou à protéger des producteurs locaux aux dépens de producteurs nationaux.

Au cours de l'examen de méthodes en vue de réaliser les aspects positifs de l'intégration du commerce, que ce soit dans une union économique ou dans une fédération, la plupart des commentateurs ne font pas de distinction entre une politique commune et une politique coordonnée. L'approche utilisant une politique commune dépend de l'existence d'un centre de prise de décisions qui intervient dans des domaines précis de politique. L'étendue des pouvoirs fera toujours



l'objet de discussions et l'interprétation de la Constitution devra délimiter l'ampleur de l'autorité dont dispose le centre de prise de décisions. Bernier *et al.* font remarquer que même lorsque le pouvoir est dévolu aux autorités centrales, il est encore nécessaire de tenir compte de certains facteurs de consensus, telles la consultation et la participation, afin d'assurer que les politiques reflètent les préoccupations des régions et y soient acceptées. Les concepteurs du système doivent par conséquent décider s'ils doivent utiliser des mécanismes intergouvernementaux ou intragouvernementaux. La démarche d'harmonisation requiert des structures qui permettent de conclure des ententes ou des accords généraux qui pourront ensuite être ramenés à des directives ou à des principes que les gouvernements pourront incorporer à leurs propres lois.

La distinction la plus importante entre les deux arrangements porte sur la responsabilité de l'administration et l'obligation de rendre compte du preneur de décisions. Dans les politiques communes, la fonction publique est nationale et l'obligation est de rendre compte à l'État national. Dans le cas de la politique agricole de la CEE par exemple, les chefs de gouvernement peuvent prendre des décisions mais ils le font selon les termes du Traité de Rome et doivent rendre compte au Parlement européen. Les décisions sont mises en oeuvre par une fonction publique centralisée en Belgique et le personnel est constitué de fonctionnaires européens. Lorsque les politiques sont harmonisées, les chefs de gouvernements s'entendent pour harmoniser, par exemple, le régime fiscal, et ils donnent des directives qui lient leurs gouvernements respectifs. Leurs propres parlements doivent cependant mettre en oeuvre les points particuliers et fournir le support administratif où ils doivent percevoir les fonds et en rendre compte. De cette façon, les chefs de gouvernement doivent aussi rendre compte à leurs électeurs.

La raison politique des structures doit aussi être prise en considération. L'histoire de la CEE démontre clairement que bien que l'Union politique constituait le premier objectif de plusieurs, ce n'est que lorsque les délibérations ont échoué qu'une approche graduelle fut adoptée, en commençant par l'union économique. Il est aussi évident que lorsqu'on passe de la réduction des barrières tarifaires aux politiques harmonisées et ensuite aux politiques communes, la résistance des groupes régionaux s'accroît. Premièrement, les avantages d'une intégration plus poussée diminuent à chaque étape et les coûts d'une intégration additionnelle en terme d'autonomie s'élèvent. Cette perte d'autonomie n'est pas un simple concept linéaire. Dans la Communauté européenne, étant donné l'existence du droit de veto, on peut dire que le chef de gouvernement possède autant de pouvoir qu'auparavant, mais en réalité il s'agit d'un pouvoir différent. De plus, le concept du veto n'est pas assuré par traité; par conséquent, s'il est perdu (comme il l'a été au sujet des remises à la Grande-Bretagne et des contributions

budgétaires), il y aura une perte nette d'autonomie régionale, et même si chaque gouvernement possède encore un rôle important, il ne s'agira plus d'un rôle final. À cause de la préoccupation d'une part de l'édification nationale et d'autre part de la prévention d'une perte d'autonomie, l'élaboration d'une union économique est un processus détaillé et complexe.

Dans les documents constitutionnels, les dispositions pour l'union économique sont imprécises. Elles font partie d'une intégration politique de plus d'ampleur. On présume qu'une union économique sera formée et les délibérations portent sur les institutions qui actualiseront les compromis politiques. Il revient aux tribunaux, aux ententes intergouvernementales et à la pratique de préciser l'accord. Cela reflète la longue vie des États fédéraux actuels; à mesure que les théories évoluent et que la balance commerciale change de génération en génération, on s'attend à ce que les tribunaux et les institutions puissent adapter et refléter cette situation. Bernier *et al.* reprennent un autre parallèle qui caractérise notre fédération : « La communauté a toujours fait face au dilemme de tenter de créer une prise de conscience et un sentiment d'appartenance chez les citoyens des États membres tout en craignant la publicité adverse inévitable découlant de changements dans les règles du jeu économiques. »

Certaines différences importantes ne doivent cependant pas être négligées. Contrairement au gouvernement central bien développé d'une fédération, les recettes globales du gouvernement commun de la CEE sont proportionnellement très faibles (environ 1,0 pour cent du produit intérieur brut des États membres). Par conséquent, le gouvernement commun ne peut effectuer des transferts de richesses sur une grande échelle, des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres de son territoire. De plus, la plupart des revenus sont redistribués selon une formule en vertu de la politique agricole commune. Cela a eu pour effet de transférer la richesse selon des critères agricoles, distincts de critères généraux du niveau de vie; certains États membres plus riches sont devenus des bénéficiaires nets aux dépens des plus pauvres. Ainsi, le Royaume-Uni, qui vient au septième rang dans la moyenne de la Communauté européenne est un cotisant net de la Communauté à cause de ses achats importants de produits agricoles.

La CEE fournit des leçons pratiques pour le Canada dans d'autres domaines. La circulation des marchandises offre un bon exemple des difficultés à démontrer un système de protection des marchés locaux. Les tarifs et le contingentement constituent les obstacles les plus visibles et peuvent être réellement perçus comme la défense de « première ligne ». Ils furent les premiers à être éliminés par la CEE. Cependant, à mesure que ces obstacles étaient levés, la « deuxième ligne » prenait plus d'importance; les pressions de certains groupes d'intérêt auprès de leur gouvernement national menaient au maintien ou à l'accroissement

d'autres mesures basées sur des normes de santé et de sécurité, des exigences concernant l'emballage et l'étiquetage, des frais d'inspection à la frontière et d'autres pratiques d'achats des gouvernements constituent une autre source de protectionnisme.

La CEE a fait face à ce problème un peu à la manière d'une fédération. En vertu du pouvoir de la Commission et du Conseil des ministres, elle a adopté des règlements qui ont prépondérance sur les lois des États membres dans des domaines qui relèvent de sa compétence directe. Dans les domaines où l'on retrouve une grande diversité dans les systèmes judiciaires des États membres, la CEE a donné des directives selon lesquelles les États membres devaient modifier leurs propres lois selon la politique établie de la CEE. Des particuliers, des États membres et la Commission même ont fait appel au tribunal de la Communauté afin d'obtenir l'adhésion des États membres contrevenants. Dans l'ensemble, le système a réussi. Il y eu, naturellement, certains cas de non-respect et même un ou deux exemples de mépris manifeste des règlements mais la conformité n'a peut-être pas été bien différente de celle des provinces dans la fédération canadienne.

Certaines dispositions ingénieuses ont été utilisées afin de conserver l'avantage du marché aux marchandises locales. Par exemple, une forte taxe sur la consommation du vin et une taxe relativement plus faible sur la bière peut sembler n'être qu'une politique de différenciation de produits visant à encourager la consommation de boissons à faible teneur en alcool. Cependant, si l'État membre qui adopte cette politique est un grand producteur de bière et ne possède presque aucune industrie vinicole, cette taxe encouragera la consommation d'un produit local aux dépens d'un produit importé des autres États membres. Les Canadiens qui connaissent les méthodes utilisées par les monopoles de boissons alcooliques gérés par les gouvernements provinciaux ne devraient pas être surpris de l'utilisation de ces méthodes dans la CEE.

L'approche retenue par la CEE est valable. Il sera toujours nécessaire d'avoir une agence centrale, telle que la Commission de la CEE, afin de surveiller et de superviser l'union douanière. Également, il sera toujours nécessaire de permettre aux parties lésées de s'adresser directement à un tribunal. La leçon que peut tirer le Canada de ce système est que nous avons besoin d'un système semblable afin d'étudier le protectionnisme provincial qui s'est développé dans notre fédération. Cela ne signifie pas que la diversité provinciale et les besoins locaux n'aient pas besoin de protection, mais cette protection doit être formulée et défendue ainsi que mesurée selon certains critères. La formulation moderne et complète des objectifs et des politiques de la CEE que l'on retrouve dans le Traité de Rome a permis à la CEE de faire face à ces questions difficiles. Il est important que nous, au Canada, élaborions des critères et un cadre qui nous conviennent. Nous devons également décider quel organisme — déjà existant ou à créer — sera le mieux en mesure de s'occuper de ces questions.

Deux remarques additionnelles peuvent être faites avant de clore cette section sur les principes de l'harmonisation et de la structure institutionnelle. Premièrement, les institutions ne sont pas des forces neutres. Dans une fédération, chaque gouvernement est au service d'un électorat différent. Par conséquent, il identifiera probablement des préoccupations économiques différentes et proposera diverses solutions. De plus, la rivalité politique et bureaucratique pour le pouvoir, le statut et l'influence conduit chaque gouvernement à rechercher des bases d'appui parmi la population. Également, l'existence de dix gouvernements provinciaux définis selon un territoire, accentue les différences régionales qui existeraient de toute façon. Cette situation tend à donner aux délibérations sur les questions de politique économique une forme « régionale », minimisant ou embrouillant les questions ou les solutions de rechange et les définissant d'une manière différente.

Deuxièmement, un arrangement institutionnel, quelle que soit la manière dont on y parvient, ne sera probablement pas approprié pendant une longue période. Les catégories conceptuelles à l'intérieur desquelles nous concevons la « gestion économique » ont elles-mêmes changé et sont de plus en plus différentes des concepts et des catégories sur lesquelles repose la *Loi constitutionnelle de 1867* qui a été rédigée pour une autre époque. Par conséquent, les deux ordres de gouvernement peuvent revendiquer un vaste éventail de pouvoirs afin de justifier des initiatives de politique économique dans une grande variété de domaines.

## Rétrospective

Au cours de la Grande Crise et jusque dans les années d'après-guerre, la critique la plus courante du fédéralisme canadien était qu'il conduisait à un manque d'harmonisation dans d'importants domaines de politique. Selon la terminologie de la section précédente, l'équilibre approprié entre l'harmonisation et la diversité s'est déplacé de façon très marquée vers l'harmonisation, néanmoins le Canada semble incapable d'effectuer ce changement. En fait, plusieurs observateurs sont allés jusqu'à avancer que le fédéralisme même constituait une camisole de force, et était peut-être désuet dans le contexte d'un État industrialisé moderne. L'impossibilité de contrer efficacement les perturbations massives à l'époque de la Crise semble en fournir une preuve suffisante.

Cette analyse des rigidités du fédéralisme s'est élaborée à plusieurs niveaux. Premièrement, le fédéralisme qui met l'accent sur des collectivités liées à un territoire et sur des différences culturelles semblait opposé aux tendances de modernisation qui atténuent ces différences, mettaient l'accent sur la culture et les valeurs nationales plutôt que régionales et concentraient les divisions politiques sur des distinctions économiques plutôt que territoriales. Deuxièmement, l'évolution de l'organisation économique, notamment le développement de grandes

sociétés oeuvrant à l'échelle nationale (et, de plus en plus, internationale) semblait dépasser la possibilité pour de petites unités politiques de servir l'intérêt national. Troisièmement, et c'est le plus important, certains nouveaux rôles de l'État, captif de l'idée de « l'État-providence keynésien », semblaient aussi exiger un État plus centralisé. Par conséquent, l'accent sur une politique de stabilisation opérant par le contrôle des décisions générales sur la fiscalité et les dépenses a souvent été interprété comme signifiant que les pouvoirs fiscaux devraient être concentrés dans une autorité politique unique, plutôt que répartis entre plusieurs. L'État-providence, et son concept de normes nationales, semblait supposer un besoin similaire de concentration, puisque seul le gouvernement central pouvait mobiliser les ressources nécessaires et venir à bout des disparités dans la capacité des gouvernements provinciaux d'avancer dans cette voie. Seul le gouvernement fédéral pouvait agir en tant qu'agent de redistribution entre les régions.

L'expérience des années 1930 a convaincu plusieurs observateurs que le système fédéral canadien tel qu'il était alors constitué était incapable d'assumer ces nouvelles fonctions. Une grande partie des critiques était dirigée vers les tribunaux qui avaient rejeté plusieurs tentatives gouvernementales (telles que le New Deal de Bennett en 1935) d'apporter une réponse à ces nouveaux besoins. D'autres critiques étaient dirigées vers les provinces mêmes qui souvent, semblaient utiliser le fédéralisme comme un écran pour l'esprit de clocher de leurs chefs et la défense des intérêts acquis. Des appels se sont fait entendre en vue d'une révision constitutionnelle fondamentale afin de réformer le fédéralisme à la lumière de ces réalités nouvelles.

Cette réforme se produisit mais d'une façon généralement fidèle à l'esprit du fédéralisme et à la persistance des intérêts et des identités régionales. Le Livre blanc de 1945 sur l'emploi et le revenu, qui énonçait l'engagement du gouvernement fédéral dans la stabilisation et la gestion de la demande dans un ordre économique international ouvert, fixait le rôle dominant du fédéral dans la gestion économique, un rôle souligné par la centralisation relative des arrangements fiscaux d'après-guerre. Au moyen d'amendements constitutionnels (comme dans le cas de l'assurance-chômage en 1940 et des pensions de sécurité de la vieillesse en 1951), de l'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral (comme dans le cas des allocations familiales) et du développement de programmes à frais partagés dans les domaines de la santé, du bien-être social et autres, le gouvernement fédéral a affirmé son rôle prédominant dans le financement et la définition d'un système canadien de sécurité sociale. Au moyen de la péréquation et, plus tard, d'autres programmes de développement régional, Ottawa a établi sa responsabilité dans la redistribution interrégionale.

En même temps, les provinces également répondaient efficacement aux demandes de nouvelles politiques au cours de la période d'après-

guerre. En dépit de la croissance des responsabilités fédérales, l'éducation, la santé, les services sociaux, la santé et la sécurité du travail, les relations patronales-ouvrières et plusieurs autres domaines de grande importance en gestion économique relevaient en grande partie ou entièrement de la compétence provinciale. Les recettes provinciales et les dépenses augmentèrent à un rythme beaucoup plus rapide que celles du gouvernement fédéral pendant une grande partie de la période d'après-guerre. Les provinces firent souvent preuve d'imagination et d'efficacité dans leurs réponses aux nouveaux besoins. Le développement des écoles, des universités et des hôpitaux ainsi que de l'infrastructure nécessaire pour absorber la croissance énorme des villes et des banlieues retomba en grande partie sur les provinces.

En conséquence, il y eut croissance aux deux paliers et avec cette croissance, une augmentation de l'interdépendance et du besoin de coopération. Une grande partie de ce qui a été fait a nécessité la combinaison des initiatives et de l'appui financier du fédéral d'une part, et de l'administration par les provinces d'autre part, ainsi qu'une grande possibilité de tenir compte des particularités provinciales dans un ensemble vague de normes nationales. Le programme à frais partagés était la caractéristique distinctive de ce fédéralisme coopératif. Les nouveaux rôles des gouvernements ont eu un effet marqué sur la nature de l'État fédéral canadien; mais en même temps, les dimensions fédérales de l'État canadien ont fortement influencé les façons dont nous nous acquittons de ces nouvelles tâches. Nous devons noter cependant que chaque intervention du gouvernement fédéral faisait l'objet de résistances de la part des provinces, du Québec surtout, mais aussi des autres provinces. Les historiens de cette période n'admirent pas tous autant le fédéralisme coopératif que semble le faire l'opinion courante.

À partir des années 1970, la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces dans la gestion économique et sociale subissait des tensions qui provenaient de diverses sources. Premièrement, l'État-providence moderne avait été mis en place. De plus, les difficultés économiques des années 1970 commencèrent à remettre en question la portée des politiques de gestion de la demande de type keynésien dans la stabilisation de l'économie ainsi que notre capacité de payer pour un système de soutien du revenu toujours plus généreux. Le consensus apparent parmi les citoyens et les gouvernements au sujet des orientations souhaitables de la politique commença à s'effriter et une grande partie de cette dissension grandissante s'est exprimée par des gouvernements rivaux.

Un élément important de la recherche subséquente de nouvelles approches en vue de la croissance économique a consisté à mettre l'accent sur ce qu'on a appelé les politiques industrielles : politique du marché du travail, formation, aide à l'industrie, réglementation des normes de produits et autres. La plupart de ces questions, ou plusieurs

d'entre elles, étaient en grande partie de compétence provinciale et les politiques nationales qui s'y rapportaient exigeaient le prolongement de la coordination fédérale-provinciale dans plusieurs nouveaux domaines. D'autre part, les provinces avaient besoin d'élaborer les moyens de coordonner leurs efforts dans ces domaines, puisque l'action de l'une d'entre elles avait des conséquences évidentes pour toutes les autres. Le besoin d'harmonisation faisait encore une fois l'objet d'un examen poussé mais il en était de même des moyens institutionnels de sa réalisation.

De plus, les divisions régionales qui avaient été silencieuses pendant la guerre et la période d'après-guerre réapparurent, surtout au Québec, dans les années 1960. Néanmoins, l'importance croissante des différences régionales en regard des intérêts économiques ne se limitait pas au Québec; elle s'est reflétée par une préoccupation renouvelée au sujet de la persistance des disparités régionales qui n'avaient pas été éliminées par la croissance nationale globale. Ce qui est très important, c'est que des différences régionales accrues au sujet des questions économiques se sont manifestées dans les luttes fédérales-provinciales au sujet de l'énergie, ce qui a grandement contribué à donner le ton au conflit dans la fédération et a effectivement constitué la base de la crise constitutionnelle. Finalement, la force de plus en plus grande des provinces qui disposaient d'une fonction publique et de ressources fiscales plus importantes, qui étaient plus confiantes dans leur capacité de gérer leurs propres affaires et moins disposées à se subordonner au leadership fédéral signifiait que la gestion économique deviendrait plus difficile qu'auparavant même s'il y avait consensus sur l'orientation des politiques.

Le rôle provincial grandissant dans la gestion économique en vint à être nommé « édification provinciale ». Il ne s'agissait pas d'un phénomène nouveau. Un provincialisme dynamique était apparu dans la dernière partie du XIX<sup>e</sup> siècle, surtout lors de la longue récession des années 1870 et 1880, lorsque les avantages promis de la Confédération tardaient à se matérialiser et que le gouvernement fédéral semblait incapable de créer la prospérité. Alors que le Canada central s'est industrialisé au début du XX<sup>e</sup> siècle, plusieurs des bases du développement (routes, services urbains et autres) étaient provinciales. La possession des ressources par les provinces a constitué une nouvelle base pour l'activisme provincial et s'est reflétée dans le développement de l'énergie hydro-électrique en tant que propriété provinciale et dans des politiques provinciales qui assuraient que le traitement des ressources se ferait dans la province. Au cours des années 1930, alors que les Canadiens étaient à la recherche de solutions à la Crise, plusieurs provinces ont fait l'expérience de nouvelles formes de politique économique et d'organisation politique (par exemple, le Crédit social en Alberta, le CCF en Saskatchewan). Toutes ces innovations ont mené à des prof-



grammes incompatibles et à des luttes fédérales-provinciales dont plusieurs se sont retrouvées devant les tribunaux. À chacune de ces occasions, les gouvernements fédéral et provinciaux avaient tendance à parler au nom d'industries et de groupes différents. Tous ces cas présentaient la double caractéristique d'entraîner simultanément des conflits au sujet de champs de compétence fédérale et provinciale ainsi que des protestations au niveau régional sur la façon dont le gouvernement fédéral exerçait ses pouvoirs.

Le processus d'édification provinciale des années 1960 et 1970 avait une origine semblable. Les exemples les plus frappants se retrouvaient au Québec et dans les provinces de l'Ouest. Au Québec, ce processus était lié à la Révolution tranquille au cours de laquelle les Québécois cherchaient à utiliser un État provincial activiste afin de corriger la sous-représentation traditionnelle des francophones dans la propriété et la gestion de l'économie provinciale. Les instruments furent l'Hydro-Québec, la Caisse de dépôt et placement, Sidbec et diverses autres sociétés d'État et entreprises financières et industrielles quasi d'État. Ces innovations semblent avoir connu un certain succès. Elles ont aidé à créer et à maintenir un secteur privé francophone confiant en lui-même et vigoureux qui est devenu une force innovatrice dans l'économie canadienne. Le fait qu'une grande partie de ce succès ait pu se réaliser à l'intérieur de la Confédération peut en lui-même constituer une des raisons pour lesquelles les Québécois ont voté « non » lors du référendum de 1980.

Dans l'Ouest, notamment en Alberta et en Saskatchewan, le mouvement d'édification provinciale découlait du sentiment que les conditions changeantes du commerce offraient la possibilité d'effectuer un changement permanent dans le pouvoir économique et dans la dépendance traditionnelle de l'Ouest à l'égard de forces économiques et politiques sur lesquelles ces provinces exerçaient peu de contrôle. Aux griefs historiques s'ajoutaient maintenant les possibilités du développement des ressources. Comme au Québec, le processus d'édification provinciale reposait sur la conviction que les citoyens peuvent modifier leurs conditions économiques au moyen des gouvernements. Contrairement au Québec cependant, il existe peu d'indications qu'un changement fondamental se soit produit avant la récession qui a suivi le PEN.

Le processus d'édification provinciale, dans ses dimensions et politiques et économiques, a réellement constitué l'une des caractéristiques les plus frappantes du fédéralisme canadien de la période récente et a causé un certain nombre de tensions importantes dans la fédération. Il a permis de déterminer que la force de l'économie provinciale, et non seulement celle de l'économie nationale dans son ensemble, doit orienter la politique. Cependant, l'importance de l'édification provinciale dans l'ensemble des initiatives de développement économique ne doit pas être surestimée. Les politiques fédérales (au sujet de la stabilisa-



tion, des tarifs, des taux de change, etc.) demeurèrent déterminantes pour le développement régional aussi bien que pour le développement national, Ottawa a continué à être responsable de la plus grande partie des dépenses de développement industriel. Bien que les activités de développement économique de toutes les provinces aient augmenté, seules quelques-unes d'entre elles étaient en mesure ou désiraient poursuivre des stratégies élaborées et coordonnées de développement. Pour plusieurs provinces, le développement régional ne pouvait se produire que par une participation fédérale d'envergure.

En résumé, la croissance du gouvernement du Canada au cours de la période d'après-guerre, qui faisait partie d'un phénomène mondial, a grandement compliqué la gestion économique du système fédéral. Comme l'a fait remarquer Stevenson dans sa recherche, le partage actuel des pouvoirs économiques provient d'une « expansion non prévue et non coordonnée de l'activité aux deux paliers à l'époque de l'État interventionniste ». L'expansion du « domaine public » a énormément élargi l'éventail des interdépendances entre les gouvernements alors que chacun d'entre eux réagissait à de nouvelles préoccupations en utilisant tous les leviers constitutionnels dont il pouvait disposer. Les politiques formaient un réseau sans interstices de plus en plus dense qui se prêtait de moins en moins à une nette répartition des tâches semblable à celle qui est suggérée par le modèle classique des compartiments étanches. Les anciennes distinctions, entre « local » et « national » par exemple, ou entre économique, social et culturel sont disparues. Les catégories contemporaines servant à la politique sociale et économique coïncidaient de moins en moins avec les catégories qui avaient été utilisées dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Chaque palier de gouvernement se rendait de plus en plus compte qu'afin d'atteindre ses objectifs il devait utiliser les ressources et les instruments qui se trouvaient à l'autre palier; le processus des « intrusions » fonctionnait dans les deux sens. Les politiques adoptées à un palier du gouvernement débordaient et affectaient les politiques de l'autre gouvernement. Les efforts des gouvernements devaient être coordonnés horizontalement et verticalement afin de ne pas être annulés. De plus, et c'est important, l'expansion des responsabilités gouvernementales en matière de bien-être économique a augmenté les préoccupations au sujet de « l'équité » dans le système fédéral puisque ce n'était plus le marché impersonnel mais plutôt les actions des gouvernements qui étaient responsables de la situation.

Encore une fois, nous nous sommes interrogés un peu de la même manière que dans les années 1930. Avons-nous atteint le juste équilibre entre l'harmonisation et l'autonomie régionale dans les domaines clés de politique sociale et économique? Cette fois cependant, la question était formulée différemment. Il s'agissait plus précisément de savoir si le développement provincial et les politiques protectionnistes effritaient les avantages du marché commun interne et on s'interrogeait sur

l'importance accrue des forces économiques internationales et de leurs effets au Canada. Comment pouvons-nous agir efficacement à l'étranger si nous sommes désunis au pays? Et comment pouvons-nous faire face aux changements dans les échanges commerciaux et la technologie à l'étranger si nos pouvoirs de gestion économique sont fragmentés? Néanmoins, le point de départ était le même que quarante ans plus tôt; il y avait trop peu plutôt que trop d'harmonisation entre les provinces.

Cette critique portait sur un vaste éventail de questions. Dans les prochaines sections de ce chapitre, nous n'examinerons le débat que sur quelques-unes d'entre elles. La politique de stabilisation y est traitée puisqu'elle a pris beaucoup d'importance à une époque caractérisée par une inflation et un taux de chômage de plus de 10 pour cent. Elle représente également une époque, rare il est vrai, où les recommandations suggérées par les critères économiques ne sont pas ambiguës. Nous examinons les relations extérieures — commerce et diplomatie — puisque ces questions, en plus d'être importantes pour l'avenir politique et économique de notre pays, illustrent clairement comment les intérêts nationaux et régionaux peuvent diverger. Nous concluons par un certain nombre de politiques sectorielles, choisies pour représenter des domaines qui susciteront probablement des conflits entre les objectifs nationaux et les objectifs régionaux.

Cet examen prolonge ceux qui ont été présentés plus haut sur les arrangements fiscaux intergouvernementaux et sur le développement régional, et le secteur est prié de s'y reporter. On retrouve également beaucoup plus de détails dans les textes des volumes de la Commission royale qui les accompagnent. Nous conseillons aux lecteurs intéressés de consulter les études du programme de recherche sur l'harmonisation interprovinciale (volumes 55 et 56), coordonnées par Ronald C.C. Cuming, en particulier sur l'étude générale.

## **La politique de stabilisation**

L'analyse qui suit est tirée de deux études de la Commission sur le fédéralisme, celle de Courchene et celle de Brander. (On trouvera les titres et les numéros de volumes à l'Annexe A.)

### ***La politique monétaire***

La politique monétaire est la question la moins compliquée des quatre domaines de la stabilisation. La théorie suggère que dans une fédération, cette fonction devrait revenir au gouvernement central puisque sans la discipline des taux de change, les gouvernements régionaux seraient amenés à trop compter sur l'expansion monétaire. Selon ce principe, le gouvernement fédéral a reçu l'autorité, en vertu de l'article 91, pour le cours monétaire et le monnayage, les banques, la constitution en corpo-

ration des banques, l'émission du papier-monnaie, les caisses d'épargne, l'intérêt de l'argent et la monnaie légale. Par conséquent, la responsabilité de la politique monétaire est effectivement dévolue à Ottawa, comme il convient.

Deux questions principales relient le fédéralisme et la mise en oeuvre de la politique monétaire au Canada. La première est de savoir si ces politiques ne pourraient pas être plus différenciées qu'elles ne le sont, selon les régions. Les bases économiques régionales varient beaucoup et il est peu probable qu'elles soient jamais exactement au même point au cours du cycle des affaires. Au cours d'une expansion économique, par exemple, certaines provinces connaîtront des marchés fermes de produits et de facteurs tandis que la faiblesse se maintiendra dans d'autres régions. Par conséquent, le resserrement constituerait une politique de stabilisation appropriée dans le premier cas, tandis que des mesures expansionnistes conviendraient dans le second. La Banque du Canada ne poursuit qu'une seule politique monétaire cependant, et les intérêts d'une de ces régions seraient négligés. Par conséquent, le contrôle du crédit devrait tenir compte de telles différences régionales.

Il faut noter dès le début qu'il est clairement impossible de poursuivre une politique monétaire officiellement décentralisée. Le capital est trop « fongible » (se déplace trop facilement) pour qu'il y ait un écart important dans les taux d'intérêt entre les provinces. On peut cependant recourir à certaines mesures indirectes. La Banque du Canada pourrait ordonner aux établissements de crédit de faire des distinctions selon les régions, rendant les prêts plus faciles à obtenir, à un taux d'intérêt donné, dans les économies où le chômage est élevé par opposition à celles où le chômage est faible. Cela pourrait être accompli au moyen de la persuasion, ou plus officiellement, par l'adoption de certaines règles régionales d'affectation du crédit. On avance parfois que si les régions étaient mieux représentées à la Banque du Canada, les politiques de celle-ci feraient probablement des distinctions de ce genre.

La seconde préoccupation retourne la question pour demander si le contrôle de la politique monétaire est, en fait, suffisamment centralisé. La question porte ici sur le fait que les quasi-banques, telles les sociétés de fiducie qui relèvent des provinces, n'aient pas à maintenir des réserves auprès de la banque centrale. Puisque la politique monétaire dépend de la possibilité pour la Banque du Canada d'influencer les pratiques de crédit en changeant ces réserves, un certain pouvoir est perdu. Lorsque les quasi-banques ne constituaient qu'une petite partie de l'ensemble du système bancaire, la question ne s'est jamais réellement posée. Lorsqu'elles sont devenues plus importantes cependant, la possibilité pour la Banque du Canada de posséder un contrôle suffisant du crédit est devenue une question importante. Cela a incité le Conseil économique à recommander en 1976 que les quasi-banques soient tenues de maintenir des réserves auprès de la banque centrale en échange d'un

accès direct au système de compensation et d'une garantie par l'assurance des dépôts.

Jusqu'à maintenant les analystes ont réagi en citant une allocution que le Gouverneur Bouey prononçait en 1974, et où il déclarait :

L'absence de l'obligation de maintenir des fonds en réserve pour les établissements de dépôts autres que les banques commerciales n'a jamais, à ma connaissance, nui aux efforts de la Banque du Canada en vue d'effectuer un ralentissement aussi marqué du rythme de la croissance monétaire et une hausse correspondante aussi prononcée des taux d'intérêt à court terme que nous étions prêts à envisager dans les circonstances<sup>1</sup>. [Traduction]

La situation a-t-elle changé au cours des dix dernières années? La croissance des quasi-banques a certes été rapide et a soustrait des volumes de crédit considérables au contrôle de la Banque du Canada. Courchene suggère, cependant, que le problème réel pourrait provenir de la restructuration générale du système financier actuellement en cours. Les « quatre piliers » traditionnels font place à l'intégration des opérations financières alors que les maisons de courtage offrent de plus en plus des services bancaires, que les banques s'engagent dans des activités de courtage, et ainsi de suite. Courchene ne se prononce pas. Il est, dit-il, « simplement trop tôt pour dire ce qui en sera le résultat probable et si, dans le contexte canadien, cela diminuera ou non le contrôle monétaire ».

### *La politique fiscale*

La politique fiscale porte sur l'utilisation du pouvoir d'imposer et de dépenser du gouvernement afin d'influencer le niveau de la demande globale dans l'économie. Les gouvernements peuvent agir afin de compenser tout déséquilibre en augmentant leurs achats de biens et services lorsque la demande du secteur privé est faible et en les diminuant lorsque les marchés sont fermes. D'autre part, ils peuvent agir indirectement en tentant d'orienter la consommation privée ou les décisions d'investir dans la direction recherchée. Une façon de le faire consiste à modifier le fardeau fiscal selon la conjoncture. La réduction des impôts lorsque la demande est faible peut peut-être inciter les consommateurs ou les investisseurs à devancer leurs achats, et des hausses d'impôt, à les retarder. On estime qu'en modifiant la demande de cette façon, les fluctuations peuvent être quelque peu nivelées.

La politique de stabilisation est traditionnellement considérée comme une fonction logique du gouvernement central. Les petits gouvernements régionaux verraient la plupart de leurs efforts se dissiper étant donné la nature très ouverte de leurs économies. Les mesures d'allègement fiscal encourageraient les achats de la production d'une autre province aussi souvent que la production locale, par exemple. Les

provinces auraient alors tendance à « sous-produire » en matière de politique de stabilisation, essentiellement à cause des effets de débordement dont il est question plus haut. L'économie nationale, au contraire, est plus grande et plus étanche et le problème est par conséquent moins aigu. Cependant, pour que le gouvernement fédéral puisse jouer son rôle efficacement, il doit contrôler une part importante de l'assiette fiscale globale. Autrement, l'action des provinces et des municipalités contrebalancera n'importe quelles mesures fédérales.

On retrouve trois arguments courants à l'encontre de cette opinion. Premièrement, plusieurs économistes ne reconnaissent plus qu'un gouvernement, fédéral ou autre, puisse véritablement mettre en oeuvre des politiques de stabilisation anti-cycliques efficaces. Plutôt qu'une réfutation, cette position indique clairement que toute cette question est théorique. Deuxièmement, même en admettant que le gouvernement central puisse jouer un rôle, il n'est pas démontré quelle est la part de l'assiette fiscale et les dépenses dont a besoin Ottawa afin d'influencer les dépenses. Que la part du fédéral ait été réduite avec le temps ne prouve pas que ses pouvoirs aient également diminué. Finalement, il n'est pas nécessairement dit que les provinces agiront toujours de façon à stimuler plutôt qu'à modérer le cycle des affaires. Dans la mesure où elles tentent également de stabiliser leur propre économie (individuellement ou en consultation les unes avec les autres ou avec les autorités centrales) le partage des compétences n'entre pas en ligne de compte.

Quel est l'état des choses au regard de ces questions? D'abord, il est certainement vrai que la part fédérale de l'assiette fiscale et des dépenses totales a diminué au cours de la période d'après-guerre. En 1945, comme l'indique l'étude de Courchene, le gouvernement fédéral a perçu 71,4 pour cent de sa propre source de revenus. En 1960, ce chiffre était tombé à 58 pour cent et, en 1982, à 47 pour cent. La croissance marquée des gouvernements provinciaux et locaux que ces chiffres suggèrent ne signifie pas qu'il se soit produit un simple déplacement de ces revenus d'Ottawa vers ces gouvernements. En pourcentage du PNB, les dépenses du gouvernement fédéral s'élevaient à 15,5 pour cent en 1947, à 17,6 pour cent en 1960, à 17,8 pour cent en 1970 et à 24,4 pour cent en 1983<sup>2</sup>. Selon ces critères, la position d'Ottawa semblerait aussi bonne que jamais pour influencer la demande globale.

Ce ne sont pas les dépenses totales, cependant, qui comptent pour les fins de stabilisation; ce sont les fonds discrétionnaires, ceux qui peuvent être libérés ou retenus à bref délai selon les circonstances. Dans ce domaine, le gouvernement fédéral possède moins de flexibilité même en comparaison avec les gouvernements et les organismes provinciaux. Malgré tout, l'opinion générale des personnes qui ont étudié la question de près est que « en général, il semblerait qu'Ottawa conserve suffisamment de flexibilité et de champ d'action pour s'acquitter de sa tâche de stabilisation des dépenses » (consulter l'Annexe A pour l'étude de Courchene).

Il est également difficile de soutenir qu'Ottawa ne contrôle pas le régime fiscal de façon à pouvoir mettre en oeuvre les mesures fiscales jugées nécessaires. Dans l'état actuel des choses, le gouvernement fédéral peut apporter unilatéralement des changements importants à la définition du revenu imposable, aux taux d'impôt, aux déductions permises, et le reste. Il possède moins d'influence, quoiqu'elle soit encore considérable, sur l'impôt sur les sociétés. Certains instruments fiscaux ne sont pas à la disposition d'Ottawa ou peuvent n'être utilisés qu'avec la coopération des provinces. La taxe sur les ventes au détail en est un exemple. Le gouvernement fédéral touche tout de même presque la moitié de sa propre source de revenus totale et en contrôle plus du tiers même après les transferts aux autres gouvernements.

Finalement, aucune raison n'empêche les provinces d'ajuster impôts et dépenses d'une manière anti-cyclique, faisant ainsi de la politique fiscale une responsabilité collective plutôt que de l'abandonner entièrement à Ottawa. Il est certain que les provinces les plus grandes possèdent des moyens considérables dans ce domaine, comme le soutenait récemment le Conseil économique de l'Ontario. Compte tenu de la variabilité du cycle des affaires à travers les régions, l'action indépendante d'un gouvernement provincial pourrait être, en fait, très efficace. Si les interventions fédérales et provinciales pouvaient être officiellement coordonnées, les possibilités d'une politique fiscale innovatrice seraient d'autant plus grandes.

### *Les politiques de revenus*

La question fondamentale en ce qui a trait à la politique des revenus est de déterminer si le gouvernement fédéral possède l'autorité constitutionnelle d'imposer des contrôles des prix et des salaires lors d'une période éventuelle d'inflation s'ils sont jugés nécessaires. Le consensus à la suite du renvoi à la Cour suprême de la *Loi anti-inflation* est qu'Ottawa ne pourrait y recourir que dans un cas d'urgence, même si dans cette décision, le tribunal était consentant à accepter la définition d'Ottawa de ce qui constituait une situation d'urgence. Le tribunal n'a pas retenu l'affirmation selon laquelle l'inflation constituait intrinsèquement une question nationale qui, par conséquent, relevait du pouvoir général fédéral, parce qu'une telle attribution de pouvoir pourrait étendre l'autorité du fédéral à plusieurs processus de détermination des prix et des salaires qui relèvent actuellement de la compétence des provinces. Certains estiment que cela est souhaitable; d'autres se demandent s'il ne conviendrait pas de modifier la Constitution afin d'accorder au gouvernement fédéral des pouvoirs en réserve sur la politique des revenus. Comme le fait cependant remarquer Courchene, le gouvernement fédéral peut déjà imposer des contrôles sur la fonction publique fédérale, comme le programme « 6 et 5 » par exemple, et peut

les étendre à certaines parties du secteur privé au moyen de dispositions contractuelles et « d'effets d'entraînement ». Il possède toujours les pouvoirs d'urgence et, faute de cela, il peut toujours élaborer un projet de concert avec les provinces. Ses pouvoirs d'imposition lui fournissent également la possibilité de mettre en oeuvre un programme de contrôle des revenus basé sur le régime fiscal.

### ***Les contrôles du taux de change***

Ottawa a pratiquement pleine liberté d'action en ce qui a trait aux contrôles du taux de change, même si jusqu'à maintenant ils n'ont été utilisés qu'en temps de guerre. Aucun changement n'est requis et aucun ne semble souhaité. On a soulevé la question de permettre à Ottawa d'intervenir quand les gouvernements provinciaux ou les sociétés de la Couronne empruntent sur les marchés financiers étrangers et on a même suggéré de créer un organisme semblable au *Loan Council* australien qui réglemente tous les emprunts à l'étranger du secteur public de ce pays. Encore une fois cependant, sauf en temps de guerre, cela n'a jamais été proposé sérieusement et les pouvoirs nécessaires sont déjà en place dans de telles circonstances.

### ***Résumé***

Bref, la politique de stabilisation ne semble pas constituer un domaine qui soit compromis de quelque façon par le fédéralisme. La politique monétaire est nettement centralisée, comme il se doit. Dans l'avenir, il pourrait être indiqué de ramener les biens des quasi-banques sous le contrôle de la Banque du Canada, mais à l'heure actuelle il serait difficile de défendre ce point de vue. Le pouvoir d'imposition et le pouvoir de dépenser sont considérablement décentralisés, mais ici encore il serait difficile de soutenir que les faiblesses de la politique fiscale que nous avons connues sont directement imputables à ce facteur. Ottawa conserve des pouvoirs suffisants dans le domaine des politiques de revenus et de contrôles du taux de change, si l'on avait à les utiliser plus souvent. Cela ne signifie pas, naturellement, que la performance de la politique canadienne de stabilisation depuis la Seconde Guerre mondiale ait été impeccable. Certainement pas. Ce qu'il faut retenir, c'est que le fédéralisme ne mérite qu'une petite part des reproches que l'on pourrait formuler.

### **Le commerce et les politiques extérieures**

Le fédéralisme et les relations internationales sont amplement examinés dans les recherches de la Commission par George Szabłowski et H. Scott Fairley (consulter Annexe A). Le commerce et les politiques



extérieures ne permettent pas un partage précis des compétences. Les avantages d'activités nationales dans le commerce international et la représentation diplomatique sont évidents. Le Canada possède certainement plus de pouvoir de négocier internationalement que n'importe quelle province individuellement ou même que n'importe quel groupe de provinces, même si on a souvent le sentiment inquiétant que ce pouvoir n'est pas très grand. De plus, des économies d'échelle évidentes peuvent être réalisées dans le domaine des relations internationales. Les ambassades peuvent être au service d'une grande population comme d'une plus petite. Les missions commerciales peuvent servir à la promotion d'une grande variété de produits avec peu d'efforts additionnels. Finalement, les Canadiens désirent qu'une certaine image nationale soit présentée à l'étranger.

En contre-partie de ces avantages, mentionnons que les régions canadiennes n'ont pas des intérêts identiques dans les négociations sur le commerce international ou dans les échanges culturels ou politiques. Nous avons vu plus haut comment les tarifs peuvent avoir des effets différents sur les économies régionales, les prises de position sur les initiatives de libéralisation des échanges commerciaux seront donc nettement différentes. De façon moins évidente peut-être, les intérêts politiques à l'étranger peuvent aussi varier selon les régions, particulièrement alors que le Québec cherche à établir des liens avec d'autres pays de la communauté francophone. Les questions qui sont jugées purement « locales » dans la Constitution, comme l'éducation et la culture, ont souvent des dimensions internationales; mais si les intérêts régionaux sont assez variés au Canada pour en justifier la reconnaissance constitutionnelle, cette diversité se répercute sûrement dans le domaine international. Par conséquent, une intervention centralisée ou harmonisée peut ne pas refléter fidèlement tous les intérêts locaux de façon suffisante.

En 1867, les Pères de la Confédération ont traité de la question de la gestion des affaires extérieures du Canada à l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

Le parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers.  
[Traduction]

En ce qui a trait à la conclusion de traités, la loi reflète la conception qu'avaient d'eux-mêmes les Canadiens à l'époque — citoyens de l'Empire britannique plutôt que détenteurs d'une nationalité canadienne distincte. L'article 132 traduisait non seulement la réalité juridique mais également la réalité politique des relations extérieures canadiennes. Le Parlement de Westminster conservait le pouvoir de conclure les traités. En conséquence, aucun pouvoir de conclure des traités clairement



élaboré et compatible avec l'existence d'un État fédéral n'était prévu dans la Constitution.

À mesure que le Canada évoluait comme pays indépendant, il devint de plus en plus évident que les intérêts canadiens ne pouvaient être assurés par une représentation diplomatique confiée à un autre pays, si ami et qualifié fût-il. Les Canadiens cherchèrent de plus en plus à se charger de leur propres affaires étrangères. Notre participation à la Première Guerre mondiale prouva, à nous-mêmes et à nos alliés, que nous constituions une communauté politique distincte qui devrait pouvoir diriger ses relations extérieures. Cela s'est produit avec le Statut de Westminster en 1931.

Aux fins du droit international, le Canada était dès lors un État souverain et le gouvernement du Canada avait le droit de représenter le pays sur la scène internationale. Les chefs politiques fédéraux crurent que ce pouvoir s'étendait à la négociation et à la mise en oeuvre de traités, mais dans la Cause des conventions de travail de 1937, le Comité judiciaire du Conseil privé, qui constituait à l'époque la plus haute cour du Canada, a décidé que le pouvoir fédéral de mettre en oeuvre des traités ne portait que sur les questions de compétence fédérale, en vertu de l'article 91. Le mandat fédéral ne s'étendait pas à l'acceptation ou à l'exécution d'obligation de compétence provinciale en vertu de l'article 92. Par conséquent, le partage des pouvoirs en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* a empêché le parlement du Canada d'adopter une loi pour la mise en oeuvre d'un traité international sur un sujet de compétence provinciale.

Au cours du demi-siècle qui a suivi, le Canada a joué un rôle de plus en plus actif sur la scène internationale et a conclu de nombreux traités sur un grand nombre de sujets. Mais, reconnaissant les limites de sa capacité d'appliquer au pays certains aspects de ses engagements à l'étranger, le gouvernement du Canada a hésité à contracter des obligations internationales qui exigeraient une législation provinciale. Aussi longtemps que les relations économiques internationales étaient d'abord centrées sur les tarifs, une question de compétence nettement fédérale, la Cause de conventions de travail n'a pas constitué un obstacle majeur à la participation canadienne à des rencontres internationales comme celles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Cependant, comme ces discussions internationales portent de plus en plus sur les obstacles non tarifaires (subventions, politiques d'achats discriminatoires, normes de produits conçues pour éliminer la concurrence, et le reste), la restriction est devenue beaucoup plus sérieuse puisque plusieurs des pratiques qui font l'objet de ces discussions sont de compétence provinciale.

L'étude de H. Scott Fairley (consulter l'Annexe A) fournit deux exemples de ce genre de problème. Lors des discussions du *Tokyo Round*, le Canada s'engageait auprès de l'Europe et les États-Unis à

déployer ses « efforts les meilleurs » afin d'assurer que les majorations sur les boissons alcooliques dans les magasins provinciaux soient réduites. Cette disposition fut acceptée à l'époque par les deux provinces productrices de vin, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Fairley démontre comment le système ontarien a été subséquentement remplacé par d'autres frais, ce qui a eu pour effet de fournir la même protection au producteur ontarien, au détriment des exportateurs internationaux puisque les provinces ont pu subvertir les intentions fédérales.

Le second exemple que donne Fairley porte sur l'imposition de frais compensatoires aux exportateurs canadiens de bois. La loi américaine permet aux producteurs de ce pays de porter plainte devant un tribunal spécial du commerce lorsqu'ils estiment avoir été lésés par des subventions dans d'autres pays. Ce tribunal possède le pouvoir d'ordonner l'imposition de droits sur les importations s'il conclut qu'il existe subvention préjudiciable. L'industrie américaine du bois a porté plainte, ce qui comportait des conséquences très sérieuses pour l'industrie canadienne s'il y avait gain de cause. La contestation américaine porte sur les pratiques provinciales aussi bien que fédérales. En ce qui a trait à la Colombie-Britannique, on soutient que la façon dont la province évalue les ressources forestières équivaut à une subvention à l'industrie. Dans le cas du Nouveau-Brunswick et du Québec, il s'agit des subventions provinciales à la modernisation des installations de production.

Lorsque la plainte a été portée, il aurait fallu que les autorités canadiennes relèvent le défi, réunissent la preuve démontrant que l'accusation était sans fondement et exercent des pressions auprès du Congrès. Fairley fait remarquer que le gouvernement canadien et les provinces ont été lents à réagir à cette menace à des exportations canadiennes importantes. Le problème en était un de compétence partagée. Les deux paliers de gouvernement étaient concernés, ainsi que le secteur privé, mais ni un ni l'autre n'en possédait la responsabilité première. En conséquence, une question de cette importance pour les intérêts canadiens n'a pas profité de l'intervention nécessaire en temps opportun.

Cette lacune constitutionnelle dans le pouvoir de conclure des traités créera des difficultés croissantes au Canada dans l'avenir, diminuant de façon importante notre capacité d'élaborer des accords efficaces. Cela présentera une difficulté toute particulière dans des négociations de libre-échange avec les États-Unis puisque, les tarifs étant déjà bas entre les deux pays, ces discussions porteront inévitablement sur l'accès du Canada au marché américain sans obstacles non tarifaires importants. Les Américains, très certainement, exigeront en retour que nous nous engageons à réduire les obstacles non tarifaires au Canada. Non seulement les politiques provinciales feront-elles possiblement l'objet de discussions, mais également certains aspects de la politique fédérale de développement régional. Les questions difficiles portant sur le rôle des provinces dans le processus de négociation des accords devront être

résolues. Tout accord proposé touchant la compétence provinciale nécessitera certains mécanismes assurant que les dispositions pertinentes soient obligatoires et exécutoires pour les provinces, ce qui exigera probablement une participation officielle des provinces à la ratification de l'accord. De plus, si une section de l'accord prévoyait la mise en place de certains mécanismes d'adjudication bilatérale pour régler les litiges, la question de la participation provinciale serait de nouveau soulevée. De façon plus générale, il existerait des liens complexes entre de tels accords et les progrès dans la réduction des obstacles à l'union économique à l'intérieur du Canada, et il faudrait renouveler les efforts afin de déterminer la portée du pouvoir fédéral en matière de commerce interprovincial et international.

Il existe un autre aspect de l'incertitude constitutionnelle entourant le pouvoir de conclure des traités et de les mettre en oeuvre. Il s'agit de la mesure dans laquelle les provinces peuvent s'engager dans des activités internationales. Certaines provinces ont soutenu qu'elles possédaient le même droit de conclure des traités en vertu de l'article 92 que le gouvernement fédéral, en vertu de l'article 91. Cela semble peu probable. Néanmoins, au cours des vingt-cinq dernières années, les activités provinciales à l'étranger se sont multipliées, depuis les accords officiels et non officiels jusqu'à la représentation à l'étranger et l'adhésion à des organismes internationaux.

Ces activités prennent plusieurs formes. Celles qui ont peut-être été le plus discutées se rapportaient au désir du Québec d'une présence à l'étranger correspondant à sa conviction de constituer une communauté nationale distincte et d'être le premier représentant des francophones au Canada. Les nombreuses querelles des années 1960 et 1970 ont fait grand bruit alors que le Québec cherchait à conclure des accords avec des pays comme la France et la Belgique et cherchait à être représenté dans des organismes reliés à la francophonie. Le gouvernement fédéral a adopté la position que de telles activités devaient s'exercer dans un cadre fédéral, tandis que le Québec affirmait sa propre autorité de conclure des accords.

La solution de ce problème réside peut-être dans le modèle fourni par les accords ultérieurs Québec-Ottawa en matière d'immigration. Dans ce cas, en reconnaissance de l'intérêt spécial du Québec dans la composition linguistique de sa population, la province a obtenu le pouvoir de se prononcer directement dans le choix d'immigrants et des agents d'immigration du Québec ont été attachés aux bureaux d'immigration canadiens à l'étranger. En même temps, le fédéral a conservé l'ultime autorité en regard du choix et du nombre des immigrants. Il devrait par conséquent être possible d'élaborer une entente en vertu de laquelle, pour les questions qui intéressent la culture francophone, l'éducation, la langue et le droit civil, le Québec aurait le droit de mener des discussions avec d'autres pays, d'avoir une représentation directe auprès de certains

organismes internationaux et d'être membre de délégations canadiennes. Le Québec, cependant, ne serait pas le seul et unique interlocuteur canadien sur ces questions et ne posséderait pas non plus le pouvoir de lier le Canada ou une autre province en vertu d'un accord international.

Les autres activités provinciales à l'étranger présentent beaucoup moins de difficultés idéologiques. La plupart d'entre elles appartiennent à deux catégories : la promotion des échanges commerciaux et la gestion des relations avec les États américains limitrophes. Les bureaux provinciaux à l'étranger remontent à 1866 lorsque l'Ontario et le Nouveau-Brunswick possédaient des bureaux à Londres. À l'heure actuelle, les gouvernements provinciaux maintiennent quelques 40 bureaux à l'étranger, et la plupart d'entre eux ont été ouverts depuis 1960. Le Québec en possède 14, l'Ontario 10 et l'Alberta 5. Environ la moitié d'entre eux sont situés aux États-Unis, bien qu'aucune province n'en ait un à Washington. Ils s'occupent principalement de la promotion du commerce et de la recherche d'investissements, bien que, à l'occasion (comme par exemple lorsqu'ils ont exercé des pressions à Londres au sujet de l'initiative constitutionnelle fédérale de 1980) ils aient joué un rôle plus politique. De plus, les gouvernements provinciaux délèguent souvent des missions commerciales à l'étranger. On retrouve également cette pratique dans la fédération américaine.

De telles activités de représentation peuvent nuire aux intérêts canadiens. Elles peuvent, d'une part, transporter sur la scène internationale la concurrence entre les provinces pour les marchés et les investissements, bien que la spécialisation régionale de l'économie canadienne réduise cette possibilité. Elles peuvent aussi faire que le Canada ne s'exprime plus d'une seule voix à l'étranger, compromettant peut-être ainsi notre pouvoir de négociation. Cependant, un autre point de vue veut que la promotion des échanges commerciaux à l'étranger constitue un prolongement naturel des responsabilités économiques de la province sur son territoire. Aussi longtemps que les provinces s'occupent de « représentation commerciale », il y a peu de danger pour l'intégrité de l'intérêt national du Canada. En réalité, il reste beaucoup à faire pour améliorer la coopération fédérale-provinciale et pour amener les provinces à utiliser les services des agents de commerce international au Canada ainsi que dans les ambassades et les consulats d'outre-mer. Les provinces peuvent, elles aussi, coopérer en partageant les frais et l'expertise et en reliant les activités d'une province avec celles d'une autre.

Finalement, la longue frontière que partagent le Canada et les États-Unis crée quantité de liens entre les États américains et les provinces canadiennes. En 1974, une étude du département d'État américain a relevé 766 accords et ententes entre les États et les provinces. Une étude de 1968 révélait que la Colombie-Britannique était engagée dans 649 cas

d'interaction avec le gouvernement fédéral et les États américains. Des rencontres entre les premiers ministres provinciaux et les gouverneurs des États américains se tiennent régulièrement (comme par exemple la conférence annuelle des premiers ministres des provinces de l'Est et des gouverneurs des États de la Nouvelle-Angleterre). Récemment, les États de la région des Grands Lacs en sont venus à une entente avec l'Ontario afin d'assurer que les eaux du bassin des Grands Lacs ne soient pas détournées. Dans la plupart des cas, ces activités supposent une coopération concernant des problèmes mutuels précis et soulèvent peu de questions au sujet de la souveraineté canadienne. On peut soutenir, cependant, que les provinces devraient avoir la responsabilité d'informer le ministère des Affaires extérieures au sujet de ces activités et que le ministère devrait adopter des méthodes efficaces pour en assurer la surveillance.

## **Les politiques sectorielles**

Nous avons noté dans la première partie de ce texte que le gouvernement devait intervenir dans le cas d'échec du marché, par exemple lorsque les marchés privés produisent trop ou trop peu d'un produit à la suite de difficultés techniques et ne peuvent exiger le prix des extrants ou payer les intrants. Dans un État fédéral, la question est de savoir comment organiser les interventions du secteur public. Dans quelle mesure ces interventions peuvent-elles être laissées aux gouvernements régionaux afin de les réglementer selon les circonstances locales? D'autre part, s'il existe un effet de débordement assez important entre les provinces pour qu'une coordination soit souhaitable, cela doit-il être accompli par une action commune des provinces ou par délégation au gouvernement central?

Nous examinons un certain nombre de secteurs spécifiques dans les lignes qui suivent. La nature des systèmes de transports et de communications est telle qu'il existe un besoin évident d'intervention gouvernementale pour assurer des niveaux suffisants de services. De même, depuis l'effondrement de la Bourse lors de la Grande Dépression, et peut-être depuis plus longtemps, on reconnaît en général que le gouvernement doit jouer un rôle important dans la réglementation des marchés financiers. Finalement, les pêcheries fournissent l'exemple classique d'une ressource possédée conjointement qui doit être gérée prudemment si l'on veut éviter l'épuisement des stocks. Chacun des ces exemples démontre également que les questions de compétence occupent une large place dans le débat.

Au-delà de ces arguments économiques à l'appui d'une politique publique, il existe des raisons politiques tout aussi importantes. Les réseaux de transports et de communications figurent parmi les institutions qui ont permis de relier les citoyens dispersés dans notre vaste

pays, en facilitant les échanges de marchandises, de services et d'idées. Les institutions financières jouent un rôle important dans la rencontre des fonds d'investissement canadiens et des besoins et des occasions au Canada. Ces liens réels et symboliques ont toujours contribué grandement à l'édification de la nation canadienne — comme en témoigne le rôle important du Canadien Pacifique ou de Radio-Canada — et ils deviennent encore plus importants, dans un sens politique, alors que l'expansion des relations commerciales internationales peut diminuer le nombre des transactions reliant les Canadiens entre eux. La pêche représente plus qu'un emploi pour de nombreux Canadiens. C'est aussi une façon de vivre, une base aussi politique et sociale qu'économique. Tous ces éléments sont essentiels, non seulement à l'amélioration de l'intégration positive dans l'union économique, mais aussi au maintien d'un sentiment d'unité politique.

### *Les transports*

La Constitution canadienne n'attribue pas expressément la compétence des transports en général à un palier de gouvernement. Cependant, la *Loi constitutionnelle de 1867* indique clairement, en vertu de l'article 92 (10), que la navigation et le transport maritime, les chemins de fer, les canaux, les télégraphes et « autres ouvrages et entreprises » s'étendant au-delà des limites de la province sont — ou peuvent être déclarés — de compétence fédérale.

L'interprétation juridique de la disposition concernant « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » à l'article 91 confère au fédéral l'autorité constitutionnelle de la réglementation de l'industrie aéronautique. Il semble maintenant que la compétence fédérale dans tout ce secteur soit clairement reconnue. Cependant, une compétence clairement définie ne suffit pas toujours, comme l'indique une recherche effectuée pour le compte de la Commission (Schultz et Alexandroff, paraissant à l'Annexe A). Cette étude a trouvé que les tentatives fédérales en vue de l'utilisation de la réglementation des lignes aériennes comme instrument de développement économique national ont été entravées jusqu'à un certain point par la présence provinciale en tant que propriétaire ou actionnaire d'importantes sociétés de transport aérien et que cette situation explique en partie du moins, l'orientation fédérale récente vers la dé-réglementation de ce secteur.

Le problème constitutionnel relié à la réglementation fédérale des chemins de fer et de l'industrie du camionnage est plutôt différent. L'interprétation judiciaire de l'article 92(10)a) et b) a attribué à la compétence fédérale la réglementation des activités interprovinciales de cette nature et à la compétence provinciale, la réglementation des activités intraprovinciales. La part fédérale de cette compétence partagée s'est graduellement étendue puisque les tribunaux ont décidé que lorsque les

activités de transport remplissent des fonctions interprovinciales et intraprovinciales, elles relevaient exclusivement de la compétence fédérale. La compétence en matière des activités reliées à une activité interprovinciale plus étendue, ou en faisant partie, a aussi été attribuée au gouvernement fédéral.

Cette interprétation a permis au gouvernement fédéral de mettre en oeuvre des politiques nationales de transport dans ces secteurs, et dans le cas des chemins de fer il semble avoir utilisé ce pouvoir judicieusement. Ce n'est pas le cas cependant du secteur du camionnage, où le gouvernement fédéral a délégué ses pouvoirs de réglementer et d'émettre des licences aux organismes provinciaux de réglementation. Il en a résulté dix ensembles différents de règlements pour l'industrie du camionnage, provenant chacun de deux paliers de gouvernement. Cet état de choses entraîne la multiplication des frais de gestion et l'incohérence des résultats. À l'heure actuelle, les gouvernements fédéral et provinciaux sont engagés dans des discussions visant à harmoniser les règlements, mais aucun accord important ne semble imminent.

### *Les communications*

À l'époque de l'électronique, les réseaux de communications à travers le Canada sont aussi essentiels à l'union canadienne que l'ont été les chemins de fer par le passé. Les objectifs de la politique fédérale au sujet des communications sont les mêmes que ceux qui ont été retenus dans le secteur des transports. De même, l'interprétation de la constitutionnalité de la réglementation fédérale a conféré au gouvernement fédéral le pouvoir exclusif de la radiodiffusion dans ses formes diverses, comprenant la radio, la télévision, la câblodiffusion, les micro-ondes et les satellites. La situation du gouvernement fédéral est donc semblable à celle qui existe dans le secteur de l'aéronautique.

La situation au sujet du partage des compétences en matière du téléphone et des formes semblables de télécommunications est cependant unique. Les tribunaux n'ont pas reconnu le genre de pouvoir concurrent qui prévaut en matière de camionnage ni la compétence exclusive d'un palier de gouvernement. À la place, un ensemble disparate de pouvoirs a été graduellement élaboré en vertu duquel les deux plus grandes sociétés canadiennes de téléphone et deux entreprises nationales de télécommunications relèvent de la compétence fédérale tandis que sept entreprises provinciales importantes et un grand nombre de petites sociétés sont assujetties à la réglementation provinciale dans chacune des dix provinces. De plus, Telecom Canada (un regroupement des dix principales entreprises de télécommunications qui coordonne actuellement l'exploitation du seul réseau commuté public national au Canada) n'est pas du tout réglementée.

À cause de cet ensemble disparate de compétences, le gouvernement fédéral n'a pu élaborer une politique nationale des télécommunications



ce qui a empêché la création de réseaux et de services nationaux additionnels. La situation devient pressante alors que d'autres pays adoptent de nouvelles technologies de télécommunications et d'informatique et que la situation complexe et le manque de concurrence au Canada ralentissent comparativement le rythme de l'adaptation à ces nouvelles technologies. Le Canada vient déjà loin derrière les États-Unis pour ce qui est du développement de ce genre de services et il y a danger qu'un nombre de plus en plus grand de services d'informatique et autres soient détournés vers les États-Unis.

Les tentatives fédérales en vue de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une politique nationale cohérente en regard du téléphone et des télécommunications remontent à 1968. Elles sont demeurées sans résultat, ce qui a donné lieu à des querelles fédérales-provinciales amères et à très peu d'action efficace. Une solution au problème serait de revendiquer avec succès l'autorité fédérale sur tout le secteur des télécommunications. Une autre solution consisterait en un pouvoir concurrent avec prépondérance fédérale pour tous les aspects internationaux et inter-régionaux de l'industrie. Un tel arrangement inclurait le pouvoir sur les membres de Telecom Canada, une association de sociétés qui fournit des services interurbains. L'exemple américain où il y a compétence partagée dans le secteur des communications et où les mêmes installations sont utilisées par les services locaux et les services entre États démontre que la base double de tarifs qu'implique la compétence partagée exige l'emploi de méthodes complexes pour l'identification des coûts et des installations.

Si la compétence exclusive doit être préférée à la compétence partagée de type américain, on ne doit y recourir que lorsqu'aucune autre solution n'est possible puisqu'elle nécessite probablement l'utilisation du pouvoir déclaratoire fédéral. Il existe cependant une troisième option. Il s'agirait que les deux paliers de gouvernement transfèrent leur pouvoir de réglementation à un organisme conjointement formé possédant le pouvoir de réglementer toutes les activités des entreprises canadiennes de télécommunications.

### *Les institutions financières*

Les institutions financières constituent une composante importante de notre infrastructure économique puisqu'elles fournissent les liens clés entre les épargnants canadiens et les investisseurs tout comme les systèmes de transports et de communications relient les acheteurs et les vendeurs, les producteurs et consommateurs. Historiquement, notre système financier s'est fondé sur le maintien de quatre types distincts d'institutions financières que l'on nomme souvent les « quatre piliers » : les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières. Chacun de ces piliers était limité quant



aux sources des épargnes auxquelles il avait accès et aux genres d'investissement vers lesquels il pouvait canaliser ces fonds. À l'heure actuelle, le système subit une transformation fondamentale. Les quatre piliers deviennent de moins en moins distincts entre eux alors que chacun d'eux assume des fonctions qui jusqu'à maintenant étaient réservées à l'un d'entre eux.

Les changements technologiques rapides, sous l'impulsion de la concurrence internationale, sont le moteur de cette transformation. Ces changements ont permis aux institutions financières d'offrir des services financiers « sous un même toit » aux consommateurs. Ils sont devenus possibles à la suite de la dé-réglementation au Québec ce qui augmente les pressions afin que les autres gouvernements provinciaux fassent de même. Du point de vue constitutionnel, le gouvernement fédéral possède la compétence exclusive au regard des banques alors que les gouvernements provinciaux réglementent les marchés des valeurs mobilières et les courtiers qui y oeuvrent. La répartition des pouvoirs en ce qui concerne les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurance est plus complexe.

Les arrangements constitutionnels actuels ont permis de régler les quatre piliers de façon appropriée, mais le chevauchement des fonctions soulève de nouvelles questions d'ordre constitutionnel. Si les quatre piliers disparaissent, les arrangements constitutionnels centrés sur ces institutions deviennent désuets. Le Conseil économique du Canada a suggéré qu'on adopte à la place une approche « fonctionnelle » de la réglementation en vertu de laquelle les règlements s'appliqueraient à l'exécution de certaines activités financières, le courtage par exemple, indépendamment des institutions qui les effectuent. À cet égard, l'évolution technologique dans le secteur financier semble exiger le même genre de changement à la réglementation que celui dont nous avons discuté dans le cas du téléphone et des communications. La question qui nous occupe est de savoir si une réglementation efficace fondée sur les fonctions peut être élaborée dans le cadre actuel du partage des pouvoirs.

Cette question peut être divisée en trois parties. Premièrement, la mise en place d'un système efficace et fonctionnel de réglementation nécessite-t-elle l'initiative fédérale? Si c'est le cas, le gouvernement fédéral possède-t-il le pouvoir constitutionnel de fournir cette initiative, quelle qu'en soit la forme nécessaire? Et si oui, est-il probable qu'une telle tentative du fédéral suscite une vive opposition de la part des provinces?

Il est plus facile de formuler ces questions que d'y répondre. En réponse à la première question, il est possible d'affirmer avec une certaine certitude qu'une nouvelle démarche rapide et coordonnée en vue d'un arrangement différent des pouvoirs de réglementation exigerait nécessairement une grande coopération fédérale-provinciale et interpro-

vinciale, vu la répartition et le chevauchement des compétences qui s'appliquent aux quatre types d'institutions. Nous ignorons s'il est probable que cette coopération s'établisse. Si elle ne vient pas, il semble alors que nous nous trouvions devant les solutions qui ont été examinées dans le contexte des télécommunications.

Comme Courchene le fait remarquer dans le huitième chapitre de sa monographie (consulter l'Annexe A), nous ne pouvons savoir quel genre de coopération fédérale-provinciale sera nécessaire, ou s'il est probable ou non qu'elle prenne place, tant que nous ne possédons pas une idée précise du genre de réglementation que nous désirons pour remplacer l'ancienne. Cela présuppose que nous devons connaître l'orientation dans laquelle nous désirons voir évoluer nos institutions financières ainsi que la meilleure façon de diriger leur évolution selon cette orientation. À l'heure actuelle, nous ne possédons pas les réponses à ces questions. Le problème n'est pas surtout une question de fédéralisme; il se rapporte plutôt aux incertitudes quant à l'orientation de la politique.

### *Les valeurs mobilières*

L'étude de Courchene comprend une section intitulée *Two Cheers for the Provinces*, dans laquelle il analyse la nécessité d'une réglementation fédérale dans le marché des valeurs mobilières :

À une époque où les provinces sont l'objet de critiques de plus en plus nombreuses pour leurs efforts « d'édification provinciale » (imposant des obstacles au marché commun intérieur), le marché des valeurs mobilières constitue une sphère d'activité économique où elles semblent avoir agi admirablement. Cela ne veut pas dire que les interventions des provinces ne sont motivées que par des raisons nationales. Elles ne le sont probablement pas. Cependant, les fortes pressions qui existent dans le système assurent un degré considérable d'harmonisation . . . En résumé, j'estime qu'un organisme national de réglementation est peu nécessaire. Même à l'heure actuelle, il existe au Canada au moins autant d'uniformité qu'aux États-Unis pour ce qui est de la préparation des prospectus d'émission. De plus, une des caractéristiques importantes du système actuel sert très bien le pays — l'option dont dispose le gouvernement fédéral d'intervenir dans un domaine lorsque les provinces retardent à développer des marchés efficaces ou ne protègent pas les intérêts des investisseurs. Cette possibilité exerce une grande pression sur les diverses commissions provinciales des valeurs mobilières pour qu'elles collaborent — précisément ce que nous voudrions qu'un système accomplisse. [Traduction]

Plusieurs observations découlent de cette citation. Premièrement, l'harmonisation interprovinciale de la réglementation des valeurs mobilières fonctionne relativement bien pour un certain nombre de raisons. La plus importante, peut-être, est qu'une province — l'Ontario — a pu prendre

l'initiative. Puisque, jusqu'à récemment du moins, l'industrie des valeurs mobilières était concentrée en Ontario, les autorités ontariennes de réglementation sont devenues, de fait, les agents de la réglementation nationale. Avec l'apparition de marchés de valeurs mobilières actifs à Vancouver et à Montréal, cette prépondérance de l'Ontario a quelque peu diminué. Un aspect concurrentiel s'est ajouté alors que les marchés réagissaient aux possibilités des technologies nouvelles et aux besoins variés du marché. Bien que cela puisse présenter certains dangers — en favorisant certaines préoccupations locales, par exemple — il y a des avantages considérables à répondre aux besoins locaux et aux occasions nouvelles. La concurrence préjudiciable peut aussi être empêchée par la possibilité que le gouvernement fédéral décide d'intervenir dans le secteur, à n'importe quel moment. Bien qu'il ne soit pas sûr qu'il possède le pouvoir constitutionnel d'agir de la sorte en vertu de ses pouvoirs sur le commerce, il est probable que le gouvernement fédéral possède cette compétence. Il s'agit donc d'une situation où les objectifs nationaux peuvent être réalisés au moyen d'une intervention provinciale et au sujet de laquelle il existe des arguments théoriques en faveur d'une réglementation nationale, mais peu de pressions réelles de la faire.

### *Les pêcheries*

Nous nous tournons maintenant vers la question des pêcheries, qui a été étudiée par Bruce H. Wildsmith (consulter l'Annexe A). L'approche de cet auteur est pragmatique et fonctionnelle. Il examine les possibilités d'une réforme constitutionnelle, mais il préfère de nouveaux arrangements administratifs parce qu'il est plus facile de s'entendre à leur sujet et plus facile de les modifier s'ils deviennent inapplicables.

En vertu de la Constitution, les pêcheries sont en grande partie du domaine fédéral. Cependant, la transformation du poisson a des conséquences pour la législation provinciale, de même que la propriété des terres attenantes aux océans, aux rivières, aux lacs et aux ruisseaux. Même dans ce cas, par conséquent, il y a possibilité d'intervention provinciale. Pendant une grande partie du XX<sup>e</sup> siècle cependant, le gouvernement fédéral a délégué aux provinces sa responsabilité au sujet de la pêche de poissons d'eau douce de sorte que même dans un domaine de compétence purement fédérale, les provinces peuvent jouer un rôle de mise en oeuvre.

Wildsmith suggère que le gouvernement fédéral détermine les contingents provinciaux et abandonne à chaque gouvernement provincial l'administration et la répartition de ce contingentement. L'essentiel de sa proposition est que dans un domaine aussi vaste, il est possible de faire une distinction entre certains aspects qui nécessitent une réglementation nationale et d'autres qui correspondent surtout à des préoccupations provinciales. Seul un gouvernement central peut gérer la

ressource dans son ensemble, la répartir entre les provinces, et en administrer les aspects internationaux, y compris la réglementation de la pêche étrangère. Cependant, ce sont les provinces qui sont principalement responsables des retombées locales des activités de pêche et qui devraient trancher certaines questions, comme par exemple la centralisation de certaines installations de transformation ou le maintien d'une industrie décentralisée afin de préserver certaines collectivités locales. Cette dualité d'une question relevant à la fois du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial se retrouve dans un grand nombre de domaines. Elle constitue l'argument central des pouvoirs concurrents *de facto* et *de jure* dans le partage des compétences. Non seulement fournit-elle à chaque palier de gouvernement la possibilité d'agir quand il le juge nécessaire, mais elle les oblige à négocier lorsque leurs objectifs s'opposent. Le « désordre » constitutionnel est peut-être le serviteur plutôt que l'ennemi de la flexibilité politique.

### *Les ressources naturelles*

Plus que toutes autres, les questions reliées à la gestion économique des ressources naturelles ont créé du désaccord dans le fédéralisme canadien. La politique des ressources et la politique régionale s'interpénètrent. Les pouvoirs fédéraux et provinciaux se chevauchent presque en tous points. La montée en flèche des prix du pétrole mondial en 1973, et de nouveau en 1979, ont bouleversé les relations fédérales-provinciales. Au début des années 1980, tel que le suggère un document budgétaire de novembre 1981, on a cru que le déplacement en termes d'échanges favorisant ces ressources, plus particulièrement le pétrole et le gaz, se poursuivrait indéfiniment et qu'il stimulerait, à son tour, le déplacement du centre de gravité de l'économie canadienne. Les stratégies économiques devaient donc être centrées sur cette éventualité. Les grands projets de développement des ressources — dans l'Ouest, le Nord et sur la côte Atlantique — devaient fournir le moteur de la croissance. L'industrie manufacturière du Canada central y trouverait un avenir assuré en s'adaptant afin de fournir les biens et services à ces énormes projets de développement. Cette prévision constituait un élément important à la base du Programme énergétique canadien et d'autres politiques d'alors. Quelques années plus tard, le fléchissement des prix des produits de base précipita l'abandon de cette approche, du moins dans ses aspects les plus importants et imposa une nouvelle façon de concevoir les ressources et le développement économique au Canada.

Plusieurs questions contestées constituaient le noeud du débat au sujet des ressources. Premièrement, à un niveau très général, il y avait une différence fondamentale entre la conception selon laquelle la richesse provenant des ressources fait partie du patrimoine national, ce

qui signifie que le développement devient une préoccupation nationale et que la rente économique doit être partagée par tout le pays et celle voulant que ces richesses fassent plutôt partie du patrimoine provincial, ce qui implique un contrôle provincial sans entraves du développement et l'utilisation par la province de la rente économique pour la diversification à long terme et la réalisation d'économies en vue de l'avenir. Le débat était directement relié à la fois à la répartition des compétences en vertu de la Constitution et à la façon dont le pouvoir était attribué à l'intérieur des institutions nationales. Le point de vue provincial se basait sur le fait élémentaire que les ressources naturelles sont la propriété des provinces et s'appuyait sur un vaste éventail de pouvoirs d'imposition et de réglementation ainsi que sur un niveau important de propriété publique. Le point de vue centralisateur se fondait sur un ensemble de pouvoirs que le gouvernement pouvait invoquer : propriété des ressources des « terres du Canada », contrôle du commerce international et interprovincial, pouvoir illimité d'imposition, activités de longue date dans ce domaine.

La préoccupation au sujet des institutions nationales reposait sur le fait que la question du prix du pétrole et du partage des revenus opposait directement les intérêts des provinces consommatrices intéressées à des prix inférieurs et à un partage étendu des revenus, aux intérêts des provinces productrices qui désiraient maximiser les prix et les revenus. Les gouvernements et les habitants des provinces productrices ont craint que les décisions d'Ottawa iraient à l'encontre de leurs intérêts puisque les provinces consommatrices possédaient de loin le plus de poids au Parlement fédéral (notamment le Québec et l'Ontario). Ces craintes de ne pas posséder suffisamment de pouvoirs provinciaux et d'influence politique à Ottawa étaient à la base de presque toutes les préoccupations des provinces productrices dans le débat constitutionnel, et ces gouvernements ont recherché des garanties inébranlables de leurs pouvoirs existants ainsi qu'une influence additionnelle dans la prise de décisions au niveau national. À cela s'ajoutent les inquiétudes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique qui reconnaissaient le potentiel d'un développement à grande échelle des ressources de gaz et de pétrole au large de leurs côtes.

Il est facile d'oublier et de sous-estimer la profonde amertume qui a marqué ce débat — à la fois interrégional et intergouvernemental. La lutte fut menée à tous les niveaux, des tribunaux aux tribunes électorales. Le sentiment « d'aliénation » des provinces de l'Ouest était, de l'avis de plusieurs, aussi menaçant pour l'unité nationale que l'était le nationalisme québécois. Notre but n'est pas de récapituler toutes ces querelles et toutes ces questions mais nous tenons à souligner les coûts de ce conflit. À un niveau, ces coûts étaient de nature politique — fortes tensions de tout l'édifice de la Confédération. À un autre niveau, ces coûts étaient économiques, les industries et les consommateurs étant

coincés entre les intérêts de gouvernements concurrentiels. Bien qu'elles n'en étaient pas l'unique raison, ces querelles semblent avoir eu des effets importants sur les investissements et le rythme du développement, dans le cas des projets de développement des sables bitumineux en Alberta et des ressources au large des côtes, par exemple.

En dépit de ces coûts élevés, on peut soutenir qu'en fin de compte, les processus du système fédéral ont conduit à peu près à la bonne solution, c'est-à-dire à un compromis raisonnable entre des intérêts fondamentalement opposés et concurrents. Le Canada est parvenu à une telle solution précisément parce que le partage constitutionnel des pouvoirs allouait à chaque partie de puissants instruments de négociation qui leur permettaient de défendre leurs intérêts. Ainsi, il aurait été préférable que l'*Entente Canada-Alberta* de 1981 ainsi que les ententes similaires avec les autres provinces productrices aient été arrêtées plus tôt et avec moins d'amerture. Néanmoins, les ententes furent signées. Également, nous aurions préféré que la querelle entre Terre-Neuve et le gouvernement fédéral au sujet du contrôle du développement des ressources au large des côtes dure moins longtemps et ne soit pas portée devant les tribunaux. Cependant, même dans ce cas une entente fut conclue (à la suite d'un accord antérieur entre Ottawa et la Nouvelle-Écosse) et cette entente constitue, en fin de compte, un compromis raisonnable entre l'essentiel de l'intérêt national et l'essentiel de l'intérêt provincial.

Dans le même ordre d'idées, la *Loi constitutionnelle* de 1982 ne contenait qu'une seule disposition concernant le partage des compétences. Il s'agit de l'article 92(A) qui confirmait que l'exploration des ressources naturelles non renouvelables ainsi que le développement, la conservation et la gestion de toutes les ressources, y compris l'énergie électrique relevaient exclusivement de la compétence provinciale. Cet article attribuait aux provinces un pouvoir concurrent sur le commerce des ressources naturelles, sous réserve de la prépondérance fédérale et d'une règle contre les préférences dans les prix et les fournitures. Il accordait aux provinces le droit aux impôts indirects sur les ressources, à la condition, ici encore, que ces impôts ne soient pas discriminatoires. La nouvelle Constitution contenait également une définition des ressources naturelles, ce qui fait que notre constitution est peut-être la seule au monde à mentionner « la sciure et les copeaux de bois ». Tels sont les aléas de la rédaction d'une constitution qui se veut la solution d'une question aussi complexe. Encore une fois, cette disposition fournit un équilibre raisonnable entre des points de vue opposés, protégeant l'essentiel des intérêts nationaux et provinciaux.

Dans l'ensemble, les modifications et les accords récents justifient notre optimisme au sujet de la gestion intergouvernementale des ressources. Cela ne veut pas dire que toutes les questions soient réglées (par exemple, l'inclusion des recettes énergétiques dans la formule de péréquation, le traitement de la rente économique de la production de

l'énergie électrique et l'imposition des sociétés de la Couronne). Cela signifie encore moins la fin des querelles au sujet des ressources. La volatilité de la demande et des prix ainsi que leur importance pour certaines régions du pays le garantissent. Néanmoins, dans le creuset des années 1970 et du début des années 1980, nous nous sommes montrés capables de régler un certain nombre de questions importantes, de perfectionner les instruments pour les résoudre et de profiter de notre expérience.

## **L'équité régionale**

La question d'une juste répartition des pouvoirs en matière de fonctions d'ajustement économique dépassent les notions d'efficacité et d'efficience. Parmi les considérations importantes dont il a été question au début de ce chapitre figurait l'équité régionale. Les politiques harmonisées sont souvent jugées partiales, jouant en faveur de certaines régions au détriment de certaines autres. Le but de la présente section est donc de soulever la question de l'équité régionale. Nous l'avons déjà mentionnée, comme par exemple lors de l'examen des questions énergétiques, mais nous en traitons plus directement ici. Les politiques économiques fédérales peuvent-elles être neutres à travers les régions? Quelle est l'expérience canadienne dans ce domaine?

Nous avons démontré ci-haut que le concept de régions gagnantes et perdantes devient extrêmement complexe lorsque les facteurs circulent librement entre les régions. Néanmoins, les affirmations selon lesquelles le gouvernement fédéral a fait preuve de discrimination ont toujours marqué les débats politiques au Canada, et un sentiment « d'injustice » demeure fermement ancré dans l'esprit des Canadiens. Nous soutenons que lorsqu'on tient compte de tout l'éventail des politiques économiques et lorsqu'une approche historique plutôt que statique est utilisée, la tâche défie toute analyse systématique. En d'autres mots, il est impossible de présenter un « bilan » vraisemblable de la Confédération. Cela ne veut pas dire que nous devons abandonner le critère d'équité régionale dans l'appréciation du succès de la fédération. Au contraire, seule l'approche utilisée doit être différente.

L'argumentation d'ordre général sera le mieux illustrée en étudiant tour à tour certaines questions de politiques et en tâchant d'identifier les régions gagnantes ou perdantes. Examinons d'abord les tarifs sur les produits manufacturés. Il a été démontré plus haut qu'un transfert de revenus se produit probablement entre les régions, de l'Ouest et des provinces de l'Atlantique vers le Canada central. Nous avons alors fait ressortir que si les capitaux et la main-d'oeuvre sont libres de circuler, un grand nombre d'avantages sous forme de salaires et de taux de rendement élevés peuvent fort bien être acquis par n'importe quel Canadien. Les propriétaires de facteurs fixes, telles les propriétés foncières dans



les villes, réalisent des bénéfices, tandis que la valeur des terres agricoles et des gisements de ressources fléchit.

Même dans ce cas, il n'existe cependant pas nécessairement de fardeau régional. Comme l'a fait remarquer W.A. Mackintosh (1939), il n'y a pas si longtemps dans son étude préliminaire pour le compte de la Commission Rowell-Sirois, le système des tarifs étaient en place bien avant toute colonisation importante de l'Ouest canadien. Par conséquent, à mesure que la terre était employée à l'agriculture, son prix baissait d'un montant égal à la perte nette que les tarifs imposaient aux revenus de l'agriculture. Ce furent les sociétés foncières et la compagnie du chemin de fer du Canadien Pacifique qui ont vu la valeur de leurs concessions diminuer. Le fait que les tarifs ait diminué graduellement avec le temps a procuré aux fermiers des bénéfices (présumément) inattendus. Le prix des terres augmentait chaque fois que les tarifs sur les instruments aratoires baissaient. Cet argument ne s'applique pas dans les provinces maritimes, cependant. Les intérêts économiques y étaient bien établis avant 1879, et ils auraient eu à s'adapter aux tarifs après le fait.

La question n'est pas que les tarifs n'aient pas d'effets asymétriques régionaux. Ils en produisent, évidemment. La libéralisation des échanges augmenterait sans doute la valeur des propriétés foncières et des biens en capital. Dans un contexte historique cependant, il s'agit du refus d'un bénéfice imprévu virtuel plutôt qu'une perte en capital imposée arbitrairement dans une région. On pourrait discuter éternellement de l'existence d'une différence conceptuelle entre ces deux résultats.

La politique des transports offre un deuxième exemple intéressant. On a longtemps soutenu que les politiques fédérales des transports étaient discriminatoires à l'égard des provinces de l'Ouest et de l'Atlantique. Les recherches récentes cependant, telles que résumées par Anderson et Bonsor pour le compte de la Commission (mentionnées à l'Annexe A), ont démontré que ces affirmations étaient fort douteuses. Les tarifs de transport jouent un rôle important dans ces économies régionales mais cela est dû à la faiblesse du marché et à certains désavantages géographiques. À tout le moins, les politiques fédérales ont eu tendance à compenser quelque peu ces désavantages. Les exemples les plus frappants en sont le maintien du tarif du Nid-de-Corbeau dans l'Ouest et les subventions aux tarifs de transport dans les provinces maritimes, dans l'Est.

Une grande partie des critiques au sujet des politiques fédérales des transports, surtout dans les provinces de l'Atlantique, soutiennent que les désavantages naturels des régions éloignées n'ont pas été suffisamment corrigés. Le sujet de plainte n'est pas que les politiques aient effectivement nui aux régions mais plutôt qu'elles n'ont pas suffisamment aidé. Une politique avisée éliminerait tous les désavantages que



comportent l'éloignement et une population réduite. Accepter cette proposition cependant, équivaut à admettre qu'il incombe au gouvernement d'intervenir afin de compenser les désavantages naturels de toutes les régions, ou même de tous les individus, dans toutes sortes d'activités. Devons-nous définir ainsi une politique avisée? Sinon, certains désavantages naturels sont-ils plus intolérables que d'autres? Ce point de vue doit-il varier selon les régions? Nous nous retrouvons encore une fois dans le domaine des questions sans réponse.

La politique énergétique fournit un exemple d'un autre problème dans l'établissement du bilan des régions. Il est certain que le Programme énergétique canadien de 1980 a dramatiquement diminué les revenus des provinces de l'Ouest. Les études des effets régionaux entreprises pour le compte de la Commission, telle que celle de John Whalley, le confirment. Cependant, un calcul effectué avant 1973 aurait fourni un résultat exactement contraire. La Politique nationale du pétrole a eu pour effet de transférer les revenus des consommateurs de l'Ontario et du Manitoba vers les sociétés pétrolières de l'Ouest et les trésoreries provinciales. Ses effets sur le Québec sont moins sûrs comme l'indique Mireille Éthier dans son étude sur le fédéralisme. La politique énergétique est-elle injuste maintenant, était-elle équitable à cette époque? Lorsqu'une politique est jugée préjudiciable, doit-il y avoir continuité historique dans les effets régionaux? Peut-on comparer les périodes selon les bénéfices et les pertes, et décider des effets selon la somme la plus élevée? Encore une fois, il n'y a pas de réponse facile à de telles questions. (Les études de Whalley et Éthier sont énumérées à l'Annexe A).

Les dépenses fédérales en infrastructures constituent un autre exemple des ambiguïtés de l'établissement d'un bilan régional. La question est de savoir ce que constitue une répartition équitable. Évidemment, chacune des régions ne peut s'attendre à recevoir une part proportionnelle de chaque type de dépenses. La Saskatchewan a peu besoin d'installations portuaires et Terre-Neuve a peu besoin de chemins de fer pour transporter le blé vers les marchés. Cependant, les dépenses pour l'agriculture en Saskatchewan devraient-elles être égales aux dépenses pour les pêcheries à Terre-Neuve? Qu'arrive-t-il si le rendement social est plus élevé dans un cas que dans l'autre? Devrait-on ne pas tenir compte de l'efficacité dans ce cas? Éthier examine ces questions plus à fond dans son étude du *Pacte de l'automobile* et des améliorations à la Voie maritime du Saint-Laurent.

Un dernier exemple peut être cité. Il y a quelques années, un certain nombre de bilans furent dressés indiquant les impôts et les dépenses du gouvernement fédéral par région (consulter également l'étude de Whalley pour connaître les démarches les plus récentes). À cause des énormes difficultés techniques inhérentes à une telle entreprise, on n'est jamais arrivé à un consensus; mais le projet en soi n'est pas valable

conceptuellement, indépendamment des considérations techniques. Chaque tentative supposait qu'une position fédérale neutre équivalait à un solde des impôts moins les dépenses égal à zéro pour chacune des provinces. Les provinces perdantes étaient celles où les recettes de l'imposition fédérale étaient supérieures aux dépenses, et vice versa pour les provinces gagnantes.

En réalité, si les transactions nettes fédérales correspondaient à zéro dans toutes les provinces, il y aurait raison de s'inquiéter. Les impôts et les dépenses fédérales sont conçues pour obtenir des effets progressifs. C'est à dessein que les Canadiens les plus riches paient plus d'impôts que les citoyens moins fortunés. Le gouvernement fédéral redistribue intentionnellement les revenus des Canadiens à revenu élevé vers les Canadiens à faible revenu. On a vu plus haut que les revenus par habitant varient selon les provinces. Une simple application du régime fiscal produira nécessairement des effets de redistribution régionale. Les provinces qui comptent un nombre disproportionné de particuliers à revenu élevé contribueront plus par habitant aux recettes fiscales fédérales que les provinces dont les revenus moyens sont inférieurs. Si les services gouvernementaux sont fournis à peu près uniformément à tous les Canadiens, comme on le présume normalement, les provinces pauvres inscriront un surplus et les provinces riches, un déficit. Cette conséquence n'a rien de néfaste. C'est simplement la conséquence inévitable de la décision de mettre en place un impôt progressif dans un pays où les revenus par habitant varient selon les provinces.

Ces remarques impliquent que l'équité des politiques fédérales à travers les régions ne peut être évaluée numériquement sur la base des résultats après le fait. Il n'existe pas de définition acceptable de ce qu'une politique équitable devrait être dans la plupart des cas; il est donc impossible d'évaluer certaines actions en particulier. Même si l'on pouvait porter un tel jugement, il reste à savoir si les mesures fédérales devraient être évaluées cas par cas, comme on l'a fait plus haut, ou s'il est approprié de les apprécier dans leur ensemble, sur une longue période. La politique des transports devrait-elle être neutre à travers le pays? Ou suffit-il que les régions perdantes dans ce domaine récupèrent une somme identique au moyen d'autres politiques? De plus, doit-il toujours y avoir équilibre dans chacune des régions? Ou encore, les périodes avantageuses justifient-elles un désavantage subséquent de la région?

De toute évidence, l'utilisation d'un bilan régional doit être abandonné comme méthode d'appréciation de l'équité régionale. Le concept même de l'équité ne doit pas l'être, cependant. Le but est d'assurer que chaque région estime que ses intérêts seront bien représentés au moment de la prise de décisions menant à la mise en oeuvre de politiques importantes. Cela signifie que le gouvernement fédéral doit être représentatif des régions, sujet qui a été examiné plus haut lorsque nous

traitions du fédéralisme à l'intérieur de l'État. Cela signifie également que le processus doit prévoir la consultation des provinces et qu'on doive permettre à celles-ci de défendre leurs intérêts efficacement. Nous avons également traité de ce sujet plus haut dans le cadre du fédéralisme inter-État.

Ce concept différent de ce que constitue l'équité régionale dans l'élaboration des politiques n'est pas aussi insipide qu'on pourrait le croire au premier abord. On peut avancer, par exemple, que la principale objection au Programme énergétique national portait sur la façon soudaine dont il a été imposé aux provinces de l'Ouest. Que cela se soit produit reflète en partie l'insuffisance de représentation de l'Ouest auprès du gouvernement central à cette époque. Même cette controverse qui portait sur l'une des questions de politique les plus discutées aurait pu avoir été moins vive si la représentation de l'Ouest au sein du cabinet avait été plus forte, ou si les provinces avaient été consultées de façon régulière avant l'adoption de politiques énergétiques majeures.

## Conclusion

Au début de cet exposé sur le Canada en tant qu'union économique, nous nous sommes demandés si nous n'entrons pas dans une période où le fédéralisme, comme dans les années 1930, constituerait un obstacle majeur à la gestion économique efficace alors que nous faisons face à l'avenir. Notre examen du passé nous a convaincus que bien que le fédéralisme constitue une forme complexe de gouvernement (forme qui donne peu de satisfaction aux esprits bien ordonnés), il s'est bien adapté dans le passé. De plus, nous soutenons que le fédéralisme a constitué à la fois une source de dynamisme et un moyen d'assurer que la politique reflète la grande diversité des besoins et des intérêts à travers le pays.

Nous avons examiné un certain nombre de domaines de politique préoccupants et nous nous sommes demandés s'ils commandaient des changements importants à la composition et à la mise en oeuvre du système fédéral. Bien que des problèmes persistent dans ces domaines et dans plusieurs autres, l'impression générale est que le système possède de grandes possibilités de flexibilité. On ne peut concevoir qu'un gouvernement central soit paralysé alors qu'il fait face à de nouveaux défis. On se rend compte, plutôt, des possibilités d'action qu'offrent les pouvoirs fédéraux. Dans plusieurs champs de politiques, le partage des compétences ne résulte pas uniquement d'un accident constitutionnel; ce partage reflète exactement l'existence de préoccupations nationales et provinciales qui sont réelles et légitimes. Une centralisation complète des pouvoirs dans ces domaines, ou au contraire une grande décentralisation, amènerait presque certainement les chefs politiques à ne pas tenir compte de certaines dimensions importantes et à négliger certains intérêts essentiels.

Les « vertus » du fédéralisme, soulignées plus haut, sont encore une fois évidentes. L'existence de provinces disposant de vastes pouvoirs correspond non seulement au sentiment politique que les Canadiens ont de leur pays, mais elle fournit également de nombreuses voix d'accès et de multiples tribunes permettant l'accord d'intérêts opposés ainsi que de nombreuses voies d'adaptation et d'expérimentation. La complexité même du fédéralisme assure une souplesse et une capacité d'absorber les chocs que l'on ne retrouve pas toujours dans les systèmes très centralisés.

Notre analyse suggère également que les restrictions imposées par le fédéralisme à la gestion économique ne sont pas d'abord d'ordre constitutionnel. Elles proviennent plutôt du régionalisme de notre pays. Ce n'est pas un manque de pouvoirs qui empêche le gouvernement fédéral d'accorder moins d'importance à la prospérité, de mettre l'accent sur le redressement du marché, et ainsi de suite. C'est l'opposition politique — ainsi que le besoin de concilier des messages différents provenant de diverses régions du pays — qui constituera la difficulté réelle.

Dans ce chapitre nous avons utilisé la notion de paliers successifs d'intégration économique, du simple marché commun à l'union économique complète. Pour chacun de ces paliers, nous nous sommes demandés comment le système fédéral canadien s'était acquitté de sa tâche en fonction de certains critères. Nous avons noté plusieurs manquements à « l'idéal » de chaque palier, depuis les obstacles nombreux aux échanges interprovinciaux jusqu'au manque d'harmonisation dans divers domaines de politique.

Ces observations ont amené les auteurs à conclure que le Canada est à ce point fragmenté que les avantages économiques possibles d'une union économique ont été dissipés. Si le Canada renforçait l'union économique, la productivité de notre économie s'améliorerait. Les Canadiens sont plus pauvres qu'ils ne devraient ou pourraient l'être (Maxwell et Pestiau, 1980). De telles conclusions, comme nous l'avons vu, sont extrêmement difficiles à mesurer empiriquement. Il y a un écart considérable entre l'énumération d'obstacles et la mesure de leurs coûts réels. Les recherches dont nous disposons ne nous permettent pas de résoudre la question, en partie à cause des immenses difficultés de mesure, et en partie à cause de certains problèmes conceptuels.

Néanmoins, il est possible de tirer certaines conclusions. Premièrement, les grandes craintes qui se sont manifestées à la fin des années 1970 semblent avoir été démesurées. En dépit des obstacles nombreux, le Canada constitue une union économique qui fonctionne. Les marchandises, les services, la main-d'oeuvre et le capital circulent relativement librement dans l'espace économique canadien. Les systèmes de transports et de communications facilitent ces mouvements. Si les Canadiens échangent moins entre eux — ou échangent plus avec d'autres pays — que certains le désirerait, les raisons proviennent beaucoup plus de

facteurs économiques de base, comme les ressources et les marchés, que d'obstacles dressés par les gouvernements du système fédéral canadien. De même, dans les domaines de politique où l'harmonisation est essentielle à l'union économique — comme la politique fiscale et monétaire, les politiques sociales de base, et autres — le bilan canadien est positif, malgré les « complexités du fédéralisme ». Les forces de cette harmonie sont nombreuses. La plupart des pouvoirs essentiels relèvent du fédéral. Les pouvoirs d'Ottawa d'intervenir dans l'intérêt de l'économie nationale demeurent étendus. D'autres responsabilités incombent aux provinces. Dans ce cas également, l'étendue de la « mésentente » est limitée — une conséquence de l'influence fédérale, de la similitude des attentes des citoyens dans les provinces, et de la discipline imposée par les forces du marché.

De plus, nous avons pu profiter des avantages de l'union économique sans avoir recours à l'homogénéité de la dominance d'un gouvernement central qu'exige, selon certains, l'union économique.



---

**Les défis du fédéralisme**



---

## L'avenir du fédéralisme canadien

Tout au long de notre analyse, nous avons souligné le fait que les effets des institutions fédérales ne pouvaient être analysés dans l'abstrait. Leur impact tient à la façon dont elles agissent sur un milieu économique, social et politique changeant, dans lequel elles s'insèrent. Ce qui était vrai autrefois, le sera encore dans l'avenir. Il est donc utile que nous terminions cet aperçu par un bref examen de quelques-uns des principaux facteurs susceptibles d'influencer le fédéralisme canadien au cours de la prochaine décennie. Il est, toutefois, toujours dangereux de faire des pronostics, comme l'ont découvert ceux qui se sont engagés dans les discussions sur le fédéralisme canadien dans les années 1930. Néanmoins, il est essentiel que nous ayons une idée des possibilités qui s'ouvriront et de leurs conséquences sur l'orientation future du fédéralisme canadien.

### **Le règlement des vieilles questions**

Le premier point à noter est que la plupart des questions les plus litigieuses des années 1970 ne sont plus à l'ordre du jour (du moins pour le moment), même si elles n'ont pas été complètement résolues. Ainsi, on est arrivé, en 1981, à une entente entre Ottawa et les neuf provinces. Même si aucun des dix signataires n'a été réellement satisfait du résultat, il s'est agi en fait d'un compromis dont chacun a su tirer quelque avantage. Le Québec, quant à lui, n'a même pas réussi à atteindre les objectifs les plus fondamentaux, mais, pour toutes sortes de raisons, la marée nationaliste des années 1960 et 1970 s'est affaïssée. De même, Ottawa et les provinces productrices de pétrole et de gaz se sont finalement entendues. De plus, le changement radical des conditions

d'échanges entre les régions, déterminé par la montée des prix énergétiques, s'est renversé, si bien que cette question a perdu son caractère conflictuel. On a constaté également que les gouvernements se sont rendus compte des conséquences fâcheuses des désaccords continuels sur la confiance du public et du milieu des affaires, et ont donc cherché à adoucir les relations intergouvernementales.

## **L'émergence de nouveaux intérêts**

On peut voir également les signes d'un certain déclin de la prédominance des intérêts définis au niveau régional et de la perception des griefs régionaux. Des intérêts et des identités, définis autrement (hommes et femmes, riches et pauvres, instruits et non instruits) commencent à l'emporter sur les problèmes régionaux. La croissance économique, la compétitivité, la productivité, la technologie, l'environnement et l'avenir de l'État-providence ne sont plus uniquement régionaux dans leur définition ou leur impact. La population semble avoir de nouvelles préoccupations qui laissent peu de place aux régions. Si ce changement est vraiment réel, il pourrait avoir des conséquences importantes sur le fédéralisme.

La promulgation de la *Charte des droits et libertés*, pourrait accentuer cette tendance. Le fédéralisme est-il encore notre rempart contre la tyrannie d'une majorité nationale sur les minorités ou l'individu? Cette fonction, à présent, ne sera-t-elle pas plutôt exercée de façon plus explicite (et sans doute plus efficace) par les tribunaux et la Charte? En fin de compte, la Charte pourrait jouer un rôle « centralisateur », dans la mesure où c'est le fait d'être citoyen canadien et non membre de la communauté provinciale qui permet de bénéficier des droits qu'elle établit. Par ailleurs, c'est une institution nationale (nommée également par le fédéral) qui fera respecter ces droits. À quelques importantes exceptions près, les droits définis sont abstraits et universels, alors que le provincialisme met l'accent sur des droits variables et particuliers. L'aptitude des provinces à rechercher des conceptions diverses du bien public, impliquant des décisions économiques, politiques et culturelles particulières sera considérablement amoindrie, si les tribunaux donnent une définition suffisamment large des droits individuels. Ainsi, la Charte contourne les relations fédérales-provinciales et fait ressortir des identités et des intérêts non régionaux qui en fait pourraient bien être intrinsèquement contraires aux identités et aux intérêts définis au niveau régional.

Le processus par lequel nous avons obtenu la Charte a eu également pour effet la « démystification » des rapports fédéraux-provinciaux et la sensibilisation de nombreux groupes aux conséquences qu'ils avaient pour eux. La création du Groupe de travail Breau sur le fédéralisme fiscal a eu les mêmes répercussions, et a fortement contribué à mobiliser et à informer des



électeurs favorables à l'aide sociale sur l'importance des relations fédérales-provinciales, une prise de conscience renforcée par le débat sur les régimes d'assurance-maladie qui a suivi. Dans la mesure où cela mène à des pressions accrues sur les mécanismes du fédéral et des provinces pour que l'on tienne davantage compte des groupes non gouvernementaux, il pourrait y avoir une nouvelle sensibilisation aux questions non régionales dans les relations intergouvernementales.

## **Le rôle des restrictions**

Les nouvelles forces qui concernent également la mobilisation des intérêts et des relations intergouvernementales représentent ce qu'on a appelé la politique de la rareté (relative) et des restrictions gouvernementales. Les effets de ces phénomènes sur le fédéralisme sont complexes et ambigus, ils peuvent soit exacerber soit diminuer les conflits régionaux et intergouvernementaux. Par rareté, nous faisons simplement référence à la possibilité d'une longue période de croissance relativement lente et aux politiques de « jeu de somme nulle » (c'est-à-dire, des parts stables, ou plus petites à distribuer). Nous supposons qu'il est peu probable de voir le retour de la longue période de croissance économique pratiquement ininterrompue, qui a permis d'assurer une distribution relativement large des avantages dans tous les secteurs économiques importants et qui a minimisé les tensions entre des objectifs, comme le développement régional et une croissance économique globale, ou entre l'équité et l'efficacité. Par restrictions, nous faisons référence à une des conséquences politiques les plus importantes de cette rareté relative : la volonté de tous les gouvernements de contenir et de réduire les dépenses et le débat qui en résulte sur l'avenir de l'État-providence, la réduction des crédits gouvernementaux et ainsi de suite.

Dans un sens, la rareté relative pourrait encourager la fragmentation et alimenter le conflit dans toutes ses dimensions, puisqu'elle amplifie les tensions sur la distribution des revenus, que ce soit entre capital et main-d'oeuvre ou entre les régions. Ainsi, on pourrait présumer qu'elle accentuera toutes les divisions importantes qui existent déjà (par exemple, les tensions de classes dans un pays comme la Grande-Bretagne ou les tensions régionales dans un pays comme le Canada). Il y a bien des raisons de croire qu'une future politique de rareté relative exacerbera effectivement le conflit régional. Certains estiment que dans des sociétés déjà divisées régionalement, la rareté augmente la fragmentation, car les groupes (et les régions) ne comptent alors que sur eux-mêmes pour protéger les avantages et les privilèges qu'ils possèdent. La volonté de partager et de redistribuer est affaiblie. Le redressement des inégalités régionales en vient à être considéré comme un luxe que l'on ne peut se permettre sans affaiblir le tout. Dans les régions les plus faibles en particulier, on croit de moins en moins que l'autorité centrale peut agir

efficacement. Les gagnants et les perdants de la distribution régionale des avantages deviennent plus visibles. Les conséquences de la rareté, comme celles de la croissance, risquent d'être réparties inégalement dans les régions, ce qui pourrait ouvrir la voie à un genre de jalousie régionale que l'on a pu voir pendant la campagne électorale fédérale de 1980.

On peut dire la même chose des restrictions comme le montrent les relations intergouvernementales. En cas de rareté, les provinces vont avoir tendance à se concurrencer farouchement pour une expansion et des revenus fiscaux limités. Les gouvernements fédéral et provinciaux essaieront de se passer leurs difficultés les uns aux autres, sans parler du blâme politique. Par exemple, nous avons vu que la limitation des transferts fédéraux aux provinces et les réductions des dépenses fédérales, ont eu de lourdes conséquences sur les dépenses provinciales. De la même façon, les provinces ont structuré des programmes de création d'emploi qui plaçaient, le plus rapidement possible, les bénéficiaires sur la liste des chômeurs du fédéral. Une grande partie du débat fédéral-provincial sur les régimes d'assurance-maladie a consisté en fait à trouver un coupable à blâmer pour les compressions des dépenses et à décider quel niveau de gouvernement aurait à subir les conséquences des graves conflits politiques que ces compressions provoqueraient.

Par contre, il existe des raisons de croire que la rareté est susceptible de réduire les conflits intergouvernementaux et interrégionaux. Dans la mesure où elle fait ressortir des questions comme les réductions salariales ou la nécessité d'une productivité accrue, la division se fait entre le travail et le capital et non entre les régions. La question de savoir s'il convient de repenser ou de garder l'État-providence ou si l'État doit intervenir ou non dans les stratégies économiques touche également aux régions. En cas de difficultés économiques, le gouvernement fédéral sera peut-être considéré comme étant le plus susceptible de régler les problèmes, alors que la province pourra sembler être un agent économique moins efficace.

Tout cela est cependant loin d'être clair. Une des explications du provincialisme au Canada veut qu'il s'agisse en partie du résultat de l'incapacité du gouvernement fédéral à intervenir avec efficacité, étant donné les contraintes des forces internationales. Tout dépend de la façon dont une région donnée est touchée. Dans la mesure où les effets régionaux varient (le cas extrême étant celui où certains sont les grands bénéficiaires, alors que les autres sont fortement lésés, comme lors de la hausse du prix du pétrole décidée par l'OPEP), le conflit régional s'accroîtra, mais dans la mesure où tout le monde sera dans le même bateau (comme cela s'est produit pendant la récession de 1981-1982), le conflit régional s'atténue.

Au niveau intergouvernemental, la rareté peut également réduire les conflits. Premièrement, il peut y avoir une meilleure connaissance du

prix à payer, ce qui se traduit par la nécessité de répondre à certains signaux du milieu des affaires, comme on l'a vu récemment avec le recul du gouvernement au sujet de l'énergie. Cela peut se traduire aussi par des discussions plus vastes sur le coût des barrières provinciales à l'union économique, afin de limiter la concurrence internationale.

Finalement, une grande partie du conflit fédéral-provincial des dernières années est lié à l'expansion des gouvernements. Les conflits se situent surtout aux zones limites, dans ces nouveaux domaines politiquement intéressants, où la stabilité des relations n'est pas encore assurée. Dans la mesure où les restrictions poussent tous les gouvernements à se limiter et à éviter les nouveaux projets d'envergure, les possibilités de friction disparaissent.

Quels que soient les effets sur les causes sous-jacentes du conflit, il semble bien qu'un mouvement continu à la baisse susciterait probablement des exigences centripètes de certaines élites politiques et économiques. Il peut sembler maintenant que le prix d'un pouvoir fragmenté et dispersé, de même que les retards, les incertitudes et les modalités complexes de consultation et de compromis soient excessifs. Ce genre de mécanisme complexe de consultation, que ce soit entre gouvernements ou autres groupes, peut fonctionner de manière efficace en période d'abondance, mais quand il s'agit de partager les problèmes, ces mêmes mécanismes se paralysent. La crise économique augmente certainement les nécessités de consensus et d'élaboration de politiques de consultation. La crise a cependant pour effet d'encourager les élites politiques à éviter les limitations imposées par ces mécanismes et de protéger la prise de décisions des pressions populaires ou des groupes d'intérêt, y compris les pressions des autres gouvernements. D'autre part, quand les gouvernements périphériques dépendent du gouvernement central sur le plan fiscal, celui-ci pourrait bien essayer de centraliser les dépenses, à la fois parce qu'il veut protéger son propre budget menacé et parce qu'il est responsable de la gestion globale de la dette, de la protection, de la monnaie, etc.

## **L'avenir de l'environnement international**

Le fait que la crise économique soit également liée à un resserrement de la concurrence internationale est un argument de plus en faveur de la centralisation. Certains estiment que le Canada ne pourra se lancer dans des productions d'échelle mondiale tant que son propre marché national restera fragmenté et que nous ne pourrions mener de négociations efficaces sur les marchés internationaux si nous n'agissons pas à l'unisson, et ainsi de suite. Les barrières internes destinées à protéger les intérêts locaux et provinciaux apparaissent de plus en plus injustifiées, mais, en même temps, il est fort probable que les provinces redoublent d'effort pour s'assurer des débouchés sur les marchés internationaux.

Ces arguments faisaient tous partie du raisonnement qui a abouti au « nouveau fédéralisme » adopté entre 1980 et 1984 par le gouvernement fédéral, même si celui-ci était davantage fondé sur des motivations d'ordre politique plutôt qu'économique. Il visait à restituer l'autorité de l'État central et dissiper les tendances scissipares associées au courant favorisant les provinces, ainsi qu'à réorienter les politiques autour de questions nationales. D'une part, comme nous l'avons suggéré, la crise économique semble nous pousser dans cette direction; mais d'autre part, elle pose également de sérieux problèmes pour un gouvernement central qui cherche à unifier son pays. Les outils dont il dispose pour y parvenir perdent de leur vigueur lorsque la conjoncture économique est difficile. S'il affirme son pouvoir dans un domaine, c'est lui, plutôt que les provinces, qui devient la cible des divers groupes. Toute attaque gratuite du fédéral envers les provinces est perçue comme dangereuse, car elle détourne l'attention des problèmes « réels ». Le principal message du public n'a pas été « centralisez » ou « décentralisez », mais « arrêtez de vous disputer ». Avant tout, l'exercice du pouvoir central en période critique implique que l'on fasse des choix très visibles entre les divers groupes et régions. Dans de telles circonstances, il est bien plus difficile pour le gouvernement fédéral de s'assurer le soutien dont il a besoin dans l'ensemble du pays pour que son autorité soit efficace.

Un certain nombre de pressions supplémentaires viendront probablement de l'environnement international. Dans les relations économiques internationales, on se préoccupe de plus en plus des barrières non tarifaires (les contingentements, les subventions et autres mesures qui contribuent à donner des avantages injustes aux producteurs nationaux), et cette tendance se maintiendra très probablement. Ces barrières revêtiront une importance particulière dans toute négociation sur une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis. Et cet état de chose peut avoir des répercussions gênantes sur le fédéralisme au Canada.

Premièrement, bon nombre des pratiques qui feront sans doute l'objet de discussions ont lieu à l'échelon provincial. Les politiques provinciales seront donc examinées de plus en plus près lors des négociations internationales. On peut donc s'interroger sur le rôle qu'il faudra réserver aux provinces lors de ces négociations. On peut également se demander comment le gouvernement fédéral pourra faire pour respecter des engagements pris sur la scène internationale, étant donné que les tribunaux ont décrété que les obligations contractées dans le cadre de traités internationaux ne donneront pas au gouvernement fédéral le droit d'intervenir dans des secteurs de compétence provinciale. Ainsi que nous l'avons souligné précédemment, certaines politiques provinciales comme les méthodes de gestion des forêts en Colombie-Britannique ont fait l'objet de mesures compensatoires.

À l'avenir, les politiques industrielles provinciales pourraient bien être menacées, tout comme les politiques fédérales d'expansion régionale, lorsque l'on estimera qu'elles confèrent des avantages injustes aux producteurs nationaux. Il pourrait donc devenir plus difficile d'équilibrer les intérêts régionaux et nationaux, en ayant recours au processus politique interne du fédéralisme. On pourrait assister alors à une augmentation des tensions régionales.

De façon plus générale, l'intégration économique progressive des régions canadiennes avec des centres étrangers risque d'accroître les divergences des intérêts régionaux. Le bien-être économique de chaque région sera soumis à des facteurs externes et il ne sera pas facile de lui appliquer des politiques économiques nationales. Une diminution des échanges entre Canadiens pourrait également à long terme compromettre d'autres genres de relations et remettre en cause les engagements à l'égard de la communauté nationale et du partage ou de la redistribution des ressources entre les régions.

Finalement les relations commerciales internationales pourraient devenir source de division entre les provinces, certaines régions ou secteurs de l'économie canadienne risquant de voir des avantages dans une plus grande ouverture, alors que d'autres rechercheront une plus grande protection. Cela n'a bien sûr rien de nouveau; la politique tarifaire du Canada a de tout temps dû surmonter ce genre de problème. Il se pourrait évidemment qu'à mesure que chacune des régions du Canada diversifiera son économie, la division est-ouest suscitée par la question des tarifs soit moins distincte. Les entreprises basées en Ontario sont de moins en moins unies, lorsqu'elles interviennent à propos de questions commerciales, depuis que certaines d'entre elles, les banques ou les constructeurs d'automobile notamment, se sont ménagé davantage de débouchés sur les marchés internationaux et dépendent donc moins des marchés intérieurs. Quoi qu'il en soit les divergences régionales demeurent importantes et notre adaptation à l'environnement international changeant continuera à faire subir des tensions au fédéralisme canadien.

## **L'avenir du nationalisme québécois**

Après l'échec du référendum, on a assisté à une forte diminution des appuis pour la cause indépendantiste au Québec, ainsi qu'à un essoufflement apparent du mouvement nationaliste. Il y a plusieurs explications possibles. Le Parti québécois a dû agir comme un gouvernement ordinaire, ce qui lui a fait perdre la vigueur qu'il avait en tant que mouvement politique, pour finalement subir l'hostilité qu'attire tout gouvernement au pouvoir. L'incertitude économique a fait paraître dangereux et incertain tout changement politique radical. La plupart des objectifs nationalistes des années 1960 ont été réalisés. Il serait toutefois

téméraire de prédire la mort du nationalisme québécois. Plusieurs facteurs pourraient contribuer à sa résurgence, peut-être avec des objectifs, un *leadership* et des appuis quelque peu différents de ceux du Parti québécois. Parmi ces facteurs, citons notamment un constant déclin démographique et économique relatif de la province, ce qui diminuerait son poids dans l'ensemble du pays, ou encore un abandon des politiques de bilinguisme ou une perte du « french power » à Ottawa. Ainsi que les récents événements survenus au Manitoba et au Nouveau-Brunswick l'ont démontré, la langue continue d'être un facteur de division. De toute évidence, tout changement politique et social au Québec aura des répercussions importantes sur l'avenir du fédéralisme canadien, comme ce fut d'ailleurs le cas durant toute l'histoire du Canada.

## **Un nouveau gouvernement à Ottawa**

Finalement, une bonne partie des conflits internes des derniers temps est indissociable de la structure et des actions du parti au pouvoir, ainsi que des attitudes que les dirigeants fédéraux et provinciaux ont adoptées à l'égard des problèmes du fédéralisme. C'est pourquoi les résultats des élections de septembre 1984 et la prise du pouvoir par le Parti conservateur pourraient également avoir des conséquences importantes sur les politiques du fédéralisme. Pour la première fois depuis longtemps, le parti au pouvoir et le Cabinet représentent toutes les régions. L'Ouest n'est plus exclu du pouvoir à Ottawa. Le Québec et l'Ouest ont cessé de n'avoir droit qu'à une représentation minimum dans la dynamique politique. À présent, le parti au pouvoir à Ottawa a les mêmes couleurs politiques que la plupart des provinces, ce qui élimine pour l'instant l'élément purement partisan du conflit fédéral-provincial. Le nouveau premier ministre semble estimer important de se dégager des politiques de confrontation du passé récent, pour épouser les vertus d'un fédéralisme coopératif.

On ne peut toutefois aller jusqu'à prédire un nouvel âge d'or de la coopération. Les réelles différences d'intérêts que nous avons décrites persisteront. Il faudra voir si les questions qui se poseront risquent de diviser les régions — et de mettre ainsi à l'épreuve l'aptitude du nouveau gouvernement fédéral à les réconcilier — ou si, au contraire, la nouvelle approche risque de correspondre, par chance, avec une période où les problèmes eux-mêmes ne susciteront pas trop de désaccords entre les diverses régions. Quoi qu'il en soit, les différences inévitables, entre les gouvernements, selon qu'ils défendent les intérêts du pays entier ou d'une région donnée, demeureront importantes. Il se pourrait également qu'à la suite des élections de 1984, le débat entourant certaines propositions radicales, comme la réforme du système électoral ou du Sénat,

perde de son intérêt, vu que l'on peut supposer que le système des partis et leurs chefs ont réussi à s'adapter. De même, le nouveau climat pourrait bien favoriser la prise en considération d'autres réformes, sans être envenimé par une méfiance mutuelle ou par la crainte qu'un ordre de gouvernement ne cherche à nuire à l'autre.

En résumé, il existe de bonnes raisons de croire que, dans les années 1980, le fédéralisme n'aura pas à se préoccuper autant des politiques régionales et des conflits intergouvernementaux que durant les années 1970. Les pressions en faveur d'une centralisation de l'autorité et d'un renforcement de l'intégrité de l'union économique sont également très fortes. Néanmoins, il est impossible de faire des prédictions précises, et il serait même exagéré de suggérer que les courants actuels semblent pousser ceux qui pourraient réformer nos institutions à favoriser une plus grande centralisation, et ce, pour diverses raisons.

Premièrement le régime fédéraliste, la dualité linguistique et le caractère régional de la société et de l'économie sont des caractéristiques permanentes et fondamentales de la politique canadienne qu'on ne peut ignorer très longtemps. Toutefois, la prédominance de ces caractéristiques de même que l'intensité des conflits qu'elles engendrent sont variables, parce que les problèmes changent, certains faisant ressortir les différences régionales et d'autres ayant tendance à les estomper ou les éliminer. Récemment, les grandes questions à l'ordre du jour ont eu l'effet de renforcer les politiques territoriales. La situation pourrait bien à présent être inversée, ne serait-ce que temporairement. Il est impossible de prévoir combien de temps cela durera, puisque bon nombre des grands problèmes auxquels les Canadiens doivent faire face prennent leur origine, qu'on le veuille ou non, à l'étranger. Quelles seront les grandes questions de demain : l'énergie par exemple ou plutôt les missiles de croisière?

Deuxièmement, même si le déclin industriel et le ralentissement de la croissance économique demeurent en tête de liste des préoccupations politiques du Canada, ces questions ne vont pas toutes dans la même direction. Ainsi, si d'une part on peut s'attendre que les régions centrales et le grand capital réclament que l'on supprime les barrières commerciales et que l'on cesse de baser les transferts aux régions sur des principes d'équité, pour tenir davantage compte des problèmes d'ajustement et de productivité. On peut s'attendre également que les pressions en faveur de nouvelles barrières et d'une plus grande compensation pour les régions et secteurs lésés n'augmentent.

Troisièmement, bien que, en période de faible croissance et de resserrement de la concurrence, la tendance en matière de gestion économique soit à la centralisation, il faut tenir compte d'un certain nombre de nouveaux mouvements politiques (les femmes, les autochtones, etc.)



qui prennent de plus en plus d'ampleur et sont profondément décentralisateurs. Ceux-ci remettent totalement en cause les processus de prise de décisions centralisés, rationalisés, technocratiques, bureaucratiques. Et il ne s'agit pas, évidemment, uniquement de décentraliser au profit des provinces.

Quatrièmement, les partisans d'un renforcement du pouvoir central lors des crises économiques tiennent pour acquis que celui-ci sera en mesure d'intervenir efficacement. Or, si la dépendance du Canada à l'égard de facteurs internationaux devient telle que le gouvernement national — tout comme les gouvernements nationaux des autres pays — ait de moins en moins d'emprise, les provinces auront d'autant plus de raison de tenter d'intervenir elles-mêmes. Et si la politique de faible croissance équivaut à la politique du « jeu de somme nulle », alors le pouvoir central ne pourra pas échapper aux conséquences politiques des décisions d'allocation qu'il est forcé de prendre. Il est peut-être utile de noter que dans des pays fortement fragmentés et décentralisés comme les États-Unis et le Canada, on réclame une plus grande centralisation de la planification, alors que dans des pays fortement centralisés comme la France, c'est l'inverse qui prévaut. Mises à part la participation et l'imputabilité, si importantes dans une démocratie, que la décentralisation pourrait favoriser, il y a de bonnes raisons de se demander si la centralisation du pouvoir représente la solution aux crises économiques. En termes économiques, on est de plus en plus sensible aux « diséconomies » d'échelle, surtout compte tenu du fait que l'on sait combien il est difficile pour une vaste bureaucratie de fonctionner efficacement et de rendre des comptes.

En outre, une centralisation contribuerait à faire du gouvernement un forum au sein duquel toutes les forces en présence seraient représentées. Ceci ne ferait qu'accentuer le problème de la « surcharge » de l'appareil gouvernemental de même que la paralysie et l'immobilité dont on l'accuse communément, à mesure que sa tâche en matière de règlement des conflits s'alourdirait. Rien ne prouve réellement qu'un régime politique fortement centralisé soit plus décisif, plus efficace, moins arbitraire, ni même davantage susceptible de protéger un marché commun. On ne devrait pas tout simplement supposer qu'un pouvoir central vaut mieux et que le fardeau de la preuve doit être laissé à celui qui préconise la préservation ou même l'élargissement du degré de décentralisation actuel. Au contraire, les deux parties devraient avoir à défendre leurs arguments. En fait, il se pourrait certainement qu'un régime politique relativement décentralisé et fragmenté soit plus souple, plus apte à s'adapter et à innover qu'un régime centralisé. Le fédéralisme pourrait bien avoir à rechercher de nouveaux modes de partage du pouvoir et de prise de décision, au-delà des catégories de pouvoir fédéral et provincial qui ont dominé notre pensée ces dernières années.





# Conclusions

Nous avons commencé cet examen du fédéralisme canadien et de l'union économique canadienne en exposant certains des objectifs fondamentaux qui sont censés présider à l'édification d'un régime fédéral. À partir de cette analyse, l'on a conclu que le fédéralisme est un arrangement politique qui permet de mieux réaliser les objectifs liés à la démocratie, au sens communautaire et à l'efficacité gouvernementale. Nous avons ensuite examiné le fonctionnement interne du régime fédéral canadien et de l'union économique canadienne, en tant que partie constituante du cadre politique fédéral.

Cette dernière analyse nous a conduit à porter un jugement moins optimiste sur les objectifs du fédéralisme. Il ressort de cette analyse que les objectifs eux-mêmes sont porteurs de tensions et que les réalisations du fédéralisme sont, même en principe, ambiguës et incertaines. Nous avons conclu que la recherche d'équilibre et de compromis entre des objectifs qui sont souvent contradictoires était une tâche politique de première importance. Un État fédéral est constamment confronté à des choix qui doivent donner lieu à des compromis satisfaisants. Il en va de même pour l'union économique. Ce qui, de prime abord, peut sembler un « bien » indiscutable — la liberté des échanges ou la mobilité du capital et de la main-d'oeuvre — se révèle en réalité beaucoup plus complexe. L'efficacité économique doit être tempérée par d'autres objectifs et, surtout dans le cas d'une fédération, par la nécessité de préserver les communautés régionales et linguistiques.

Au-delà de ces tensions inhérentes aux objectifs et aux valeurs, les analyses que nous avons résumées portaient souvent à conclure que le fonctionnement réel du régime fédéral minait les valeurs et les objectifs que le fédéralisme était censé promouvoir. Les avantages du fédéralisme

sont plus évidents dans un contexte où le rôle de l'État est limité que dans celui d'un régime politique où les institutions politiques et l'administration de l'État sont partout présentes; et les avantages d'une union économique sont plus évidents dans le contexte de la conception classique du libre-marché composé d'une multitude d'acheteurs et de vendeurs, que dans celui d'un marché dominé par de grandes et puissantes sociétés agissant à l'échelle nationale et internationale. Dans les deux cas, la réalité nous renvoie à la nécessité de gérer les relations d'organisations massives et complexes qui sont imbriquées dans des réseaux d'interdépendance complexes et qui gèrent leurs relations grâce à « l'adaptation des élites ».

De plus, le fédéralisme est avant tout un moyen de fragmenter et de partager les pouvoirs sur une base territoriale. Ici encore, on peut penser qu'il s'agit d'un élément préjudiciable. La fragmentation peut brimer les majorités. Elle exige aussi beaucoup de coordination. De fait, le besoin de coordination s'accroît, au fur et à mesure que les responsabilités de l'État se multiplient et que les forces et les contraintes internationales influent davantage sur les arrangements politiques et économiques internes.

Ces diverses considérations n'ont pas manqué d'influencer les études sur le fédéralisme. Celles-ci tendent en effet à mettre en relief les faiblesses, les carences et les échecs du fédéralisme. À trop insister sur ces aspects, on pourrait croire que le fédéralisme est une croix à porter, un héritage encombrant légué par le passé, un obstacle à contourner et surmonter si on veut satisfaire les besoins économiques et sociaux. De ce point de vue, il serait manifestement plus rationnel d'aspirer à un État unitaire. Certains observateurs semblent croire, non sans regret, que la situation canadienne exige une structure fédérale, mais qu'il nous faut évaluer les arrangements fédéraux surtout en fonction de leur capacité à combler cette lacune.

De plus, cette conception suggère que le fédéralisme est tout à fait acceptable, quant tout va bien — lorsqu'il n'y a pas de tensions internationales, et lorsqu'il existe une forte croissance économique et lorsqu'il y a un large consensus —, mais que les coûts qu'il comporte sont beaucoup moins acceptables en période plus difficile. La version contemporaine de cette conception privilégie les tendances économiques internationales. Elle insiste sur le fait que l'accroissement de la concurrence internationale pourrait nous obliger à abandonner la promotion de l'équité entre les régions au profit d'une plus grande efficacité nationale, que la fragmentation du marché intérieur affaiblit la capacité du Canada de se doter d'entités aptes à soutenir la concurrence internationale et que le partage des pouvoirs nous empêche de parler à l'unisson lorsque nous traitons avec l'étranger.

Dans de telles circonstances, il est vrai que le fédéralisme crée de véritables dilemmes. Il existe cependant deux attitudes très distinctes à

cet égard. La première insiste sur le fait que le fédéralisme a pu s'adapter à l'évolution des besoins, des aspirations et des circonstances. Il ne s'agit pas d'un système « figé ». Notre analyse ne nous permet pas de conclure à *une société bloquée*, pour employer une expression que Michel Crozier appliquait à la France. Il serait tout aussi exagéré de prétendre que l'économie canadienne est « balkanisée ». Malgré la présence de plusieurs entraves, l'économie canadienne est ouverte. Cette première réponse aux critiques du fédéralisme a donc un caractère plutôt défensif. Elle conduit à penser que les « coûts » du fédéralisme sont moins importants qu'on ne l'a parfois prétendu et que le fédéralisme a fait preuve d'une capacité d'adaptation et d'une souplesse très grande.

La seconde réponse est cependant plus positive. Elle découvre dans le fédéralisme des ressources qui pourraient fort bien apporter à une société telle que la nôtre une force et une résistance particulières qui lui permettent de relever des défis difficiles. Alors que se manifeste une grande incertitude quant aux moyens qui permettraient de relever ces défis et qu'on ne semble plus s'accorder sur « ce qui peut marcher », la possibilité qu'offre le fédéralisme de faire l'expérience de diverses politiques dans des domaines aussi variés que la distribution des services sociaux ou l'encouragement de la recherche et du développement devient un atout important. De la même façon, plusieurs autorités politiques pourront recueillir de meilleurs renseignements et être plus sensibles à la diversité des intérêts qu'une seule autorité politique. Il y a ici un réel dilemme. Plusieurs autorités politiques parviendront peut-être à mieux accomplir cette tâche; mais, du même coup, elles mettront peut-être plus de temps à prendre des décisions et à agir. Même ici, dans une époque d'incertitude, le fédéralisme permet de diminuer les risques qu'il y a à mettre tous ses oeufs dans le même panier, le risque de l'erreur spectaculaire.

Les ouvrages récents sur la politique dans les sociétés industrielles avancées parlent souvent de « gouvernements surchargés » ou de la « crise de la gouvernabilité ». Il existe plusieurs versions de ces analyses, mais deux aspects ont une importance particulière pour le fédéralisme. D'une part, on s'interroge sur le problème de « l'étendue du contrôle » à l'intérieur des gouvernements. Il s'agit de savoir jusqu'à quel point on peut coordonner des administrations publiques aussi massives, aussi complexes et aussi intérieurement divisées que ne le sont la plupart des gouvernements contemporains. La croissance bureaucratique et la prolifération des organismes de réglementation quasi indépendants et des sociétés de la Couronne font qu'il est presque impossible de décrire ou de comprendre la nature des gouvernements. Il est encore plus difficile de concevoir les gouvernements comme des instruments qui peuvent être utilisés à des fins publiques bien définies. Les réorganisations constantes qui entraînent la création de nouveaux organismes centraux ou la mise à l'essai de nouvelles techniques analyti-

ques témoignent de la profondeur du problème. Certes, le fédéralisme ne permet pas de résoudre ce problème de « l'étendue du contrôle », surtout dans les grandes provinces telles que l'Ontario et le Québec, mais il le réduit sensiblement en scindant le vaste appareil de l'État administratif en plusieurs unités un peu plus faciles à gérer. Il répartit la responsabilité entre plusieurs unités, chacune ayant la capacité d'agir. La paralysie et l'immobilité ne sont pas des caractéristiques propres au fédéralisme; elles sont tout autant, sinon plus, un problème pour les États unitaires qui doivent faire face à des sociétés complexes et diversifiées aux intérêts multiples. Plus on concentre la responsabilité de résoudre la multitude ahurissante de problèmes que soulève le monde moderne, plus on risque de négliger certains intérêts ou de voir le gouvernement tomber dans l'immobilisme.

L'autre version de la théorie du « sur-chargement » insiste sur l'accroissement des demandes et des attentes des citoyens à l'égard de l'État. Celui-ci semble dominé par des pressions qui sont souvent contradictoires. Ce problème est plus grave lorsque toutes les pressions sont dirigées vers une seule autorité politique. Le fédéralisme diffuse ces demandes vers un ensemble beaucoup plus vaste d'institutions ayant la capacité de réagir. Il permet de mieux répondre aux attentes des citoyens, surtout lorsque les intérêts et les préférences varient d'une région à l'autre. Bien que, comme nous l'avons mentionné, un gouvernement unique puisse certainement élaborer des politiques qui tiennent compte de la diversité des régions, le fédéralisme est conçu spécifiquement à cette fin. Bref, en répartissant les demandes entre plusieurs unités, on réduit le fardeau de chacune d'entre elles.

Ceci a pour conséquence de renforcer la capacité d'un régime fédéral de gérer les conflits. Si toutes les divisions sociales étaient gérées par un gouvernement unique, le système pourrait être frappé de paralysie. De plus, du point de vue du fonctionnement du système, reporter tous les conflits sur une institution unique peut engendrer des problèmes d'instabilité. On a souligné que les révoltes étudiantes de la fin des années 1960 ébranlèrent en France tout le régime politique : la V<sup>e</sup> République fut elle-même mise en question. Aux États-Unis, cependant, la fragmentation des pouvoirs eut pour conséquence de diffuser les tensions; à aucun moment, le système comme tel ne fut remis en question. En d'autres mots, les régimes décentralisés semblent plus élastiques, étant tout à la fois plus réceptifs à l'expression des conflits et plus aptes à les résoudre.

Du point de vue des citoyens, les vertus du fédéralisme semblent également convenir davantage au monde contemporain. L'économie de la société moderne se caractérise en effet par une tendance à la centralisation et à la concentration, et ce, non seulement dans la sphère politique mais dans plusieurs autres domaines également. Nous assistons à la mise en oeuvre d'une économie globale, à l'expansion de

sociétés nationales et internationales, à la diffusion de valeurs orientées vers une culture commune, l'homogénéité et la rationalité. Des forces multiples tendent non seulement à supprimer les traits distinctifs, mais également à diminuer la capacité des individus de les comprendre ou encore de les influencer. Ces forces ont provoqué un mouvement en sens inverse : la recherche de l'individualité, la tendance à privilégier les communautés plus petites et plus particulières, la quête d'un mode d'existence plus accessible et plus simple. Les Canadiens connaissent depuis longtemps cette dialectique des forces de centralisation et de décentralisation. Il s'agit d'une dialectique qui jouera vraisemblablement un rôle de plus en plus important. Le fédéralisme n'est certes pas un instrument parfait pour l'exprimer, mais c'en est un dont nous connaissons le fonctionnement et qui nous permet peut-être de faire preuve de plus de créativité que les sociétés unitaires.

Pour ces diverses raisons, nous concluons que le fédéralisme est plus qu'un ensemble d'obstacles institutionnels. Malgré toutes ces faiblesses, il procure aux Canadiens une force institutionnelle qui mérite des éloges. Ceci ne veut pas dire que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes fédéralistes. Nous avons souligné plusieurs faiblesses du fédéralisme canadien. On ne doit pas perdre de vue la nécessité des réformes. Nous prétendons que le fédéralisme a toujours été, et continuera d'être, un processus complexe d'équilibrage et de recherche de compromis, et que les réformes devraient viser surtout à réaffirmer les points forts que nous avons d'abord soulignés : ces vertus fédéralistes que sont la souplesse des politiques, la sensibilité aux aspirations des citoyens et l'équilibrage des allégeances, vertus qui sont au coeur de l'identité canadienne.

## Notes

Cette étude a été traduite de l'anglais. L'original a été achevé en juillet 1985.

### CHAPITRE 2

1. Pour une étude plus approfondie, consulter n'importe quels manuels classiques sur les finances publiques, par exemple Musgrave et Musgrave (1973).

### CHAPITRE 4

1. Pour un examen des écrits sur ce sujet, voir Esman (1977); Rokkan et Urwin (1983); et Teryakian et Rogowski (1985).

### CHAPITRE 8

1. Pour une appréciation judicieuse de ce jugement, voir Russell *et al.* (1982).

### CHAPITRE 9

1. Voir également Société canadienne d'hypothèques et de logement; le ministre des Finances Canada, le ministre de la Santé et du Bien-être social Canada, et *P.G. Can. c. Robert James Finaly*, permission d'en appeler entendu le 29 février 1985.

### CHAPITRE 10

1. Les extraits sont tirés de différentes sources et cités dans Dunn (1983).

### CHAPITRE 11

1. Jean-Louis Roy, *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> juin 1985.

## CHAPITRE 12

1. Banting et Simeon (1983); et Romanow, Whyte et Leeson (1984).

## CHAPITRE 15

1. Par exemple, voir Balassa (1982); Krauss (1978); Lipsey *et al.* (1982); et Machlup (1977).

## CHAPITRE 18

1. Pour les chiffres de 1974, voir le tableau 5 dans Whalley (1983, p. 178).
2. Pour les données de 1974, voir Whalley, *idem*, p. 175.
3. Une liste partielle des références comprendrait Safarian (1974), (1980); Chrétien (1980); Maxwell et Pestieau (1980); et Trebilcock *et al.* (1983).
4. « Tous les articles de croissance, en provenance d'une province dans laquelle ils sont produits ou fabriqués, seront exemptés de frais dans chacune des autres provinces. »

## CHAPITRE 19

1. Pour un examen de ces indices, voir Cousineau (Annexe A).
2. Cabinet du premier ministre, *Communiqué*, 12 janvier 1982, cité dans Aucoin et Bakvis (Annexe A).

## CHAPITRE 20

1. Gerald Bouey.
2. Ces chiffres sont tirés des tableaux 3 et 50 de la *Revue économique*, Ottawa, ministère des Finances.

## **Bibliographie**

- Atkinson, Michael M., « On the Prospects for Industrial Policy in Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 27, 1984, p. 454–467.
- Balassa, Bela A., *The Theory of Economic Integration*, New York, Greenwood, 1982.
- Banting, Keith G., *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1982.
- Banting, Keith G. et Simeon, Richard (édit.), *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Toronto, Methuen, 1983.
- Bliss, J.M. (édit.), *Canadian History in Documents, 1763–1966*, Toronto, Ryerson, 1966.
- Breton, Albert, « Federalism vs. Centralism in Regional Growth » dans Wolfgang Stolper (édit.), *Public Finance and Growth*, Detroit, Wayne State University Press, 1983, p. 251–273.
- , « Commentaires » dans *Rapport*, vol. 3, de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 486–526.
- Breton, Albert et Scott, Anthony, *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.
- , *The Design of Federations*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.
- Brown, M. Paul, « Responsiveness versus Accountability in Collaborative Federalism: The Canadian Experience », *Administration publique du Canada*, vol. 26, 1983, p. 629–639.
- Cairns, Alan C., « The Living Canadian Constitution », *Queens' Quarterly*, vol. 77, 1977, p. 1–16.
- , « The Governments and Societies of Canadian Federalism », *Revue Canadienne de science politique*, vol. 10, 1977, p. 695–725.
- , « The Other Crisis of Canadian Federalism », *Administration publique du Canada*, vol. 22, 1979, p. 175–195.
- Cameron, David R., *Nationalism, Self-Determination and the Quebec Question*, Toronto, Macmillan, 1974.
- Canada, Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.

- Chrétien, Jean, *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980.
- Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble : une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977.
- , *Le financement de la Confédération*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982.
- Conseil économique de l'Ontario, *A Separate Personal Income Tax for Ontario*, Toronto, le Conseil, 1983.
- Corry, J.A., « The Uses of a Constitution » dans *Special Lectures 1978: The Constitution de la Law Society of Upper Canada*, Toronto, Law Society of Upper Canada, 1979.
- Courchene, Thomas J., « Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities » dans Michael Walker (édit.), *Canadian Confederation at the Crossroads: The Search for a Federal-Provincial Balance*, Vancouver, Institut Fraser, 1978.
- , *Equalization Payments: Past, Present and Future*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984.
- Dafflon, Bernard, *Federal Finance in Theory and Practice*, Berne, Verlag Paul Haupt, 1977.
- Dunn, Shelagh M., *The Year in Review, 1982: Intergovernmental Relations in Canada*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1983.
- Dupré, J. Stefan et al., *Federation and Policy Development: The Case of Adult Occupational Training*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.
- Esman, M.J. (édit.), *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1977.
- Flatters, Frank R. et Purvis, Douglas D., *Ontario: Between Alberta and the Deep Blue Sea?*, document n° 402, Kingston, département d'économique, Université Queen's, 1980.
- Gainer, W.D. et Powrie, T.L., « Public Revenue from Canadian Crude Petroleum Production », *Analyse de politiques*, vol. 1, hiver 1975, p. 1-12.
- Gibbins, Roger, *Prairie Politics and Society: Regionalism in Decline*, Scarborough, Butterworth, 1980.
- Haak, R.E., Hughes, D.R. et Shapiro, R.G., *The Splintered Market: Barriers to Trade in Canadian Agriculture*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1981.
- Hazeldine, Tim, « The Economic Costs and Benefits of the Canadian Federal Customs Union » dans Conseil économique du Canada et Institut des relations intergouvernementales, *The Political Economy of Confederation*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.
- Jenkin, Michael, *Le défi de la coopération : la politique industrielle dans la fédération canadienne*, Ottawa, Conseil des sciences Canada, 1983.
- Johnson, A.W., *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada*, étude préparée pour le Secrétariat d'État, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
- Krauss, M.B., *The New Protectionism: The Welfare State and International Trade*, New York, New York University Press, 1978.
- Leslie, Peter, *Federal State, National Economy*, Toronto, University of Toronto Press, à paraître.
- Lipsey, Richard G. et al., *Economics*, 4<sup>e</sup> éd., New York, Harper and Row, 1982.
- Machlup, F., *A History of Thought on Economic Integration*, New York, Columbia University Press, 1977.
- Mackintosh, W.A., *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939.
- Mathews, Ralph, *The Creation of Regional Dependency*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.
- Maxwell, Judith et Pestiau, Caroline, *Economic Realities of Contemporary Confederation*, Montréal, Institut de recherches C.D. Howe, 1980.

- Musgrave, R. et Musgrave, P., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, 1973.
- Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Pinchin, Hugh M., *L'incidence du régime tarifaire sur les régions*, étude préparée pour le conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.
- Purvis, Douglas D. et Flatters, Frank F., « Ontario: Policies and Problems of Adjustment in the Eighties » dans le Conseil économique de l'Ontario, *Developments Abroad and the Domestic Economy*, Toronto, le Conseil, 1980.
- Québec, *Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems*, Québec, Imprimeur de la Reine, 1956.
- Robertson, R. Gordon, « The Role of Interministerial Conferences in the Decision-Making Process » dans Richard Simeon (édit.), *Confrontation or Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p. 81–86.
- Rokkan, Stein et Urwin, Derek, *Economy, Territory, Identity*, Londres, Sage Publications, 1983.
- Romanow, Roy, Whyte, John et Leeson, Howard, *Canada — Notwithstanding: The Making of the Constitution, 1976–1982*, Toronto, Carswell/Methuen, 1984.
- Russell, Peter H., « Bold Statescraft, Questionable Jurisprudence » dans Keith Banting et Richard Simeon (édit.), *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Toronto, Methuen, 1983, p. 210–238.
- , *The Effect of Judicial Decisions on Federal-Provincial Relations*, étude présentée à l'Association canadienne des enseignants juridiques, [traduction] Guelph (Ont.), 1984, polycopié.
- Russell, Peter H. et al., *The Court and the Constitution: Comment on the Supreme Court Reference on Constitutional Amendment*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1982.
- Safarian, A.E., *Canadian Federalism and Economic Integration*, Ottawa, Information Canada, 1974.
- , *Ten Markets or One? Regional Barriers to Economic Activity in Canada*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1980.
- Schultz, Richard, « Interest Groups and Intergovernmental Negotiations: Caught in the Vise of Federalism » dans Peter Meekison (édit.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Methuen, 1977.
- Schwartz, Mildred, *Public Opinion and Canadian Identity*, Berkeley, University of California Press, 1967.
- Scott, F.R., « The Constitutional Background of Taxation Agreements » dans F.R. Scott (édit.), *Essays on the Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 290–301.
- Shoup, Carl S., « Interregional Economic Barriers » dans le Conseil économique de l'Ontario, *Intergovernmental Relations: Issues and Alternatives*, 1977, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1977.
- Simeon, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
- , « Criteria for Choice in Federal Systems » *Queen's Law Journal*, vol. 18, automne 1982-printemps 1983, p. 131–157.
- , « Some Observations on the Powers over the Economy » dans David W. Conklin (édit.), *A Separate Personal Income Tax for Ontario: Background Studies*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984.
- Simeon, Richard (édit.), *Must Canada Fail?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.
- Simeon, Richard et Blake, Donald E., « Regional Preferences: Citizens' Views of Public Policy » dans David J. Elkins et Richard Simeon, *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*, Toronto, Methuen, 1980, p. 77–105.



- Smiley, D.V., « An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations among Consenting Adults » dans Richard Simeon (édit.), *Confrontation or Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979.
- , *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, McGraw-Hill, Ryerson, 1980.
- Smiley, D.V. et Burns, R.M., « Canadian Federalism and the Spending Power: Is Constitutional Restriction Necessary? », *Canadian Tax Journal*, vol. 17, p. 468–482.
- Swainson, Donald, « Canada Annexes the West: Colonial Status Confirmed » dans R.D. Francis et D.B. Smith (édit.), *Readings in Canadian History: Post Confederation*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1982, p. 45–63.
- Teryakian, Edward A. et Rogowski, Ronald (édit.), *New Nationalisms in the Developed West*, Boston, Allen and Unwin, 1985.
- Trebilcock, M.J., Prichard, J.R.S. et Kaiser, G.E., « Interprovincial Restrictions on the Mobility of Resources: Goods, Capital and Labour » dans Conseil économique de l'Ontario, *Intergovernmental Relations: Issues and Alternatives*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1977.
- Trebilcock, M.J., Prichard, J.R.S., Courchene, T.J. et Whalley, J. (édit.), *Federalism and the Canadian Economic Union*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1983.
- Tremblay, Marc-Adélar, *The Québécois Identity: Theoretical Perspectives and Trends*, étude présentée à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1984.
- Trudeau, Pierre Elliott, *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du parlement canadien*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.
- Veilleux, Gérard, « L'évolution des mécanismes de liaison intergouvernementale » dans Richard Simeon (édit.), *Confrontation or Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979, p. 35–71.
- Watts, Ronald L., « Survival or Disintegration? » dans Richard Simeon (édit.), *Must Canada Fail?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977, p. 42–60.
- Whalley, John, « The Impact of Federal Policies on Interprovincial Activity » dans M.J. Trebilcock et al. (édit.), *Federalism and the Canadian Economic Union*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1983.
- Whitaker, Reginald, *Federalism and Democratic Theory*, document n° 17, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1983.
- Whyte, John D., *Issues in Federal-Provincial Cooperation*, étude présentée à la « Conférence sur la gestion des ressources nationales dans un état fédéral », Banff, 1985, [traduction], polycopié.
- Winer, Stanley L., « Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions », *Journal of Political Economy*, vol. 91, n° 1, février 1983, p. 126–140.
- Woodward, Robert S., « The Effectiveness of DREE's New Location Subsidies » dans N. Harvey Lithwick (édit.), *Reviewing Regional Economic Policy: The Canadian Experience*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1978, p. 243–256.

## Annexe A

### Les études de la Commission qui ont été citées, par auteur (comprend toutes les études sur le fédéralisme)

---

Les études qui suivent ont été préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada et sont publiées par Approvisionnement et Services Canada.

Anderson, F. et Bonsor, N., « L'aliénation économique : les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest » dans *Les disparités et les adaptations interrégionales*, volume 64, 1986.

Aucoin, Peter, « Le régionalisme, les partis et le gouvernement national » dans *Les partis et la représentation régionale au Canada*, volume 36, 1985.

Aucoin, Peter et Bakvis, Herman, « L'organisation gouvernementale et la réceptivité aux besoins des régions : le dossier de la politique de développement économique régional » dans *L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions*, volume 37, 1985.

Bankes, Nigel D., Hunt, Constance D. et Saunders, Owen J., « L'énergie et les ressources naturelles : le cadre constitutionnel canadien » dans *Le partage des pouvoirs : études de cas*, volume 62, 1986.

Bélanger, Gérard, « La division des pouvoirs dans un système fédéral : une recension des écrits économiques avec applications au Canada » dans *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*, volume 61, 1986.

Bernier, Ivan, Roy, Nicholas, Pentland, Charles et Soberman, Daniel, « Le concept d'union économique en droit international et constitutionnel » dans *Points de vue sur l'union économique canadienne*, volume 60, 1986.

Boadway, Robin, « Les transferts entre le fédéral et les provinces au Canada : un examen critique des dispositions en vigueur » dans *Le fédéralisme fiscal*, volume 65, 1986.

Brander, James A., « L'élaboration de la politique économique dans un État fédéral » dans *Les relations intergouvernementales*, volume 63, 1986.

Courchene, Thomas J., *La gestion économique et le partage des pouvoirs*, volume 67, 1986.

Cousineau, J.M., « L'assurance chômage et les ajustements sur les marchés du travail » dans *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, volume 1, 1985.

Cumming, Peter A., « Le fédéralisme fiscal équitable : les problèmes relatifs au partage des recettes procurées par la mise en valeur des ressources » dans *Le fédéralisme fiscal*, volume 65, 1986.

Dalfen, Charles M. et Dunbar, Laurence, J.E., « Le transport et les communications : la Constitution et l'union économique canadienne » dans *Le partage des pouvoirs : études de cas*, volume 62, 1986.

Dupré, Stefan, « Réflexions sur l'efficacité du fédéralisme de concertation » dans *Les relations intergouvernementales*, volume 63, 1986.

Éthier, Mireille, « Les doléances régionales : le cas du Québec » dans *Les disparités et les adaptations interrégionales*, volume 64, 1986.

Fairley, H. Scott, « Les dimensions constitutionnelles de la politique en matière de commerce extérieur » dans *Le partage des pouvoirs : études de cas*, volume 62, 1986.

Fletcher, Frederick J. et Wallace, Donald C., « Les relations fédérales-provinciales et l'élaboration des politiques au Canada : une recension des études de cas » dans *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*, volume 61, 1986.

Forget, Claude, « L'harmonisation des politiques sociales » dans *Le fédéralisme fiscal*, volume 65, 1986.

- Huffman, K.J., Langford, J.W. et Neilson, W.A.W., « L'entreprise d'État et le fédéralisme au Canada » dans *Les relations intergouvernementales*, volume 63, 1986.
- Johnston, Richard, *L'opinion publique et la politique d'État au Canada*, volume 35, 1986.
- Kitchen, Harry M. et McMillan, Melville L., « Les administrations locales et le fédéralisme canadien » dans *Les relations intergouvernementales*, volume 63, 1986.
- Krasnick, Mark et Silzer, Nola, « La libre circulation des biens au sein de l'union économique canadienne » dans *Points de vue sur l'union économique canadienne*, volume 60, 1986.
- Latouche, Daniel, *Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif*, volume 70, 1986.
- Leslie, Peter, « Le Canada en tant qu'entité politique abritant deux collectivités » dans *Les dossiers permanents du fédéralisme canadien*, volume 57, 1986.
- Lithwick, N. Harvey, « Une évaluation des mesures d'expansion économique régionale du gouvernement fédéral » dans *Les disparités et les adaptations interrégionales*, volume 64, 1986.
- Mansell, Robert L. et Copithorne, Lawrence, « Les disparités économiques régionales au Canada : un tour d'horizon » dans *Les disparités et les adaptations régionales*, volume 64, 1986.
- McRoberts, Kenneth, « L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien » dans *Les relations intergouvernementales*, volume 63, 1986.
- Melvin, James R., « La répercussion des tarifs sur les régions » dans *Le libre-échange canado-américain*, volume 11, 1985.
- Pentland, Charles, 1986, voir Bernier *et al.*
- Rodgers-Magnet, Sanda et Magnet, Joseph E., « La liberté de circulation et d'établissement dans l'union économique canadienne » dans *Points de vue sur l'union économique canadienne*, volume 60, 1986.
- Roy, Nicholas, *La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne*, volume 66, 1985.
- Schultz, R. et Alexandroff, A., *La réglementation économique et le système fédéral*, volume 42, 1986.
- Sheppard, Anthony F., « La politique fiscale et l'union économique canadienne » dans *Le fédéralisme fiscal*, volume 65, 1986.
- Simeon, Richard et Robinson, Ian, *L'économie politique du fédéralisme canadien*, volume 71, 1986.
- Smiley, D.V. et Watts, Ronald, *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, volume 39, 1986.
- Stevenson, Garth, « Le partage des pouvoirs » dans *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*, volume 61, 1986.
- Szablowski, George J., « Le pouvoir de conclure des traités dans le contexte canadien : une approche exploratoire et innovatrice » dans *Les dossiers permanents du fédéralisme canadien*, volume 57, 1986.
- Thirsk, Wayne R., « Le commerce interprovincial et les effets de bien-être des offices de commercialisation » dans *Points de vue sur l'union économique canadienne*, volume 60, 1986.
- Thorburn, Hugh G., *Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien*, volume 69, 1985.
- Vanderkamp, John, « L'efficacité du processus d'adaptation interrégional » dans *Les disparités et les adaptations interrégionales*, volume 64, 1986.
- Waddell, Eric, « L'État, la langue et la société : les vicissitudes du français au Québec et au Canada » dans *Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada*, volume 34, 1986.
- Whalley, J., *Les dimensions régionales de la Confédération*, volume 68, 1986.
- Whyte, John D., « Les dimensions constitutionnelles des mesures d'expansion économique » dans *Le partage des pouvoirs d'État*, volume 61, 1986.
- Wildsmith, Bruce H., « Les pêches, l'harmonisation et l'union économique » dans *Le partage des pouvoirs : études de cas*, volume 62, 1986.



---

***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.

# Le fédéralisme et l'union économique au Canada

K. NORRIE, R. SIMEON et M. KRASNICK, coordonnateurs de la recherche

Premier de treize volumes qui portent sur **Le fédéralisme et l'union économique** (voir la liste à la fin du volume).

Définissant d'abord le cadre dans lequel s'inscrit l'analyse du fédéralisme canadien, les auteurs discutent ici des principes de l'intégration économique et du fédéralisme et de la structure et des règles du système fédéral. Après une rétrospective du fédéralisme au Canada, ils abordent les réalités économiques, juridiques et institutionnelles de ce fédéralisme, et concluent par une discussion des possibilités de réforme de la fédération.

K. NORRIE est professeur au département d'économique de l'Université de l'Alberta.

R. SIMEON est professeur de science politique, Université Queen's, Kingston.

M. KRASNICK exerce la profession d'avocat à Victoria, Colombie-Britannique.



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