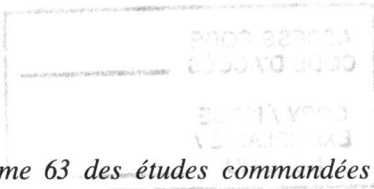




LIBR-00303

Les relations intergouvernementales

S
IR
—
2''
—



Volume 63 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.

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY
130 St. George Street, Toronto, Ontario M5S 1A5
416 978-2810

RICHARD SIMEON, coordonnateur de la recherche

Les relations inter- gouvernementales





Les relations intergouvernementales

RICHARD SIMEON
coordonnateur de la recherche

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

Nous remercions l'Association canadienne d'études fiscales et l'Orateur de la Chambre des communes d'avoir bien voulu nous permettre de reproduire des extraits d'écrits inédits ou déjà parus.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91556-1
ISSN 0827-1011
N° de cat. Z1-1983/1-41-63F

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 : 18,95 \$
à l'étranger : 22,75 \$
Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Vedette principale au titre:
Les relations intergouvernementales

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

ISSN 0827-1011 ; 63)

Publ. aussi en anglais sous le titre:

Intergovernmental relations.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-660-91556-1

1. Relations fédérales-provinciales (Canada) — Discours, essais, conférences. 2. Relations provinciales-municipales (Canada) — Discours, essais, conférences. 3. Fédéralisme — Canada — Discours, essais, conférences. 4. Canada — Politique économique — Discours, essais, conférences. I. Simeon, Richard, 1943— II. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. III. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 63.

JL27.I5714 1985 321.02'3'0971 C85-090238-X

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*

PRÉFACE *xv*

REMERCIEMENTS *xvii*

1. **Réflexions sur l'efficacité du fédéralisme de concertation**

J. Stefan Dupré 1

Le fédéralisme de concertation et les relations
intragouvernementales 2

Les relations fonctionnelles entre les gouvernements fédéral et
provinciaux 6

Les relations au sommet entre les gouvernements fédéral et
provinciaux 18

Quelques propositions concernant l'efficacité du fédéralisme de
concertation 26

Notes 37

Bibliographie 37

2. **L'élaboration de la politique économique dans un État fédéral
et la théorie des jeux 39**

James A. Brander

Le fédéralisme fiscal : un historique 39

La structure de la théorie des jeux et l'élaboration des politiques
des provinces 47

Les politiques spécifiques 55

Un code d'éthique 72

Commentaires supplémentaires et conclusion 75

Notes 78

Bibliographie 79

3. **L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien** 83

Kenneth McRoberts

Introduction : les modèles, la méthode et le contexte historique 83

Le multilatéralisme 89

Le modèle bilatéral 91

La formule unilatérale : la nouvelle critique

de la collaboration fédérale-provinciale 108

Conclusion 129

Notes 144

Bibliographie 147

4. **L'entreprise d'État et le fédéralisme au Canada** 149

K.J. Huffman, J.W. Langford et W.A.W. Neilson

Quelques réflexions sur l'entreprise d'État et le fédéralisme 149

L'entreprise d'État et le partage des pouvoirs 154

Les entreprises en participation et les rouages des relations fédérales-provinciales 181

Dernières observations et recommandations 197

Notes 199

5. **Le partage des pouvoirs et les municipalités** 205

Jacques L'Heureux

Introduction 205

Le fondement des institutions municipales 206

La compétence provinciale 209

Les pouvoirs fédéraux 214

Les municipalités 219

Conclusion 233

Notes 234

Bibliographie 242

6. **Les administrations locales et le fédéralisme canadien** 247

Harry M. Kitchen et Melville L. McMillan

Introduction 247

Aperçu conceptuel du rôle de l'administration locale 248

Le statut constitutionnel des municipalités 253

L'évolution du rôle de l'administration locale :

l'aspect budgétaire 253

Les problèmes intergouvernementaux à l'échelon local 261

Les perspectives d'avenir dans le cadre institutionnel d'aujourd'hui 267

Évaluation des problèmes et des solutions possibles 270

La modification des relations intergouvernementales 283

Résumé et conclusion 285

Annexe : tableaux 6-A1 à 6-A5 288

Notes 293

Bibliographie 295

LES COLLABORATEURS 301



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



L'interdépendance des gouvernements étant l'un des traits distinctifs du fédéralisme contemporain, il est devenu essentiel de bien gérer les relations intergouvernementales, non seulement pour relever les défis que représentent les directions à prendre, mais aussi pour concilier les intérêts nationaux et régionaux, et en arriver à rendre le gouvernement plus réceptif et plus démocratique. Les études contenues dans ce volume traitent de l'importance de ces relations et soulignent les difficultés qu'elles soulèvent dans le contexte du système démocratique canadien et dans celui de l'élaboration des politiques.

Dans son étude, J. Stefan Dupré analyse le fonctionnement du fédéralisme canadien de concertation. Il fait remarquer que les changements qui ont eu lieu dans ce contexte ont procédé directement de la modification du rôle et des objectifs des gouvernements, et des diverses forces qui président à l'élaboration des politiques. Ainsi, l'esprit de coopération qui inspirait les dirigeants pendant les années de l'après-guerre a fait place à un processus plus politique ainsi qu'au relâchement des liens de confiance qui les unissaient. Après avoir examiné les formes que peuvent prendre les relations intergouvernementales, J. Stefan Dupré propose l'adoption d'approches plus fonctionnelles que celles qui sont fondées actuellement sur la Constitution.

James A. Brander se penche, quant à lui, sur les motivations qui animent ceux qui prennent part au « jeu intergouvernemental ». Il cherche à savoir quelles modifications pourraient être effectuées afin de réduire les occasions où le refus de coopérer et de partager se manifeste. Il s'interroge également sur la logique qui commande la coopération intergouvernementale.

Bien que l'étude des relations intergouvernementales ait eu tendance à porter sur les conférences réunissant les onze gouvernements de la Confédération, Kenneth McRoberts nous rappelle avec insistance que ces relations peuvent prendre plusieurs formes. Il s'arrête donc à trois approches particulières : les activités unilatérales d'un gouvernement dans des domaines de compétence communs à tous, les relations bilatérales entre Ottawa et chacune des provinces, et les relations multilatérales. Selon l'auteur, grâce à leur souplesse, ces approches conviennent bien à la diversité des provinces canadiennes et permettent surtout de mettre en valeur le caractère particulier du Québec.

Dans leur étude sur les incidences de la croissance des sociétés d'État, K.J. Huffman, J.W. Langford et W.A.W. Neilson soulignent également la variété et la souplesse des dispositifs régissant les relations intergouvernementales. Ces auteurs affirment, d'une part, que la propriété publique peut rendre le fédéralisme plus complexe car elle confère aux gouvernements un moyen leur permettant d'intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas de leur compétence. Ils ajoutent, d'autre part, que la copropriété fédérale et provinciale de sociétés peut toutefois faciliter la réalisation de buts communs difficiles à atteindre autrement.

Le champ des relations entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales n'a pas fait l'objet d'études poussées. Bien qu'elles ne soient pas reconnues officiellement par la Constitution, les municipalités sont devenues au cours des ans un élément vital de l'ensemble gouvernemental. Deux études abordent divers aspects de ces rapports. Dans la première, Harry M. Kitchen et Melville L. McMillan présentent une vue d'ensemble du sujet et se penchent plus particulièrement sur les questions d'ordre budgétaire qui lient la province à la municipalité. Ils examinent également les réformes en matière de responsabilités budgétaires qui pourraient être effectuées et les pouvoirs qui pourraient être conférés aux municipalités tout en s'interrogeant sur leur mise en application. Dans la seconde étude, Jacques L'Heureux détaille le sujet en regard de la Constitution. Ces trois chercheurs s'accordent pour dire que le mandat et les attributions des municipalités sont limités en raison de leur dépendance constitutionnelle et budgétaire vis-à-vis des deux paliers supérieurs de gouvernement; ils tentent également de définir des moyens qui permettraient aux municipalités d'acquérir davantage d'autonomie et d'influence.

Conséquence inévitable de l'interdépendance des instances fédérales, provinciales et municipales, les relations qu'elles entretiennent ont pris une ampleur considérable. En les considérant sous diverses perspectives, la science politique, l'économique, le droit, les auteurs de ce volume nous livrent des commentaires pertinents sur leur processus et sur les effets qui en découlent.

RICHARD SIMEON

REMERCIEMENTS



Le présent ouvrage et les travaux portant sur les relations intergouvernementales préparés dans le cadre de la Commission n'auraient pu être menés à bien sans l'aide précieuse du groupe de chercheurs réunis par le professeur J. Stefan Dupré. Leur expérience nous a guidé tout au long de ce labyrinthe que sont les relations intergouvernementales.

R.S.



Réflexions sur l'efficacité du fédéralisme de concertation

J. STEFAN DUPRÉ

Depuis quelques années, les relations entre les premiers ministres des gouvernements fédéral et provinciaux ont pris des allures chaotiques. Au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires, les relations fédérales-provinciales sont devenues si variées et ont atteint une complexité telle qu'elles échappent à toute généralisation. Le fédéralisme de concertation, pratiqué de longue date par le Canada, est devenu, à l'instar de la Ligue nationale de hockey après son expansion, un sujet de préoccupations pour beaucoup de ses praticiens et bon nombre de ses observateurs.

Le présent essai, rédigé par l'un de ces derniers, mais enrichi des lumières de certains praticiens d'expérience¹, explore la question de l'efficacité du fédéralisme de concertation. Par efficacité, nous n'entendons pas la possibilité, pour le fédéralisme de concertation, à l'égard de quelque problème que ce soit ou à un moment quelconque, de conduire à l'accord plutôt qu'au désaccord du gouvernement fédéral et des provinces. Fondamentalement, c'est à ces gouvernements qu'il incombe d'opter ou non pour la conciliation, étant donné que le fédéralisme de concertation repose essentiellement sur ce que Richard Simeon (1980) a appelé de façon succincte « l'indépendance politique » et « l'interdépendance des politiques » des deux ordres de gouvernement. Ainsi, l'efficacité du fédéralisme de concertation ne tient pas tant à l'accord ou au désaccord des gouvernements, mais au fait qu'en adoptant ce mode, ils instaurent une tribune (ou, plus précisément, un ensemble de tribunes) qui incite — et qui passe pour telle — selon le cas, à la négociation, à la consultation ou tout simplement à un échange d'information.

L'un des principaux thèmes de cet essai est que l'efficacité du fédéralisme de concertation est, dans une large mesure, fonction de la

manière dont agit l'exécutif des gouvernements fédéral et provinciaux. Cette idée est esquissée dans la section sur le fédéralisme de concertation et ce qu'il est convenu d'appeler les relations « intragouvernementales ». Elle sera approfondie dans les deux sections suivantes, dont la première porte sur les relations fonctionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces, et la seconde, sur les relations au sommet entre ces mêmes paliers de gouvernement. Nous examinons dans ces sections, les circonstances particulières dans lesquelles le fédéralisme de concertation a constitué un mécanisme d'harmonisation plus ou moins efficace des relations fédérales-provinciales. La dernière section intitulée « Quelques propositions concernant l'efficacité du fédéralisme de concertation », propose une nouvelle orientation, tant sur le plan des procédures que des questions de fonds, que pourrait suivre le fédéralisme de concertation d'ici à la fin du siècle.

Le fédéralisme de concertation et les relations intragouvernementales

La Constitution canadienne procède de deux réalités fondamentales : le fédéralisme, qui suppose le partage territorial des pouvoirs entre deux ordres de gouvernement constitutionnellement consacrés, chacun étant doté de compétences distinctes mais qui souvent chevauchent, et un régime parlementaire en vertu duquel l'exécutif et le législatif, d'après les conventions constitutionnelles du système de gouvernement responsable, sont fusionnés de telle façon que le Conseil des ministres — plaque tournante des initiatives collectives du Cabinet — est devenu, si l'on peut dire, la force motrice de l'État (Hockin, 1976) au sein de chacun des ordres de gouvernement.

Au Canada, la montée de l'État administratif moderne produit des bureaucraties fédérales et provinciales de plus en plus vastes et puissantes, officiellement subordonnées à leur Cabinet respectif, et une interdépendance grandissante entre le gouvernement fédéral et les provinces, à mesure que chacun de ces ordres de gouvernement, sous l'impulsion de l'exécutif, exploite la sphère de compétence que lui reconnaît la Constitution. Inéluctablement, il faut disposer d'un mécanisme non judiciaire d'harmonisation, le fédéralisme de concertation, que l'on peut définir comme les relations entre les dirigeants élus et nommés des deux ordres de gouvernement (Smiley, 1980, p. 91). Dans cette définition, Smiley englobe les relations entre les responsables élus et nommés des gouvernements provinciaux, mais dans le présent essai, nous emploierons, pour désigner les relations établies exclusivement entre les autorités provinciales, l'expression « concertation interprovinciale ». Nous voulons ainsi, d'une part, souligner le fait que les relations entre les gouvernements qui partagent des compétences identiques dif-

fèrent de celles qu'entretiennent des gouvernements dont les compétences sont distinctes et, d'autre part, reconnaître que la concertation interprovinciale a souvent constitué, pour les provinces, une façon de réagir au fédéralisme de concertation.

Nous posons donc, que le fédéralisme de concertation se définit par : les relations entre les responsables élus et nommés des deux ordres de gouvernement ». Les auteurs des ouvrages sur le sujet qualifient ces relations de diverses façons. Quand il est question des résultats, ils parlent de fédéralisme de coopération ou de contestation; quand il s'agit des intervenants, ils emploient les expressions « fédéralisme au sommet » (relations entre les premiers ministres ou leur entourage ministériel ou bureaucratique désigné, ou les deux) et « fédéralisme fonctionnel » (relations entre les ministres ou leurs hauts fonctionnaires, ou les deux); lorsqu'ils font référence aux gouvernements participants, les relations sont qualifiées tantôt de fédéralisme multilatéral (le gouvernement fédéral et les dix gouvernements provinciaux), tantôt de fédéralisme multilatéral-régional (le gouvernement fédéral et le gouvernement de certaines provinces, normalement contiguës) lorsque ce n'est pas de fédéralisme bilatéral (le gouvernement fédéral et une province en particulier). Nous utiliserons au besoin ces qualificatifs, de même que d'autres, dans le cadre du présent essai; nous considérons cependant qu'ils sont tous subordonnés, sur le plan conceptuel, à la notion du fédéralisme de concertation qui, comme nous venons de le voir, englobe les relations entre les responsables élus et nommés qui forment l'exécutif du gouvernement fédéral et de chacune des provinces.

Si l'on s'en tient à cette simple définition, qu'il nous soit permis de faire remarquer que le fédéralisme de concertation, en tant que mécanisme d'harmonisation entre le gouvernement fédéral et les provinces, ne peut être dissocié des considérations intragouvernementales, c'est-à-dire de la structure et du fonctionnement du pouvoir exécutif que les conventions constitutionnelles confèrent au gouvernement fédéral et à chacune des provinces. Sans changer un iota à ces conventions, qui font d'eux la force motrice de l'État, les conseils des ministres peuvent agir chacun de façon bien différente. Ainsi, à quelque moment que ce soit, le fonctionnement du Cabinet, à Ottawa, différera de celui des grandes provinces comme de celui des provinces de moindre envergure. Tout au long du présent essai, nous soulignerons ces différences, que peuvent encore accentuer le rôle des personnalités politiques, notamment celui des premiers ministres, de même que la nature des divers partis au pouvoir. Les modes de fonctionnement de chaque Cabinet, qui, sur le plan historique, peuvent être distingués les uns des autres, revêtent une importance accrue dans le cadre d'un examen général du fédéralisme de concertation. Il existe, à notre avis, trois modes de fonctionnement distincts. Selon le premier, que nous appellerons « traditionnel », chaque Cabinet fonctionne essentiellement, pour reprendre les termes de

Jean Hamelin (1967), comme une chambre de « compensation » politique (c'est-à-dire de largesses ou de patronage). Il précède la montée de l'État administratif moderne et, partant, du fédéralisme de concertation. Dans ce cas, étant donné la portée limitée de leur gouvernement respectif, les ministres du Cabinet s'occupent avant tout de rassembler et d'exposer des questions d'intérêt politique régional ou local et, essentiellement, de distribuer des faveurs. Donald Smiley (1983) décrit avec justesse la mesure dans laquelle le Cabinet fédéral, d'après ce mode de fonctionnement, peut lui-même constituer un mécanisme d'harmonisation des relations fédérales-provinciales. Les deuxième et troisième modes de fonctionnement, qui accompagnent respectivement la montée, puis la plénitude de l'État administratif moderne, sont ceux qui ont un rôle à jouer dans le fédéralisme de concertation. Nous donnons au deuxième le nom de Cabinet « diversifié » et au troisième celui de Cabinet « intégré ».

Le Cabinet « diversifié » reflète et étaye à la fois la montée de l'État administratif moderne. Les ministères, répartis entre les ministres selon les responsabilités de leur portefeuille respectif, sont les principaux garants de l'expansion du secteur public et les dépositaires des connaissances qui alimentent cette expansion et permettent d'y réagir. À cause des fonctions qui lui sont assignées, le ministère devient le point vers lequel converge naturellement une clientèle disparate; l'apport de cette clientèle, dont l'intérêt est axé sur un ministère en particulier, sera donc coordonné aux activités des fonctionnaires de ce ministère, selon leur spécialité. Cette interaction incite les ministres à faire preuve d'« attachement » à leur portefeuille, à la fois parce qu'ils sont conscients que leur clientèle spécifique juge leur efficacité et parce qu'ils dépendent des spécialistes du ministère pour formuler et mettre en oeuvre la politique des divers secteurs. Sous réserve de l'autorité du premier ministre, qui l'exerce à des degrés divers, les ministres jouissent d'une grande autonomie décisionnelle, laquelle s'exerce à l'avantage de la clientèle et de la bureaucratie de leur ministère. Dans le Cabinet diversifié, le ministre fait, bien sûr, toujours partie de ce qui est, en vertu de la Constitution, un exécutif collectivement responsable, mais comme le dit pertinemment James Gillies : « Le principe de la responsabilité collective du Cabinet repose sur la notion sensée de la confiance en ses propres collègues, plutôt que sur celle du partage des connaissances ou des décisions à prendre » (1981, p. 84).

Dans le Cabinet « intégré », par contraste, on combine divers comités interministériels structurés, et organismes centraux établis, de même que des techniques de gestion et de budgétisation pour mettre en relief le partage des connaissances, les décisions collectives et la formulation d'objectifs prioritaires s'appliquant à l'ensemble du gouvernement. Ainsi que Smiley (1980, p. 277) l'a écrit : « [. . .] le but premier (du Cabinet intégré) est de diminuer l'autonomie relative des ministres et des

ministères qui relèvent de ces derniers. » Aspect plus important encore, le Cabinet intégré produit des catégories de ministres que l'on peut distinguer les unes des autres : ce que Douglas Hartle (1979, p. 72) appelle les ministres des « organismes centraux » et les ministres des « secteurs spécialisés ». Selon Hartle, les portefeuilles de la première catégorie de ministres « vont à l'encontre de la spécialisation car ils reflètent les dimensions multiples des préoccupations *collectives* du Cabinet », alors que les ministres de la seconde catégorie continuent de faire valoir, « comme on doit s'y attendre, les intérêts particuliers des portefeuilles axés sur des secteurs spécialisés ». Dans ces circonstances, les décisions intragouvernementales sont non seulement issues du pouvoir collégial, mais elles acquièrent un caractère concurrentiel et antagoniste.

Au Canada, l'origine du Cabinet intégré remonte au Cabinet du premier ministre T.C. Douglas, en Saskatchewan, et ses manifestations les mieux connues sont celles de l'époque Pearson-Trudeau-Clark-Trudeau à Ottawa. À beaucoup près, tant sur le plan géographique que temporel, le Cabinet intégré cherche à rendre plus efficaces les décisions prises au sein des gouvernements contemporains. On voulait initialement combler les lacunes décelées dans le Cabinet diversifié au regard de la portée, la complexité et l'interdépendance des décisions que les gouvernements contemporains sont appelés à prendre. Une fois en place, ce type de Cabinet peut être adapté de toutes sortes de façons, alors que l'on continue de chercher un moyen d'augmenter l'efficacité du processus décisionnel contemporain, aussi intensément que s'il s'agissait de la quête du Graal. Peter Aucoin (1975) voit, avec raison, le Cabinet intégré comme un moyen de soumettre les domaines de spécialisation au défi opportun que présentent un examen plus rigoureux et une concurrence accrue. Selon un point de vue opposé tout aussi fondé, celui de James Gillies (1981, p. 137), le Cabinet intégré peut « noyer » la contribution des secteurs spécialisés aux lignes de conduite qui les touchent à un point tel qu'il risque de miner le mode de gouvernement fondé sur le consentement.

Tout en admettant la pertinence de chacun de ces points de vue, on peut se demander lequel se rapproche le plus de la vérité. À vrai dire, ce qui importe, lorsqu'on examine l'efficacité du fédéralisme de concertation, c'est moins de répondre à cette question que de constater que les relations entre les responsables élus et nommés des deux ordres de gouvernement subissent inévitablement l'influence des rapports intragouvernementaux fort différents qui caractérisent les modes de fonctionnement du Cabinet diversifié et du Cabinet intégré. Pour extrapoler, examinons les relations fonctionnelles et les relations au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces. Dans chaque cas, la transition entre le Cabinet diversifié et le Cabinet intégré a des répercussions, tout comme les diverses formes que peut emprunter le Cabinet intégré.

Les relations fonctionnelles entre les gouvernements fédéral et provinciaux

De 1920 à 1960, les relations fonctionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces jouent, au Canada, un rôle prépondérant dans la naissance et l'évolution des programmes de la sécurité du revenu, des services sociaux, des soins de santé, de l'enseignement professionnel, de l'infrastructure des transports et de l'exploitation des ressources naturelles. Étant donné que le Cabinet diversifié préside au fonctionnement de chaque ordre de gouvernement, le fédéralisme de concertation repose sur les relations qu'entretiennent les responsables de programmes, les sous-ministres et les ministres fédéraux et provinciaux dont les missions chevauchent ou se complètent. Viennent faciliter ces relations, au point de vue financier, de nombreuses subventions conditionnelles, par lesquelles le gouvernement fédéral applique son pouvoir de dépenser à des programmes particuliers que l'on voudrait souvent, mais non pas invariablement, d'envergure nationale. Lorsqu'on les classe selon les résultats, les relations fédérales-provinciales sont qualifiées, à juste titre, de fédéralisme de coopération (Smiley, 1974). On peut facilement en énumérer les composantes pour en arriver à ce que nous appelons « le modèle des relations fonctionnelles » du fédéralisme de concertation. Fait à signaler, chaque élément de ce modèle mène à la formation et au maintien de ce que Albert Breton et Ronald Wintrobe (1982, p. 78) appellent des « réseaux », c'est-à-dire des gens ayant des rapports ou des liens de confiance au sein des gouvernements.

- Les responsables nommés des programmes fédéraux et provinciaux qui prennent part à ces relations fonctionnelles partagent des valeurs semblables et parlent le même langage, ayant reçu une formation commune dans une discipline ou une profession particulière, par exemple, l'hygiène publique, le travail social ou l'éducation.
- Étant donné la nature du Cabinet diversifié, il est fort probable que l'uniformisation qui caractérise les relations fonctionnelles entre les responsables de programmes s'infiltrera jusqu'au niveau des sous-ministres et des ministres. Dans pareil milieu, il arrive souvent que les sous-ministres proviennent des rangs mêmes de leur ministère, et qu'ils partagent, donc, les vues des responsables de programmes qui sont soumis à leur autorité. Quant aux ministres, l'« attachement » relativement sans réserve dont ils font preuve à l'égard de leur portefeuille, et qu'engendre le Cabinet diversifié, détermine une coïncidence de vues, malgré la diversité de leurs antécédents politiques et professionnels. En outre, à cause du degré d'autonomie décisionnelle dont jouissent les ministres comme membres de leur Cabinet diversifié, il est peu vraisemblable que les premiers ministres ou les conseils des ministres mettent en doute ou détruisent l'harmonie qui règne au niveau ministériel des deux ordres de gouvernement.

- Les rapports de confiance créés par les deux éléments qui précèdent reposent invariablement sur la longévité des structures fédérales-provinciales au sein desquelles se déroulent les relations fonctionnelles. En améliorant comme elles le font la possibilité d'opérations répétées s'échelonnant sur de longues périodes, ces structures stables, pour emprunter les mots de Breton et de Wintrobe, « augmentent le rendement futur de ce que l'on investit dans la confiance » (*ibid.*, p. 75). Elles permettent de s'assurer que les ministres, les sous-ministres et les responsables de programmes, tant au palier fédéral que provincial, et à quelque moment que ce soit, ont intérêt à ce que leurs relations futures durent.
- La contribution que représentent les subventions conditionnelles vient encore aider et étayer les rapports de confiance, en ce sens que les programmes qui en résultent pour le « donateur » et le bénéficiaire favorisent la carrière des fonctionnaires et la réputation des ministres. Ces subventions isolent aussi l'activité des programmes de la concurrence budgétaire dans la mesure où elles créent l'effet bien connu de l'immobilisation (« nous sommes immobilisés par les promesses faites aux provinces ») au palier fédéral et l'effet tout aussi connu de l'incitation (« les dollars de cinquante cents ») au palier provincial.
- Les secteurs spécialisés (par exemple, ceux qui se préoccupent de l'hygiène publique, du bien-être ou de l'éducation) parviennent à une quasi-représentation dans le fédéralisme de concertation grâce à leurs liens avec les responsables ministériels et à l'attachement indéfectible des ministres à leur portefeuille, lequel est axé sur la clientèle du ministère.

Si l'on peut véritablement dire que ces quatre décennies de relations fonctionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces, d'où découle le modèle précédent, ont été une époque marquée au coin du fédéralisme de coopération, cela n'a pas été le cas pour le Québec. Mais cette exception confirme plutôt qu'elle n'infirme l'importance des composantes du modèle. Dans la mesure où les fonctionnaires québécois jouissaient d'antécédents professionnels semblables à ceux de leurs homologues d'Ottawa et des provinces canadiennes anglaises, leur formation universitaire particulière les excluait des liens (correspondant au nombre restreint de facultés professionnelles qui existaient alors dans les universités de langue anglaise) qui unissaient, depuis l'université, les responsables de programmes anglophones. De plus, dans la version québécoise du Cabinet diversifié, le style du premier ministre Maurice Duplessis, et sa volonté de protéger les compétences et les institutions de la province — qui s'appliquait à l'ensemble du gouvernement et reposait sur un respect largement partagé à l'égard du fédéralisme classique par opposition au fédéralisme de coopération — restreignaient considérablement l'autonomie des ministres. En outre,

étant donné que le Québec ne s'excluait pas uniformément des ententes fonctionnelles, il faut noter que la longévité des structures fédérales-provinciales, jointe à la disponibilité non limitée des subventions conditionnelles, permettait au gouvernement du Québec de faire un choix et de souscrire aux programmes qui lui convenaient, normalement dans le domaine du maintien du revenu. Finalement, en ce qui concerne les secteurs spécialisés, le fait que la société appuyait l'exclusion volontaire du Québec des relations fonctionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces témoigne de l'orientation « segmentale » (Breton et Breton, 1980), induite par des obstacles linguistiques, des élites de cette province.

À la fin des années 1960, les relations fonctionnelles entre les gouvernements fédéral et provinciaux subirent une importante métamorphose, qui accompagna et refléta la transition, au sein des gouvernements, du Cabinet diversifié au Cabinet intégré. Les distorsions budgétaires qu'occasionnaient les subventions conditionnelles par leurs effets d'immobilisation et d'incitation une fois mises au jour par des processus budgétaires rationalisés, signifèrent la fin de l'octroi de ces subventions sur une grande échelle. Cet état de choses a aussi eu pour conséquence de modifier passablement les relations fonctionnelles, lesquelles durent s'adapter à des considérations gouvernementales plus étendues, acquérir une dimension bilatérale et se conformer à des changements soudains sur le plan du personnel et des structures. En voici quelques exemples, tirés des domaines de l'assistance sociale, de la formation de la main-d'oeuvre et de l'expansion régionale.

L'aide sociale

Les négociations fructueuses au sujet du Régime d'assistance publique du Canada, de 1963 à 1966, entraînent la fin de plusieurs programmes de subventions conditionnelles à catégories spéciales en faveur d'un vaste système à frais partagés pour la sécurité du revenu et les services sociaux destinés aux personnes dans le besoin. Le compte rendu instructif de Rand Dyck (1976) sur ces négociations montre de façon on ne peut plus claire que les relations de longue date entre les sous-ministres fédéraux et provinciaux du bien-être social enveloppèrent l'émergence du Régime d'assistance publique d'une atmosphère de collaboration. Cependant, Dyck note que les responsables fédéraux du bien-être social, ainsi qu'un certain nombre de leurs homologues des gouvernements provinciaux, avaient tendance, pour des motifs professionnels, à préférer un système à frais partagés qui faciliterait le respect de normes nationales rigoureuses. On passa outre à ces vues pour favoriser la souplesse d'organismes centraux fédéraux s'occupant de questions fédérales-provinciales plus étendues. Dyck fait mention du ministère des Finances, du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil

privé et du Cabinet du premier ministre (*ibid.*, p. 592). Le régime qui s'ensuivit reléguait la question des différences interprovinciales aux paiements de péréquation inconditionnels liés à la capacité fiscale, que prévoyait la *Loi sur les accords fiscaux*, laissant la responsabilité des normes relatives au bien-être aux processus budgétaires des gouvernements provinciaux, et répondit à un tel point aux demandes du Québec que sa position d'exclusion dans le domaine de l'aide sociale devint essentiellement symbolique. Cet épisode du Régime d'assistance publique illustre : 1) l'importance de liens de confiance durables entre les responsables des programmes dans leurs relations fonctionnelles; 2) la présence nouvelle des organismes centraux dans les relations fonctionnelles fédérales-provinciales; 3) la capacité, chez ces derniers, de contribuer à un résultat fédéral-provincial harmonieux, lié à des considérations dépassant les normes professionnelles spécialisées.

L'Étude de la sécurité sociale, lancée en 1973, brosse un tableau différent des relations fonctionnelles qui subissent l'influence d'une manifestation distincte du Cabinet intégré. Cette étude a son origine en partie dans le conflit de compétence qui opposait Ottawa et Québec (qui s'est finalement soldé par l'échec de la Charte de Victoria en 1971) et, en partie, dans l'analyse des mesures ministérielles (incarnée dans un document québécois marquant, le rapport Castonguay-Nepveu) permettant d'énoncer les avantages d'une réforme en profondeur du secteur du bien-être social qui, grâce à un revenu annuel garanti, assortirait le maintien du revenu à d'incitations au travail équitables pour les personnes à revenu modique. Cette étude avait un caractère distinctif parce qu'un grand nombre de ses participants n'avaient pas, et c'était voulu, d'antécédents dans le domaine du bien-être social, comme en témoignait visiblement le nouveau sous-ministre fédéral du Bien-être social de l'époque, A.W. Johnson. Celui-ci avait exercé auparavant les fonctions de secrétaire du Conseil du Trésor (le ministre de la Santé et du Bien-être social, Marc Lalonde, avait, quant à lui, occupé le poste de premier secrétaire au Cabinet du premier ministre avant d'entrer en politique). En outre, la présence, tant dans les délégations fédérales que provinciales, d'économistes et de responsables de la main-d'oeuvre, ainsi que de spécialistes du bien-être social, en était une preuve tangible. D'après ce que Johnson a indiqué au sujet des deux premières années de l'étude, les participants, aux antécédents divers, ont fini par s'instruire mutuellement après de longues dissensions, engendrées par le fait que « ceux qui se préoccupaient de l'emploi et des services afférents avaient tendance à se méfier d'expressions (du domaine du travail social) comme « le potentiel fonctionnel intégral », et les travailleurs sociaux, à considérer que les responsables de la main-d'oeuvre se préoccupaient exagérément de l'emploi plutôt que de la personne » (Johnson, 1975).

Dès que l'on fait appel aux relations fonctionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces pour permettre non seulement à l'influence

des organismes centraux de s'exercer, mais aussi à des personnes de formation différente d'exprimer leur point de vue, il y a lieu de tempérer ses attentes. Au bout du compte, l'impossibilité pour l'Étude de la sécurité sociale de parvenir à l'établissement d'un revenu annuel garanti a montré, à mesure que se déroulait l'exercice, que le sujet était trop étendu pour être débattu à quelque palier que ce soit des relations fédérales-provinciales, sinon au sommet. Les considérations touchant l'ensemble du gouvernement, qui justifient la présence des organismes centraux dans les relations fonctionnelles, n'empêchent pas la rivalité d'exister lorsque des décisions collectives doivent être prises, au sein même du Cabinet intégré de chaque gouvernement. Les programmes qui ont une incidence directe sur le revenu annuel garanti, comme les lois fédérales et provinciales sur le salaire minimum, l'assurance-chômage fédérale et les programmes provinciaux d'indemnisation des accidents du travail, ressortissent à des organismes autres que les ministères du Bien-être social. Voilà qui donne du poids au jugement de Keith Banting (1982, p. 80) selon lequel l'Étude de la sécurité sociale « était d'emblée vouée à l'échec en raison des obstacles que devaient rencontrer les comités interministériels des deux ordres de gouvernement ». Le Cabinet intégré réduit l'autonomie des ministères en cherchant à rendre efficace le processus décisionnel contemporain. Mais la poursuite de cet objectif dans un cadre concurrentiel et la découverte de la solution idéale demeurent deux choses bien distinctes. Parmi les raisons qui ont fait échouer l'Étude de la sécurité sociale, il faut noter les tensions interministérielles qui existent entre chacun des ordres respectifs de gouvernement. Et, entre parenthèses, à ceux qui critiquent le fédéralisme de concertation en le considérant comme un processus essentiellement fermé, Banting offre une réplique révélatrice quand il écrit : « Le système du fédéralisme de concertation attire toute l'attention du gouvernement et du public sur l'échec de la coordination intergouvernementale. Quant aux échecs intragouvernementaux, ils s'étiolent dans l'obscurité où les tient la discrétion du Cabinet » (*ibid.*, p. 82).

Cet état de choses nous amène à faire une dernière observation au sujet de l'Étude de la sécurité sociale. Son point fort, celui de l'accord entre le gouvernement fédéral et les provinces, fut connu au tout début de son existence et produisit une nouvelle source de fédéralisme asymétrique : la « configuration » provinciale, c'est-à-dire la capacité des provinces de modifier, en demeurant en deçà de certaines limites, le taux des prestations versées en vertu du programme fédéral d'allocations familiales. Le fait est que cette intervention mettait en cause un programme qui relevait essentiellement du portefeuille du ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social. Quelques années après la fin de l'étude, une mesure unilatérale du gouvernement fédéral — dans le domaine de la fiscalité — vint anéantir la satisfaction avec laquelle les provinces avaient reçu cette « configuration ». Le Québec

avait choisi pour les allocations familiales une « configuration » provinciale qui haussait le taux des allocations selon le rang des enfants dans la famille. Cependant, le crédit d'impôt pour enfants, instauré en 1979, ne tenait aucun compte de ce rang et n'était donc pas conforme aux prestations d'aide sociale du Québec qui avaient été intégrées aux allocations familiales de la province (Bernard, 1979, p. 103). Le désaccord qui s'ensuivit à l'égard de la décision unilatérale du gouvernement fédéral fut tout aussi réel que le fait que la raison de cette mesure unilatérale était complètement étrangère au portefeuille du Bien-être social. Dans les circonstances, la politique fiscale revêtit l'aspect d'un élément extérieur qui influa négativement sur les liens de confiance qu'entretenaient le ministre fédéral du Bien-être social et ses homologues provinciaux.

La formation de la main-d'oeuvre

La *Loi fédérale sur la formation professionnelle des adultes* de 1967 résultait, d'une part, de l'important retrait des subventions conditionnelles qu'annonçaient les préoccupations fiscales qui se manifestaient dans les plus hautes sphères du gouvernement fédéral et des provinces. D'autre part, elle était aussi le résultat, au niveau le plus élevé de l'élaboration de la politique économique du gouvernement fédéral, de la décision unilatérale de transformer la formation professionnelle des adultes en un élément accessoire de la politique de l'emploi (Dupré *et al.*, 1973)². Dévoilée par le premier ministre Pearson lors de la conférence au sommet fédérale-provinciale de 1966, la *Loi sur la formation professionnelle des adultes* mit fin à presque cinquante ans de subventions conditionnelles dans le domaine de l'enseignement professionnel, et assigna l'utilisation de la formation professionnelle, comme instrument de politique de l'emploi, au ministère récemment créé de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Cette mesure interrompit les relations fonctionnelles qu'entretenaient de longue date les services de l'enseignement professionnel des ministères provinciaux de l'Éducation et la Direction de la formation et de l'éducation du ministère fédéral du Travail. L'habitude qu'avait cette dernière de recruter son personnel parmi les spécialistes provinciaux de l'enseignement professionnel garantissait la prédominance de normes professionnelles communes, tant au palier provincial que fédéral. Le Conseil consultatif de la formation professionnelle et technique, l'organisme au sein duquel, durant ses vingt-cinq années d'existence, les liens de confiance entre le gouvernement fédéral et les provinces s'étaient épanouis, fut dissous. À partir de ce moment, au moyen de ce qui fut considéré simultanément comme une revendication constitutionnelle et un effort pour dénouer les relations fédérales-provinciales, le gouvernement fédéral allait faire l'acquisition, au prix fort, de cours de formation pour adultes, choisis par ses conseillers en placement, en fonction des évaluations faites par ces derniers

des aptitudes de leurs clients et de leurs possibilités d'emploi. La formation souhaitée serait « achetée » soit d'établissements publics régis par les provinces, soit de sources privées.

Le plan fédéral de main-d'oeuvre du milieu des années 1960 ne s'est jamais réalisé, comme l'illustre le fait que, presque vingt ans plus tard, la présente Commission (1984) a inclus dans sa liste de missions à remplir la fourniture de « moyens opportuns de dispenser de nouveau des programmes de formation, afin de permettre aux Canadiens actifs de s'adapter aux changements qui découlent des progrès techniques et de la concurrence ». C'est une victoire des provinces, qui apparaît comme une manifestation précoce du fédéralisme de concurrence, par opposition au fédéralisme de coopération, qui a réglé le sort du plan fédéral dans les mois qui ont suivi son dévoilement (Cairns, 1980). En bref, il s'est passé ce qui suit : les ministères de l'Éducation des provinces se sont interposés avec succès entre les établissements fédéraux de formation des adultes et les établissements postsecondaires publics, ont forcé les fonctionnaires du gouvernement fédéral à faire affaire avec eux à titre de « courtiers exclusifs » en cours de formation, et se sont servis de ce rôle exclusif pour éliminer leurs concurrents éventuels, les programmes de formation du secteur privé. Les ingrédients du succès remporté par les milieux de l'éducation des provinces comprennent : 1) l'appui accordé par les plus hautes instances de leurs gouvernements dans un milieu où la création de nouveaux établissements postsecondaires (collèges techniques, cégeps, collèges communautaires) était considérée comme prioritaire à l'échelle provinciale, et où le développement ordonné des établissements ne tolérait aucune ingérence; 2) leurs propres liens avec les administrateurs des collèges qui, pour leur part, jouissaient de liens solides avec les responsables locaux; 3) l'inexpérience du gouvernement fédéral relativement aux programmes de formation et aux établissements, de même que l'incapacité d'évaluer et encore moins de prévoir les besoins de main-d'oeuvre.

Dès le début, les mesures du gouvernement fédéral en matière de main-d'oeuvre favorisèrent le recours énergique à la concertation interprovinciale. Elles donnèrent le branle à la formation du Conseil des ministres de l'Éducation à l'été de 1967, ainsi qu'à la prééminence initiale du Comité des programmes de main-d'oeuvre du Conseil des ministres de l'Éducation comme « contre-structure » interprovinciale et éducationnelle dans le domaine de la formation des adultes. Quant aux relations fédérales-provinciales, le plan du gouvernement fédéral reposait sur peu de structures officielles : le dessein du gouvernement était de substituer des relations d'acheteur à vendeur à celles du fédéralisme de concertation. Un organisme multilatéral, connu d'abord sous le nom de Groupe fédéral-provincial de responsables de la formation professionnelle des adultes et qui devint par la suite le Comité du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, avait simple-

ment pour but, à l'origine, de faciliter l'échange d'information. Mais il se transforma immédiatement en une tribune où les fonctionnaires du gouvernement fédéral et des provinces se séparèrent selon leur orientation professionnelle : d'un côté, les économistes fédéraux qui désiraient que la formation soit un élément auxiliaire de l'emploi et, de l'autre, les spécialistes de l'éducation des provinces qui prônaient le « développement intégral de l'individu ». En peu de temps, l'insistance des provinces à l'égard de leur rôle de courtier exclusif entraîna la formation de comités fédéraux-provinciaux bilatéraux dans le cadre d'un système de plus en plus structuré. C'est dans ces comités que « l'achat » et la « vente » des cours de formation devinrent un processus de planification négocié à frais partagés, subordonné, surtout dans le cas de l'Ontario, à une stratégie institutionnelle et de fréquentation scolaire provinciale.

Si les rapports bilatéraux sont une source d'asymétrie dans les relations fédérales-provinciales, ils permettent, à des degrés divers et dans différents contextes provinciaux, l'émergence d'atmosphères de collaboration ou d'opposition. Fait notable, il appert que, dans le domaine de la formation des adultes, les rapports entre Ottawa et Québec ont constitué, au moins partiellement, l'exception dans des relations fonctionnelles antagonistes, à d'autres points de vue. Dans ce cas, ce ne sont pas des spécialistes de l'éducation, mais des fonctionnaires du ministère québécois de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, dont les antécédents professionnels étaient semblables à ceux de leurs homologues fédéraux, qui ont établi la position de la province dans les relations bilatérales. Évoquant cette époque, le sous-ministre adjoint de la Main-d'oeuvre du gouvernement du Québec, Claude Méryneau, a noté³ que le conflit opposant les économistes et les spécialistes de l'éducation, qui, ailleurs, perturbait les relations fonctionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces, s'était plutôt transformé au Québec en un conflit intra-gouvernemental autour de la table du Cabinet provincial. Force nous est de faire remarquer que les conseils des ministres jouissent de moyens de régler les conflits que ne pourront jamais posséder les organismes fédéraux-provinciaux.

L'expansion régionale

Grâce aux travaux d'Anthony Careless (1977) et de Donald Savoie (1981), nous disposons d'une somme importante de renseignements sur le lien qui existe entre les relations fonctionnelles du gouvernement fédéral et des provinces dans le domaine de l'expansion régionale et l'émergence d'un Cabinet intégré au sein de chacun de ces ordres de gouvernement. Careless se concentre sur les années 1960 à 1973 et suit l'expansion régionale depuis sa genèse, soit la *Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles* de Diefenbaker et Hamilton, jusqu'aux débuts du ministère de l'Expansion économique régionale

(MEER). Savoie, qui s'attache exclusivement au Nouveau-Brunswick, poursuit là où s'arrête Careless et décrit l'évolution de l'expansion régionale dans ce qui est devenu, en 1973, un MEER radicalement réorganisé et décentralisé. Même si l'on ne peut en quelques paragraphes rendre justice à la richesse des analyses de Careless et de Savoie, il vaut la peine de faire ressortir les éléments essentiels de leurs travaux.

La *Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles*, adoptée en 1961, était essentiellement axée sur les fermes et donna lieu à des initiatives qui « se concentraient sur la terre et les ressources afin d'améliorer le bien-être des agriculteurs » (Careless, 1977, p. 72). Appliquée en collaboration avec les provinces, cette loi entraînait des opérations intergouvernementales, à frais partagés, qu'exécutaient, de façon bilatérale, le ministère fédéral de l'Agriculture et les ministères provinciaux homologues, conformément au modèle classique des relations fonctionnelles fédérales-provinciales.

Cette première loi ne demeura en vigueur que jusqu'en 1964, alors que le gouvernement adopta la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* (ARDA) et créa le Fonds de développement économique rural (FODER). Comme leurs noms l'indiquent, l'ARDA et le FODER débordèrent le champ de l'agriculture pour englober le domaine plus vaste de la pauvreté rurale, et suivirent ainsi une approche planifiée de l'expansion régionale. L'ARDA et le FODER furent confiés à un nouveau ministère fédéral, celui des Forêts et du Développement rural, et suscitérent un ensemble bien différent de relations fonctionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces relations allaient être établies non pas par des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, mais par des spécialistes de l'aménagement. Puisque l'ARDA et le FODER touchaient de nombreux ministères provinciaux, en raison de leur portée, il fallait que les provinces puissent procéder à une planification qui s'étende à l'ensemble du gouvernement. Par conséquent, en vertu de l'ARDA et grâce au FODER, le gouvernement fédéral aida surtout les provinces maritimes, plus petites et plus démunies, à mettre sur pied leurs propres versions initiales du Cabinet intégré. Les organismes d'exécution, les secrétariats de planification ou les sociétés d'amélioration qui en résultèrent étaient liés au Cabinet des premiers ministres, aux comités du Cabinet, ou aux deux à la fois. Les fonctionnaires du gouvernement fédéral considérèrent cette nouvelle capacité de planification des provinces comme une étape constructive qu'ils avaient contribué à établir, et qui indiquait l'émergence de nouveaux réseaux bilatéraux de fonctionnaires fédéraux et provinciaux partageant les mêmes idées.

Cependant, à mesure que se formaient ces réseaux, l'intégration du Cabinet fédéral progressait rapidement. Le nouveau système de la rationalisation des choix budgétaires, qui mettait l'accent sur les objectifs des programmes, et la réorganisation administrative qui sépara, en

1966, le secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances, dirigé chacun par un ministre, empiétèrent graduellement sur le ministère des Forêts et du Développement rural. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor devaient s'assurer de l'efficacité et de la réalisation d'objectifs définis, tandis que le ministère des Finances acquit une influence directe sur la priorité à accorder à ces objectifs, notamment pour ce qui était d'obtenir « un équilibre entre les propositions économiques visant à maximiser le « bien-être » (aide régionale) et les propositions concernant « l'efficacité » (productivité nationale) » (*ibid.*, p. 131). Puis, sont apparus les nouveaux comités décisionnels du Cabinet, créés par le premier ministre Trudeau en 1968, le rôle accru du Bureau du Conseil privé comme gestionnaire du système des comités, et l'intolérance de ce dernier à l'égard du « manque de relations interministérielles efficaces au sein du gouvernement fédéral » (*ibid.*, p. 164). Devant tous ces faits, structures et préoccupations, le ministère des Forêts et du Développement rural fit place en 1969 au nouveau ministère de l'Expansion économique régionale (MEER).

Profondément convaincu de la nécessité d'affecter les dépenses fédérales à la réalisation efficace et manifeste des objectifs conçus par le gouvernement fédéral et de l'ordre de priorité déterminé par ce dernier, le MEER détourna l'expansion régionale de la pauvreté rurale pour l'orienter vers la croissance industrielle et urbaine, en mettant l'accent sur les travaux publics et les emplois. Du même coup, les fonctionnaires des organismes provinciaux de planification découvrirent que leur réseau des Forêts et du Développement rural avait disparu et que leurs principes de planification ne coïncidaient plus avec ceux d'Ottawa. À mesure que les relations bilatérales dégénéraient pour faire place à un jeu de propositions et de contre-propositions, il devint de plus en plus évident que le MEER préférerait contourner entièrement les organismes centraux des provinces pour traiter directement avec des ministères provinciaux particuliers. Résultat : le MEER parvint à imposer son style, à des degrés divers, à différentes provinces (en fait jusqu'au point où, en Nouvelle-Écosse, le Secrétariat provincial de planification fut dissous). Son succès reposait non seulement sur le levier fiscal des dépenses fédérales, mais aussi sur l'impatience avec laquelle les ministres de chaque Cabinet provincial envisageaient de se servir des instruments de planification que mettait désormais à leur disposition leur propre Cabinet intégré.

En l'espace de dix ans, l'expansion régionale était passée de réseaux bilatéraux de responsables fédéraux et provinciaux de l'agriculture à des réseaux bilatéraux d'agents de planification et à un cadre d'intervention par lequel ce nouveau ministère fédéral centralisateur pénétrait dans la sphère d'action des ministères provinciaux, faisant fi des considérations d'envergure provinciale. Puis, en 1973, un autre changement survint. À la suite des remaniements chez les ministres et les sous-ministres et de la

prise du pouvoir par le gouvernement libéral minoritaire en 1972, le MEER devint soudain tout à fait insensible aux provinces. Un examen interne lui révéla aussi que l'expansion régionale, qui, déjà, s'appliquait à l'agriculture, puis à la pauvreté rurale, pour ensuite s'attacher à l'essor industriel et urbain, devait suivre une nouvelle orientation. Cette fois, il s'agirait de « déterminer et d'explorer les possibilités d'expansion » (Savoie, 1981, p. 28). Cette démarche supposait le partage des tâches avec les gouvernements provinciaux et, afin de garantir la participation du gouvernement fédéral sur place, le MEER fut décentralisé, et l'on installa des bureaux provinciaux, menés chacun par un directeur général jouissant d'importants pouvoirs décisionnels. Chaque directeur général installé dans les provinces, agissant en vertu d'une entente cadre de développement d'une durée de dix ans, fut désigné comme le principal négociateur d'ententes auxiliaires avec les provinces; ces ententes constituaient des « pactes » (*ibid.*, p. 30) en vertu desquels on devait réaliser des projets d'aménagement sectoriels ou géographiques.

L'étude détaillée de Savoie sur les relations fédérales-provinciales en vertu de l'entente cadre de développement entre le Canada et le Nouveau-Brunswick brosse un tableau original de la situation, précisément parce que la décentralisation du MEER était sans égale dans l'histoire de la fonction administrative au Canada. Engagés de concert dans la recherche et la réalisation des possibilités économiques (quelles qu'elles soient), les employés régionaux du MEER, menés par le directeur général de Fredericton, et leurs homologues provinciaux, dirigés par le secrétaire du comité du Cabinet chargé de l'expansion économique du Nouveau-Brunswick, établirent des liens de confiance fondés sur « leur orientation vers un même objectif » (*ibid.*, p. 155). Mais cette alliance entre le personnel fédéral régional, éloigné de l'administration centrale à Ottawa, et les responsables provinciaux traitant de près avec les hommes politiques et les hauts fonctionnaires de la province, fit ressortir l'écart entre la lenteur du processus décisionnel au palier fédéral et la rapidité de la prise de décisions au sein du gouvernement provincial. En plus de se trouver près du Cabinet d'une petite province, les fonctionnaires provinciaux bénéficiaient de l'incitation que représentait le partage des frais des projets d'expansion (dans le cas du Nouveau-Brunswick, cela pouvait aller jusqu'à des dollars de vingt cents). Devant la facilité avec laquelle les décisions pouvaient être prises au palier provincial, le gouvernement fédéral assistait, impuissant, à l'affaiblissement de son propre mécanisme décisionnel. À l'administration centrale du MEER, les fonctionnaires trouvaient souvent que leur participation « se limitait à examiner des ententes auxiliaires, et ce après que les responsables provinciaux du MEER et ceux du gouvernement provincial eurent entièrement formulé les ententes et en étaient convenus » (*ibid.*, p. 134). Quant au Conseil du Trésor fédéral, il se retrouva dans la position où tout rejet ou toute révision de sa part consistait en fait

à rejeter ou à réviser non seulement une proposition qui émanait d'un ministère fédéral, mais aussi une proposition qui avait été approuvée par une province, et dans le cas du Nouveau-Brunswick, par le Cabinet (*ibid.*). Entre-temps, des ministères d'exécution fédéraux, sur l'action desquels empiétaient les missions économiques entreprises aux termes des ententes conclues entre le MEER et le Nouveau-Brunswick, découvrirent qu'il n'était pas rare que l'on contournait leurs moyens d'action ou que ceux-ci faisaient l'objet de compromis.

Au début de l'année 1982, le MEER des ententes cadres de développement succomba au moment où le gouvernement fédéral faisait une autre tentative pour rendre efficace le processus décisionnel qu'évitait ce ministère. Le MEER, fusionné avec des éléments de l'ancien ministère de l'Industrie et du Commerce, devenait le ministère de l'Expansion industrielle régionale, alors qu'on décentralisait un organisme appelé le Département d'État au développement économique et régional (DEDER). Lors de l'accession au pouvoir du premier ministre Turner à l'été de 1984, on avait prévu de démanteler à son tour cet organisme central, mis sur pied à peine quatre ans plus tôt pour servir le comité du Cabinet chargé de l'expansion économique, qui était en proie à toutes sortes de conflits. Quant aux ententes cadres de développement, elles prirent tout simplement fin quand leur période de dix ans vint à échéance. En vertu de celles qui les remplacèrent, les ententes de développement économique et régional, on exigea que les responsables régionaux du DEDER jouent un rôle essentiel (ce rôle devint indéfini lorsqu'on décida d'abolir le DEDER). La seule chose, ou presque, que l'on pouvait assurer, au milieu de l'année 1984, c'est que les réseaux fédéraux-provinciaux constitués sous le MEER décentralisé avaient été détruits.

Au cours du règne de ce MEER décentralisé, le fédéralisme de concertation prit des allures qui rappelaient fortement le modèle classique des relations fonctionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces. Chargés de mener à bien le mandat imprécis de déterminer et de réaliser des possibilités d'expansion économiques, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux trouvèrent un terrain d'entente. Les neuf années que dura la structure bilatérale, dans le cadre de laquelle ils établirent leurs relations, renforcèrent les rapports de confiance. Le soutien financier que représentait le partage des frais était amplement disponible. Cependant, au moins dans le cas du Nouveau-Brunswick, les responsables provinciaux étaient des agents d'organismes centraux et non pas ceux d'un ministère. À cause de l'étendue de l'expansion régionale, les responsables fédéraux du MEER ne représentaient pas un ministère auquel s'associait une clientèle aux intérêts bien délimités. Il en résulta, particulièrement au chapitre de la négociation des ententes sectorielles secondaires, notamment pour l'agriculture et la foresterie (*ibid.*, p. 48-57), que les intérêts les plus touchés n'étaient pas représentés directement, quand encore ils l'étaient. La possibilité pour les respon-

sables du MEER d'éluder le processus décisionnel fédéral, jointe à la force de l'incitation que les agents des organismes centraux des provinces pouvaient exercer sur les ministères provinciaux, ne fit que renforcer ce résultat. Il semble que ce n'est que lorsque les projets d'expansion régionale ont revêtu une dimension plus géographique que sectorielle que l'on a véritablement tenu compte, dans les négociations fédérales-provinciales, des intérêts de la société touchés par ces projets. Au Nouveau-Brunswick, il s'agissait des intérêts des groupes géographiquement définis du nord-est acadien, qui entretenaient des liens politiques avec le Cabinet libéral à Ottawa, et de ceux des groupes du sud-ouest anglophone rattachés politiquement au Cabinet conservateur de Fredericton (*ibid.*, p. 55–57 et p. 70–85).

Les relations au sommet entre les gouvernements fédéral et provinciaux

Les conférences des onze premiers ministres, point de mire par excellence des médias, sont la concrétisation des relations au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais elles ont fini par englober aussi les relations d'un grand nombre de ministres et de responsables d'organismes centraux. Ces relations sont, de ce fait, fortement conditionnées par la mesure dans laquelle, au sein des gouvernements, les efforts déployés pour rendre efficace le processus décisionnel sont essentiellement l'oeuvre des premiers ministres. À cet égard, il faut noter que ces derniers sont les principaux architectes de leur Cabinet intégré et qu'ils peuvent, à eux seuls, choisir d'en modifier ou d'en contourner les structures et les processus décisionnels à quelque moment et pour quelque motif que ce soit.

Les relations au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces sont aussi devenues passablement chaotiques. Cet état de choses est principalement imputable aux courants opposés bien connus que les premiers ministres ont si clairement incarnés : le nationalisme et l'indépendantisme du Québec, l'attitude dominatrice de l'ouest du Canada après l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, les mesures prises par l'Ontario pour défendre sa prééminence économique, le ressentiment des provinces atlantiques et les contre-offensives du gouvernement fédéral à l'égard de ce qu'il a perçu comme des excès de « provincialisme ». Tous ces courants ont été mis en évidence lors des rencontres au sommet fédérales-provinciales, dans le cadre de la révision constitutionnelle de 1980–1981. Leur persistance, exacerbée par le fait que le gouvernement et l'assemblée législative du Québec eurent déclaré que l'issue de cette révision était illégitime, se manifeste dans la manière dont les premiers ministres sont devenus enclins à parler chacun pour soi depuis leur capitale respective, plutôt que les uns avec les autres en raison de l'interdépendance de leurs politiques. Il est

tendant de conclure que seules de nouvelles personnalités politiques et seuls de nouveaux partis au pouvoir, ayant une orientation différente, peuvent sauver, si la chose est possible, la situation si confuse des relations au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous devons avouer qu'après mûre réflexion, nous avons personnellement succombé à cette tentation. Cette confession faite, nous allons maintenant, aux fins de la présente section, examiner la question des relations au sommet, principalement au regard du premier point inscrit à l'ordre du jour, les accords fiscaux. La longue histoire de ces relations particulières nous permet de discerner de quelle façon les relations au sommet peuvent être efficaces; l'état actuel de ces relations jadis efficaces démontre avec justesse la gravité récente de la confusion qui y règne.

La taxation, les dépenses et les emprunts ont toujours conféré un statut spécial aux ministères des Finances (ou du Trésor) des gouvernements. Longtemps avant l'émergence du Cabinet intégré et l'invention de l'expression « organisme central », les ministères des Finances apparaissaient comme des portefeuilles horizontaux qui, parce qu'ils s'appliquaient à l'ensemble du gouvernement, pouvaient facilement servir d'auxiliaires aux premiers ministres. Les accords de location de domaines fiscaux de 1940, dont la création fut commandée par la guerre, donnèrent aux questions fiscales ce qui est devenu une place quinquennale régulière à l'ordre du jour des réunions au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces. En 1955, une fois les exigences financières de la croissance récente et anticipée du secteur public devenues manifestes, les premiers ministres se tournèrent naturellement vers leurs responsables des finances pour doter leurs conférences financières d'une infrastructure spécialisée. C'est ainsi que naquit le Comité permanent des questions fiscales et économiques, auquel vint s'ajouter, en 1964, un Comité du régime fiscal des ministres des Finances, puis, à partir de la fin des années 1960, la pratique toujours en vigueur de nos jours de tenir des réunions des ministres des Finances avant de dresser le budget (Smiley, 1980, p. 95 et 96).

S'appuyant sur ces fondements, les relations au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces, produisirent, grâce à l'élaboration des accords fiscaux de 1977–1982, les résultats que l'on sait : la séparation des ententes de perception fiscale des paiements de transfert intergouvernementaux et du partage fiscal; la redistribution ordonnée du champ d'impôt sur le revenu entre le gouvernement fédéral et les provinces; les paiements de péréquation inconditionnels adaptés à la capacité fiscale des provinces, telle que mesurée par un système d'impôts représentatif; la restriction des subventions conditionnelles, le financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire, d'abord grâce à un système de partage des frais et, ensuite, à un système de financement global; enfin, une réforme de l'impôt sur le revenu au moyen de recettes

garanties par le gouvernement fédéral aux provinces (Lewis, 1978). Ces réalisations se heurtèrent à de nombreux obstacles. Par exemple, les accords fiscaux de 1967–1972, même si les provinces n’y opposèrent pas de front uni, ne furent jamais adoptés lors d’une réunion au sommet (Simeon, 1972, p. 259–262). Les accords de 1977–1982, qui furent approuvés au sommet en décembre 1976, avaient antérieurement provoqué un front commun provincial (Rubinoff, 1977, p. 17 et 18). Ce qui demeure constant, c’est que les premiers ministres, qu’ils aient souscrit ou non à un ensemble particulier d’accords, et peu importait l’ampleur de leurs différends périodiques, en étaient venus à considérer que leurs relations, étayées comme elles l’étaient par celles des ministres et des responsables des Finances, pouvaient être efficaces. On peut aisément énumérer les éléments sur lesquels repose cette efficacité pour composer un « modèle de relations fiscales » applicable aux réunions au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces.

- Les questions financières sont intrinsèquement tangibles et quantifiables. Il est donc souvent possible d’en définir le cadre de discussion en demeurant dans les limites d’une comptabilité rationnelle (par exemple, la capacité fiscale requise pour effectuer des paiements de péréquation fédéraux restreint la question du champ d’imposition à allouer aux provinces; et la mesure dans laquelle les recettes découlant des ressources naturelles des provinces peuvent entrer dans une formule de péréquation est limitée par ce qu’on estime un taux de croissance acceptable de la facture de péréquation fédérale). En outre, il est possible de réduire et même de faire disparaître les limites de toute question particulière par des concessions faciles à mesurer. Ce fut le cas, par exemple, du front commun provincial, qui s’était formé en 1976 autour d’un paiement de cessation de garantie de recettes de quatre points d’impôt sur le revenu des particuliers, dont l’action s’est traduite, après les négociations, par une diminution allant jusqu’à un point en champ d’imposition et un point en espèces (*ibid.*, p. 22).
- Les fonctionnaires des Finances parlent non seulement le langage commun de l’analyse macro-économique mais adoptent aussi une attitude commune (la « mentalité du Trésor »), commandée par leurs rôles de gestionnaires fiscaux des gouvernements. Ces traits particuliers des membres du Comité permanent des questions fiscales et économiques, établis de longue date, favorisent la création de liens de confiance.
- Les liens de confiance qu’entretiennent les fonctionnaires des ministères des Finances favorisent la formation d’un réseau entre leurs ministres, lequel est soutenu par leurs préoccupations communes à l’égard des recettes et des ambitions de leurs collègues du Cabinet au chapitre des dépenses.
- Pour les premiers ministres comme pour les responsables des finances, la durée maximale de cinq ans des accords fiscaux signifie

qu'il faudra de nouveau soumettre à un examen toute forme particulière des problèmes, quelles que soient les contestations qu'elle suscite. Cela facilite le climat de consultation (« rien n'est éternel ») tout en incitant à déployer de nouveaux efforts pour entretenir la confiance.

Qu'advient-il « de ce modèle de relations fiscales »? Son efficacité demeure très évidente dans la conception des accords fiscaux de 1977–1982 et, plus particulièrement, de l'élément du Financement des programmes établis (FPE). Le financement global de la santé et de l'enseignement postsecondaire a permis de séparer les taux des dépenses du gouvernement fédéral de celui des gouvernements provinciaux, et vice versa. Le FPE a ainsi contribué aux efforts déployés pour faciliter la gestion des dépenses de chaque ordre du gouvernement. Voilà précisément ce à quoi l'on pourrait s'attendre d'un réseau intergouvernemental de ministres des Finances et de leurs fonctionnaires. Le consensus du sommet de décembre 1976 témoigne de l'influence permanente de ce réseau sur les premiers ministres. Il suffit d'évoquer les deux faits suivants pour en avoir la preuve : l'arrivée du Parti québécois au pouvoir à l'automne de la même année et, l'été précédent, le refus catégorique opposé par les provinces aux mesures globales minimales que proposait le premier ministre Trudeau pour le rapatriement de la Constitution, révélant que les gouvernements provinciaux de l'Ouest étaient tout à fait sensibilisés aux questions d'ordre constitutionnel et qu'ils s'opposaient à la formule d'amendement de Victoria.

Mais c'est le mois de décembre 1976 qui marqua le dernier succès du modèle des relations fiscales. On en distingue à peine les grandes lignes dans la formulation des accords fiscaux de 1982–1987. Selon David Perry (1983), il appert que les négociations entre les ministres et les fonctionnaires des Finances eurent peu d'incidence sur un élément quelconque de ces accords, hormis la péréquation. Dans ce cas, il en résulta principalement une norme moyenne représentative de cinq provinces au lieu de la proposition initiale faite par le gouvernement fédéral en faveur d'une moyenne ontarienne. Pour le reste, le modèle des relations fiscales fut inopérant, et cela, en partie à cause de l'affaiblissement de la position du ministère des Finances au sein du gouvernement fédéral. Cet état de choses est davantage imputable au fait (en raison même de cet affaiblissement peut-être?) que le gouvernement du Canada ait choisi de donner suite à sa contre-offensive à l'égard du provincialisme au-delà de l'examen constitutionnel et dans le domaine fiscal.

Au milieu des années 1970, à Ottawa, l'intégration du cabinet fédéral avait atténué l'hégémonie des Finances comme portefeuille horizontal prépondérant dans le domaine de la gestion fiscale et économique. En fait, la concurrence entre les organismes centraux, et notamment les Finances, le secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé, était une réalité indiscutable (French, 1980). Étant donné l'émer-

gence, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, de deux autres organismes centraux, le Département d'État au développement économique (et plus tard, au développement économique et régional) et le Département d'État au développement social, le ministère des Finances dut faire face à une concurrence accrue dans les processus décisionnels du gouvernement canadien. Comme Douglas Hartle (1982, p. 66 et 67) se l'est demandé pertinemment en notant ces faits : « Est-il plausible que le ministère des Finances ait autant d'influence sur les relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur la politique de développement économique et social qu'à l'époque où il était le « gestionnaire économique » général du gouvernement fédéral? »

L'affaiblissement relatif du ministère des Finances et, partant, du modèle des relations financières, dans la formulation des accords fiscaux de 1982–1987, fut marqué par la formation du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (le groupe de travail Breau) en 1981. Cette innovation pouvait être considérée, à juste titre, comme une étape constructive, parce qu'elle faisait participer des députés au processus pré législatif et permettait à des groupements d'intérêt de contribuer à la conclusion des accords fiscaux. Mais elle donna aussi l'impression que les accords fiscaux, et notamment le FPE, étaient concentrés à Ottawa. On considéra que le paiement en espèce global au titre du FPE n'avait pas d'assise acceptable en ce qui a trait à la responsabilité envers le Parlement. En outre, le groupe de travail Breau attira au palier fédéral les groupements d'intérêt qui étaient mécontents de la façon dont les provinces effectuaient leurs dépenses, ainsi que des lignes de conduite régissant le domaine des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire. Comme l'indiqua Rod Dobell (1984, p. 13), il répondait « au souhait de groupements d'intérêt oeuvrant dans des domaines ressortissant aux provinces de faire appel à l'action du gouvernement fédéral (normes, critères, règles, etc.) pour compenser l'incidence des objectifs prioritaires des gouvernements provinciaux en matière de législation et de dépenses.

À ce moment, il devint apparent, aux échelons politiques les plus élevés du gouvernement fédéral, que l'on pouvait prolonger le retrait du financement global au nom de la responsabilité devant le Parlement et de la réceptivité face aux demandes des groupements d'intérêt — demandes soutenues par des sondages qui montraient l'opposition du public à l'égard des frais modérateurs et des frais supplémentaires s'appliquant aux services assurés perçus par les médecins. La *Loi canadienne sur la santé* de 1984 fut l'aboutissement de cette situation, après avoir prolongé le FPE, pendant les deux premières années des accords fiscaux de 1982–1987, à défaut de mieux. De plus, l'appui donné par tous les partis à l'adoption de cette loi à la Chambre des communes souligna de façon

marquée l'attrait puissant, surtout pendant une année d'élections, des principes de responsabilité et de réceptivité.

La *Loi canadienne sur la santé*, mesure fédérale véritablement unilatérale appuyée par le premier ministre, fut le fruit non pas du ministère des Finances, mais des prises de décisions collectives du Cabinet, servi désormais non seulement par le Bureau du Conseil privé et son « rejeton », le Bureau des relations fédérales-provinciales, mais aussi par le Département d'État au développement social. Cette loi fixe essentiellement pour les gouvernements provinciaux un code de conduite concernant les services médicaux et hospitaliers assurés. Les frais modérateurs, ainsi que les frais supplémentaires perçus par les médecins sont considérés comme une infraction à ce code et sont donc soumis à des réductions mesurées du paiement de transfert en espèces versé au titre du FPE aux provinces coupables. De plus, le code exige qu'une province passe une entente officielle avec ses médecins et ses dentistes au sujet de leur rémunération, et qu'elle règle par voie de conciliation ou d'arbitrage les conflits touchant la rémunération. L'inobservation du code entraîne des réductions des paiements de transfert en espèces, qu'il revient au Cabinet fédéral de déterminer (*ibid.*, p. 7-11).

Ces détails dénotent véritablement la fin du financement global, et, du même coup, la séparation des dépenses provinciales des dépenses fédérales. Au-delà de ces dépenses, la manière même dont les provinces choisissent de traiter avec les praticiens de la santé devient soumise à l'intervention fiscale du gouvernement fédéral. Il en découle une réorientation fondamentale des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces qui passe tout à fait outre à la consultation au sommet et à ses réseaux sous-jacents de fonctionnaires et de ministres des Finances. C'est ainsi que la confusion qui entoure les relations au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces, exacerbée par les forces en opposition qu'a fait ressortir la révision constitutionnelle, englobe aujourd'hui les accords fiscaux qui, depuis des décennies, étaient le point principal à l'ordre du jour des conférences des premiers ministres. Il reste une autre question à aborder.

La *Loi canadienne sur la santé* s'intègre dans les contre-offensives menées par le gouvernement fédéral à l'égard des excès perçus du « provincialisme ». Mais, dans ce cas, l'excès que vise la contre-offensive se trouve situé en dehors du courant principal de ceux que le gouvernement du Canada a tenté de contrer dans le cadre de la révision constitutionnelle, où les excès décelés convergeaient vers des questions de politique économique. Un document de principe du gouvernement fédéral sur les pouvoirs économiques portait comme sous-titre « Fondements constitutionnels de l'union économique canadienne » (Canada, 1980). Il importe de protéger l'union économique contre ce que l'on estime être, depuis dix ans environ, des incursions balkanisantes et unilatérales des provinces dans le domaine économique — qui revêtent la forme d'une grande variété de mesures

protectionnistes — et contre la politique d'expansion des industries et d'extension des ressources naturelles axée sur les provinces. La *Loi canadienne sur la santé*, pour sa part, n'a rien à voir avec les mesures que l'on prend pour contrer de telles incursions des provinces dans le domaine économique. Elle constitue une contre-offensive du gouvernement fédéral à l'égard de la politique adoptée par les provinces dans le domaine social des soins de santé, politique qui se compose d'une combinaison d'éléments reliés à la fiscalité, à la limitation des dépenses et à la rémunération professionnelle. À ce titre, le bien-fondé de cette loi peut se défendre au nom de la responsabilité devant le peuple et de l'écoute des revendications des groupements d'intérêt. Toutefois, il est également possible d'invoquer les mêmes motifs pour justifier les incursions des provinces qui, comme on l'a vu, ont une incidence sur l'union économique. Le protectionnisme et les lignes de conduite relatives à l'expansion axés sur les provinces ne sont-ils pas le reflet de l'accueil fait par les provinces aux demandes des groupements d'intérêt et de la responsabilité ultime des gouvernements provinciaux vis-à-vis du corps électoral? Vue sous cet angle, la situation qui laisse dans la confusion les relations au sommet des onze premiers ministres est pour le moins délicieusement ironique. Et elle le sera encore plus si l'on décide qu'un code de conduite provincial s'appliquera non seulement aux soins de santé mais aussi à l'enseignement postsecondaire, question qui faisait l'objet d'un examen interne approfondi à Ottawa avant et après la campagne électorale de 1984.

L'atmosphère chaotique qui entoure les relations au sommet, à l'heure actuelle, jette une ombre sur toutes les manifestations du fédéralisme de concertation. Mais nous persistons à croire, en nous fondant surtout sur des hypothèses favorables au sujet des personnalités et des partis au pouvoir, que le problème n'est pas insoluble. Nous tenons cependant à souligner que la voie qui mène à une efficacité renouvelée, surtout en ce qui concerne l'interaction entre les premiers ministres, ne se trouve pas dans un autre vaste effort pour « corriger la Constitution ». À notre avis, toute rencontre au sommet destinée à concevoir la Constitution « idéale » court presque certainement le risque de se solder par un échec, même si l'on tient compte de changements profonds au sein des premiers ministres. Lorsqu'on inclut ce qui, de 1968 à 1971, a mené à l'échec de la Charte de Victoria, de même que la révision de 1980–1981 qui a débouché, après que la Cour suprême s'en soit mêlée, sur la *Loi constitutionnelle de 1982*, il appert que les relations multilatérales au sommet ont été incapables, à deux reprises, de conduire à une réforme des institutions centrales, de démêler le partage des pouvoirs et de reconnaître la mission historique du Québec dans le domaine culturel. Sans nous préoccuper de savoir si ces réformes étaient souhaitables en principe ou non, nous trouvons dans ce que nous appellerons un « modèle de révision constitutionnelle » des relations au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces une explication simple de ce

double échec. Ce modèle est, à tous égards, diamétralement opposé à notre modèle des relations fiscales.

- Les questions d'ordre constitutionnel, qui sont abstraites plutôt que tangibles et quantifiables, ne se prêtent pas à des compromis faciles à mesurer.
- Les fonctionnaires qui participent aux délibérations menées dans le cadre de la révision constitutionnelle comprennent des juristes qui, dans la mesure où ils considèrent leurs gouvernements respectifs comme leurs clients attirés, peuvent avoir tendance à amplifier les jalousies sur le plan des compétences plutôt qu'à les atténuer en fonction de valeurs professionnelles communes.
- Les ministres des portefeuilles horizontaux les plus directement touchés sont les ministres de la Justice et les procureurs généraux du gouvernement fédéral et des provinces dont les portefeuilles comprennent le recours à des actions devant les tribunaux, et ils sont donc enclins à examiner les propositions constitutionnelles sous cet angle.
- Pendant tout le processus d'une révision constitutionnelle exhaustive, l'ensemble des intervenants, depuis les premiers ministres jusqu'au bas de l'échelle, concentrent leur attention sur la « seconde manche », celle qui entraînera des changements d'une grande portée. L'attente suscitée par cette « manche » fait passer au second plan les efforts investis en vue de créer des rapports de confiance.
- Comme la « dernière partie » conduit, en fin de compte, à un résultat quasi permanent, vu la rigidité du processus d'amendement, les négociations sont plus tendues que lorsque rien n'est irrévocable.

Notre « modèle de révision constitutionnelle » fait très bien voir pourquoi nous ne recommanderions pas une autre tentative d'envergure dans ce sens, dans le but de dissiper la confusion qui entoure actuellement les relations au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces. Comme le diraient les économistes, le « coût des tractations » en serait énorme, et le « coût d'opportunité », susceptible de faire oublier toutes les autres questions devant figurer à l'ordre du jour de ces réunions. Nous sommes conscient que ces questions incluent déjà un point d'ordre constitutionnel : les droits des autochtones qui apparaissent obligatoirement à l'ordre du jour des réunions au sommet en vertu de l'article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il faut en outre tenir compte du défi que représente l'assentiment donné à cette même loi par le gouvernement et l'Assemblée nationale du Québec.

La question des droits des autochtones est de portée limitée plutôt que générale; elle offre donc aux premiers ministres la possibilité d'enregistrer un premier succès dans l'application de la formule d'amendement confiée aux gouvernements provinciaux, laquelle, par la suite, pourrait s'étendre à d'autres domaines aussi restreints. Quant à l'acceptation de la *Loi constitutionnelle de 1982* par le Québec, nous considérons que cette

possibilité est directement reliée à la mesure dans laquelle elle peut être séparée de toute forme de révision constitutionnelle exhaustive. À notre avis, les points les plus importants comprennent : 1) une nouvelle formulation de l'article 40 afin que toute décision prise par une province de se dissocier des amendements futurs, outre ceux qui se limitent aux questions relatives à l'éducation et à la culture, soit assortie d'une indemnisation fédérale raisonnable; 2) la reconnaissance de l'existence d'un droit de veto pour le Québec, ces deux amendements devant être adoptés à l'unanimité, tel qu'énoncé à l'alinéa 41e). Dans l'un ou l'autre cas, nous ne pensons pas qu'un sommet multilatéral des premiers ministres puisse jouer un rôle nouveau et utile. Nous estimons que ces questions doivent être analysées dans le cadre d'un sommet bilatéral entre Ottawa et Québec, accompagné de sondages non officiels auprès d'autres premiers ministres dans leur capitale et soutenu par des échanges bilatéraux jusqu'à la présentation au Parlement et à l'Assemblée nationale du Québec de textes acceptés d'un commun accord et revêtant la forme de résolutions du gouvernement. On pourrait ensuite tenter d'obtenir l'accord des premiers ministres pour que des textes identiques soient soumis à l'examen des autres assemblées législatives. Sans cet accord, le Parlement et l'Assemblée nationale pourraient quand même adopter les résolutions, laissant aux neuf provinces anglophones le choix de les ratifier au cours des trois années suivantes, comme prévu au paragraphe 39(2), ce qui conduirait à l'adoption *a mari usque ad mare* de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par ce scénario, nous avouons franchement notre recul devant l'idée d'encombrer de questions constitutionnelles l'ordre du jour des réunions au sommet. C'est ailleurs dans le domaine constitutionnel qu'il faut chercher le moyen d'accroître l'efficacité des relations fédérales-provinciales.

Quelques propositions concernant l'efficacité du fédéralisme de concertation

Maintenant que nous avons examiné la question constitutionnelle, il nous tarde de trouver ailleurs des signes d'efficacité dans le fédéralisme de concertation. Auparavant, nous voulons dégager ce qui nous semble être la morale des exposés qui précèdent concernant les relations fonctionnelles et les relations au sommet et, de là, formuler un certain nombre de propositions à l'intention des premiers ministres que leurs fonctions appellent à diriger des conseils qui sont comme nous l'avons vu au début de cet essai, la force motrice de l'État. Nous ferons état, ensuite, d'une proposition ayant trait aux relations au sommet en tant que telles, proposition qui a d'ailleurs reçu l'approbation des praticiens du fédéralisme de concertation, qu'il nous a été donné de consulter. Enfin, nous ferons quelques observations sur les moyens dont dispose le fédéralisme de concertation pour ce qui est de résoudre d'importantes questions fiscales et économiques.

Deux exposés sur le fédéralisme de concertation

Nous avons indiqué, dans notre exposé sur les relations fonctionnelles entre les gouvernements fédéral et provinciaux, qu'il fut un temps (jusqu'au milieu des années 1960), où ces relations étaient suffisamment marquées par l'uniformité qu'il était possible d'en donner une explication au moyen d'un modèle conceptuel simple. Par la suite, les relations fonctionnelles connurent plusieurs changements de direction, comme en témoignent des exemples qui, même rares, suffisent à montrer que la forme de ces relations est désormais extrêmement variable. Notre exposé sur les réunions au sommet, portait sur des relations qui, lorsque les accords fiscaux figuraient au programme, pouvaient être expliquées à l'aide d'un autre modèle, qui s'appliqua jusqu'au milieu des années 1970. Ces relations n'échappèrent pas au chaos.

Quelle est donc la morale de ces exposés? Tout compte fait, elle tient à ce que la formation et le maintien de rapports de confiance entre les fonctionnaires appelés à représenter les deux ordres de gouvernement jouent un rôle fondamental dans l'efficacité des relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ces liens de confiance peuvent être fonction d'une formation professionnelle et de règles de conduite communes, comme dans le modèle des relations fonctionnelles; ils peuvent être fonction de la proximité géographique et du désir commun des responsables de programmes d'obtenir des résultats malgré l'imprécision de leur mandat, comme dans le cas du MEER décentralisé de 1973–1982; enfin, ils peuvent être fonction du langage commun adopté dans le domaine de l'analyse macro-économique et d'un désir commun de gérer le pouvoir de dépenser des ministères d'exécution, comme dans le cas du modèle des relations fiscales.

Ces liens de confiance peuvent exister aussi entre ministres, d'autant que ceux-ci jouissent, de par leur portefeuille, d'un certain degré d'autonomie décisionnelle, et ne sont pas tenus de s'en remettre aux décisions collectives de leur Cabinet. Les ministres des Finances occupent une place à part. Comme ils président l'organisme central initial, celui qui, de tout temps, fut le plus puissant, ils peuvent tirer profit des liens de confiance qui existent entre leurs fonctionnaires, dans la mesure où leur rang leur donne accès facilement aux premiers ministres. Lorsque des organismes centraux antagonistes auront circonscrit cette primauté (spécialement ceux qui relèvent d'autres ministres des organismes centraux, rivalisant pour avoir eux-mêmes accès à leurs premiers ministres respectifs), les ministres des Finances risquent de devenir « des ministres d'organisme central comme les autres ». L'utilité des réseaux de responsables des Finances s'en trouverait réduite.

Somme toute, la morale qui se dégage de ces exposés est assez simple. Si elle évoque le regret nostalgique du « bon vieux temps » du Cabinet diversifié, où les dirigeants des ministères d'exécution bénéficiaient

d'une certaine latitude décisionnelle et où les ministres des Finances dirigeaient un portefeuille horizontal que ne contestaient pas des organismes centraux insurgés, tant pis! Il se trouve que nous considérons que la réorganisation future des conseils des ministres, surtout à Ottawa, mérite bien d'être marquée au coin de la nostalgie. Nous pensons, cependant, que le Cabinet intégré est là pour rester, sous une forme ou une autre. La multiplicité, la complexité et l'interdépendance des décisions que les gouvernements contemporains sont appelés à prendre nécessitent l'existence de comité du Cabinet et d'organismes centraux. Grâce à eux, les efforts déployés pour rendre le processus décisionnel plus efficace demeureront permanents et permettront de continuer d'expérimenter diverses formes de gouvernement et divers processus. Et cela s'étendra au-delà du pouvoir exécutif pour atteindre les assemblées législatives, ne serait-ce que parce que le Cabinet intégré, en diminuant l'autonomie des ministres et des ministères axés sur des « secteurs spécialisés » engendre le besoin de créer de nouveaux mécanismes pour consulter les groupements d'intérêt, de nouveaux ajustements conçus pour combler les exigences d'un mode de gouvernement fondé sur le consentement. Tout cela a une incidence sur l'efficacité du fédéralisme de concertation à laquelle les premiers ministres surtout devraient être sensibles. Nous avons choisi d'en traiter en formulant quelques propositions pratiques.

- Les organismes centraux en soi ne s'opposent pas à ce que les ministres et les fonctionnaires, aux paliers fédéral et provincial, entretiennent des relations de travail. Le cas du Régime d'assistance publique du Canada montre que les responsables d'organismes centraux peuvent incorporer de façon constructive dans les relations fonctionnelles des préoccupations qui intéressent l'ensemble du gouvernement. Là où il y a une distinction vitale à faire, c'est entre les représentations faites occasionnellement pour communiquer ou clarifier une politique générale, et la participation permanente au processus de la consultation ou de la négociation. Cette dernière activité doit être réservée aux ministres et aux responsables des ministères.
- Dès que les responsables des organismes centraux, à la rigueur ceux de ministères différents possédant des antécédents professionnels différents, pénètrent dans un domaine jusque-là réservé aux ministres et ministères d'exécution, comme ce fut le cas pour l'Étude de la sécurité sociale, les premiers ministres ont raison de considérer les questions à l'étude comme étant trop étendues pour être réglées ailleurs qu'aux réunions au sommet. Il est préférable alors d'en confier le soin aux premiers ministres eux-mêmes ou à des ministres d'organismes centraux auxquels ils auraient confié le mandat précis de coordonner les ministères s'occupant de la question, par exemple, le revenu annuel garanti.

- Les premiers ministres peuvent être pratiquement assurés que les relations fédérales-provinciales seront inefficaces si, à dessein ou par inadvertance, les fonctionnaires chargés d'énoncer les positions des deux ordres de gouvernement suivent des normes professionnelles opposées ou n'ont pas la même expérience. La formation de la main-d'oeuvre en est un excellent exemple. Si les normes professionnelles sont incompatibles et que la question ne puisse être confiée à des spécialistes, il vaut mieux que des généralistes choisis au sein des administrateurs se chargent des consultations ou des négociations à l'échelon intergouvernemental. Il est préférable de laisser en surplus tout sujet à propos duquel il existe des points de vue opposés provenant de différences interprofessionnelles ou de confier au cabinet de chaque gouvernement le soin d'en disposer. Dans le même ordre d'idées, nous ne pouvons nous empêcher de mentionner, entre parenthèses, que nous trouvons depuis longtemps incompréhensibles les demandes répétées du gouvernement fédéral pour obtenir une place au sein du Conseil des ministres de l'Éducation. Ce dernier ne fait pas que réunir les provinces; il réunit aussi des spécialistes en éducation, et sa fonction est destinée à demeurer telle quelle aussi longtemps que l'enseignement primaire et secondaire ressortira aux portefeuilles provinciaux de l'Éducation, ce qu'il continuera de faire. Les facultés d'éducation sont magnifiquement isolées des universités auxquelles elles appartiennent. Ce fait témoigne de façon éloquente de la nécessité de refréner les attentes que l'on peut avoir au sujet de la contribution utile d'un groupe de spécialistes de l'éducation à l'économie de la main-d'oeuvre ou au développement et à la recherche dans le domaine scientifique.
- Quand la possibilité d'une réorganisation interne du gouvernement apparaît au programme d'un premier ministre, celui-ci devrait sérieusement examiner ce que peut impliquer cette réorganisation sur le plan de relations fédérales-provinciales. Une réorganisation interne qui anéantit un réseau fédéral-provincial bien établi, par exemple, le démantèlement du MEER décentralisé en 1982, ou qui tue dans l'oeuf un réseau intergouvernemental, par exemple, le remplacement du ministère des Forêts et du Développement rural par le MEER centralisé en 1969, s'avère coûteuse en termes de liens de confiance anticipés. Ces situations auraient pu être évitées si l'on avait d'abord fait part aux réseaux fédéraux-provinciaux des exigences qui motivaient les changements proposés (reconnaissance, observation plus stricte des lignes de conduite du Conseil du Trésor, etc.) en indiquant qu'il s'agissait de règles qu'on était tenu de suivre. D'autre part, une réorganisation pourrait donner lieu à un nouvel organisme plus à même de faire respecter la priorité qu'un gouvernement désire accorder à telle ou telle fonction en particulier. Si la position du gouvernement en question est mal articulée à l'occasion d'échanges

fédéraux-provinciaux, il faudrait envisager de confier à un nouvel organisme (par exemple, la nouvelle Commission de la main-d'oeuvre de l'Ontario, qui relève du ministère du Travail, pourrait logiquement jouer un rôle clé dans les relations entre le gouvernement fédéral et l'Ontario en matière de formation) le soin de la défendre.

- L'intégration d'un Cabinet signifie que les ministres et les responsables des ministères sont moins efficaces qu'auparavant pour ce qui est de canaliser les revendications des groupements d'intérêt qu'ils servent. De même, la capacité de ces derniers d'atteindre la quasi-représentation dans un grand nombre de tribunes fédérales-provinciales a suivi une voie semblable à celle du modèle des relations fonctionnelles. Un recours plus grand aux comités parlementaires pour ventiler les intérêts de ces groupements s'impose dans les deux cas. Si cette solution pose un problème particulier dans les questions qui relèvent de l'action conjointe du gouvernement fédéral et des provinces, c'est parce que les groupements d'intérêt ne sont pas nécessairement enclins à se ranger du côté des instances qui les régissent lorsque la possibilité d'audiences libres se présente. Le problème le plus grand qui se cache derrière les comités parlementaires est l'asymétrie des exposés faits par les groupements. Le groupe de travail Breau, qui est lié à la confusion actuelle dans laquelle sont plongés le gouvernement fédéral et les provinces sur le plan fiscal, a attiré comme un aimant les groupements concernés par les dépenses de l'État; d'un autre côté, le Groupe de travail sur la réforme des pensions — autre question qui relève intrinsèquement de la compétence des deux ordres de gouvernement — a attiré des groupements favorables aux restrictions fiscales (Dobell, 1984, p. 2). Les premiers ministres devraient se pencher et, en fait, pourraient fort bien tenir des consultations sur la manière dont les comités législatifs chargés d'analyser les questions fédérales-provinciales pourraient attirer un large éventail de points de vue. Pour que les parlementaires puissent avoir eux-mêmes l'occasion d'examiner les relations fédérales-provinciales dans leur ensemble, plutôt que dans le cadre des attributions d'un comité particulier, il serait peut-être bon d'incorporer, à titre d'élément permanent du programme de chaque assemblée législative un débat annuel sur les relations fédérales-provinciales, comme on le fait pour le discours du trône et le budget.

Il est tout aussi facile pour les premiers ministres d'étudier les propositions qui précèdent chez eux, dans leur capitale respective, que lors d'un sommet. Le fédéralisme de concertation comporte bien des aspects qui peuvent être traités à un niveau inférieur au palier officiel des premiers ministres eux-mêmes. Mes propositions visent à sensibiliser les chefs des gouvernements à ce qui peut être fait en général au sujet des échanges entre le fédéral et les provinces. Mais qu'en est-il de leurs échanges avec leurs homologues?

Vers des réunions au sommet régulières entre les gouvernements fédéral et provinciaux

La récente confusion dans laquelle sont plongées les relations au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces comporte un aspect positif : les chefs des partis qui se sont opposés lors de la campagne électorale fédérale de 1984 ont tous promis de faire quelque chose pour y remédier. Même si tous ceux qui connaissent bien la valeur des promesses électorales au Canada ont raison de ne pas s'y fier entièrement, la lune de miel que vit avec ses homologues des provinces le vainqueur du raz-de-marée électoral de 1984 accroît la possibilité de les voir se réaliser. De plus, le fait que le premier ministre Mulroney a entrepris de créer, à un rythme apparemment mesuré, sa propre version du Cabinet intégré est prometteur. Vu l'état chaotique des récentes relations au sommet entre le gouvernement fédéral et les provinces, il nous a été suggéré par ceux qui ont une longue pratique du fédéralisme de concertation de proposer qu'à l'issue du sommet qui suivrait les élections, on s'entende pour tenir annuellement une conférence des premiers ministres. Ces conférences régulières seraient aussi porteuses de promesses qu'elles seraient discrètes, et c'est précisément là que résiderait leur intérêt.

Ces réunions au sommet annuelles, du fait qu'elles attireraient moins l'attention, ne supplanteraient pas les réunions plus éclatantes des premiers ministres, portant par exemple, sur la question constitutionnelle des droits des autochtones, ou concernant toute question importante, tels les accords fiscaux. Leur but explicite serait de banaliser les échanges au sommet. Leur programme pourrait s'étendre à toute question qui nécessite déjà ou devrait nécessiter des échanges fédéraux-provinciaux à quelque niveau que ce soit, depuis les fonctionnaires jusqu'aux premiers ministres. Leur atmosphère détendue serait axée sur la consultation et l'échange de points de vue, et non pas sur la négociation. L'accent mis sur la nature essentiellement régulière de ces rencontres limiterait les attentes du public et des médias. Il faudrait que les premiers ministres s'engagent à ce que ces réunions ne comprennent pas de délibérations télévisées, ou l'adoption par les participants d'une position définitive.

En ce qui a trait aux possibilités qu'offrent les réunions au sommet annuelles, plusieurs aspects valent la peine d'être soulignés.

- Étant donné que les questions susceptibles de figurer à l'ordre du jour de ces réunions sont susceptibles d'englober tout ce qui intéresse le gouvernement fédéral et les provinces, leur préparation nécessiterait des échanges étroits et permanents entre les cadres supérieurs des organismes centraux oeuvrant dans l'entourage des premiers ministres ou dans les bureaux des conseils des ministres. C'est en exigeant d'eux des résultats concrets, c'est-à-dire l'élaboration de programmes

annuels, qu'on parviendra à la formation de liens de confiance à même de favoriser des délibérations efficaces.

- Les suggestions que nous avons formulées plus tôt à l'intention des premiers ministres quant aux échanges entre le fédéral et les provinces, et à ceux qui doivent exister au sein de l'organisation intragouvernementale, valent également pour les ministres qui, au sommet de leur cabinet respectif, désirent améliorer eux aussi leur processus décisionnel, et exercer encore plus efficacement les pouvoirs qui leur sont dévolus d'organiser et de réorganiser leur ministère.
- Des réunions qui reviennent à intervalles réguliers sont un moyen d'accroître leur pouvoir de persuasion et de susciter autour d'eux des attitudes constructives. Ce comportement va de la reconnaissance des problèmes, dans les domaines où l'action des gouvernements fait inévitablement double emploi, à la détermination de parvenir avec le temps à leur résolution, quitte à en faire le sujet d'amendements constitutionnels distincts. L'idéal serait, à notre avis, que des réunions au sommet régulières engendrent et maintiennent chez les premiers ministres ce que J.A. Corry (1978) appelle « une moralité constitutionnelle » : un comportement qui s'attache aux normes du fédéralisme, par opposition à ses simples aspects légaux, qui s'efforce en même temps de tirer avantage des forces socio-économiques qui lient une fédération et de celles qui exigent la décentralisation.

Questions économiques et fiscales

Une proposition, dans laquelle il est suggéré des conférences au sommet régulières met l'accent sur un processus évolutif, qui suppose une vision à long terme du fédéralisme. Si cette vision est prônée à la fois par des praticiens expérimentés de la diplomatie fédérale-provinciale et des politicologues, serait-ce parce qu'elle correspond aux normes sur lesquelles s'entendent quelques professionnels de même formation (dans la mesure où l'adjectif « professionnel » est celui qui convient ici)? Qu'en est-il de l'urgence de régler la kyrielle de problèmes économiques auxquels le Canada a à faire face, et dont le moindre n'est pas ce taux de chômage alarmant de plus de 10 %, problèmes propres à cette fin de siècle et qui affligent aussi tous les régimes socio-démocrates et capitalistes des pays développés?

Le fédéralisme de concertation doit s'attaquer aux problèmes économiques. Il n'est pas de notre ressort, et cela n'entre pas non plus dans nos compétences, d'analyser le fond de ces problèmes. Mais nous n'hésitons pas à faire deux séries d'observations au sujet des moyens dont dispose le fédéralisme de concertation pour s'attaquer au fond des problèmes. La première est qu'il est essentiel de refréner ses attentes à l'égard de ce que l'on pourrait appeler « les sommets économiques multilatéraux » et de chercher à trouver des points à débattre qui offrent

au moins quelque promesse de succès rapide. La seconde est qu'il est urgent, vu que la prochaine série d'accords fiscaux portera sur les années 1987 à 1992, d'insuffler aux relations au sommet dans le domaine fiscal plus de cohérence et une nouvelle orientation.

Nous avons, quant à nous, plusieurs raisons de refréner nos attentes à l'égard de ce que les relations multilatérales au sommet peuvent apporter dans le domaine des questions économiques en général. Il y a d'une part, sur la feuille de route des sommets, une question qui a été source du plus grand nombre de désaccords sur le plan régional ces dernières années, et c'est justement une question économique : l'énergie. La manière intraitable dont le premier ministre William Davis de l'Ontario a choisi de présenter la position des consommateurs d'énergie (particulièrement au cours de l'intermède du gouvernement Clark) démontre qu'il faut limiter les négociations au sommet à des échanges bilatéraux entre Ottawa et les provinces productrices, au lieu d'y faire participer les onze premiers ministres (Simpson, 1980, p. 179-203). D'autre part, il y a l'exercice complexe des sommets économiques multilatéraux de 1978 auxquels ont pris part des équipes ministérielles et divers groupes de travail. Comme l'a indiqué Michael Jenkin (1983, p. 128) : « Les conférences eurent tendance à déboucher, soit sur des ententes concernant des principes généraux, ententes qui montrèrent plus tard qu'elles cachaient des différences très réelles, soit sur des ententes concernant des questions isolées et qui n'aboutirent pas à un programme cohérent d'action politique. » De façon plus générale, c'est un fait que les premiers ministres des provinces ont été enclins à se servir des conférences économiques comme moyen d'accuser le gouvernement fédéral de mal gérer l'économie, tandis que le gouvernement canadien a considéré qu'un grand nombre de positions économiques des provinces étaient un affront à sa primauté dans le domaine économique. Ainsi que je l'ai mentionné, un changement d'attitude pourrait corriger la situation, mais il faut se rappeler que toute conférence au sommet que l'on tiendrait dans un avenir rapproché pour traiter de l'économie intéresserait inévitablement au plus haut point les médias et serait l'occasion d'adopter des positions de nature politique. Ces conférences, si l'on veut qu'elles aient une chance de répondre aux espoirs du public, devront porter sur des questions restreintes susceptibles de conduire à un accord des participants et de montrer qu'un mouvement s'opère.

L'expansion régionale offre peut-être cette possibilité; en effet, ce secteur est aujourd'hui encore plus désorienté qu'après la disparition du MEER en 1982, parce que le Département d'État au développement économique et régional a été dissous. L'action conjointe du gouvernement fédéral et des provinces dans le domaine de l'expansion régionale s'articule, dans l'ensemble, autour de relations bilatérales, mais un sommet économique multilatéral pourrait fort bien traiter de l'orientation future des ententes bilatérales. Michael Trebilcock (1984), dans une

allocution récente au Conseil économique de l'Ontario, a soulevé la possibilité qu'il serait peut-être préférable que les ententes soient axées, à l'avenir, sur le rajustement économique plutôt que sur l'expansion. Ce qu'il appelle des « ententes cadres de rajustement » porterait sur le coût de rajustement découlant de la libéralisation des échanges internationaux et de la réduction des barrières internes.

Il y a ensuite la possibilité de faire approuver au sommet la proposition formulée par Michael Jenkin (1983, p. 175) en faveur de la création d'une structure permanente au niveau des ministres et des cadres responsables, ce qu'il appelle le « Conseil canadien des ministres de l'Industrie et de la Technologie ». En tenant compte du fait qu'au sein des gouvernements, et notamment au sein du gouvernement fédéral, les tensions entre les portefeuilles économiques se font douloureusement sentir, nous ne voyons pas comment un tel organisme pourrait engendrer, sur le plan des rapports de confiance, les mêmes liens que le Comité permanent des questions financières et économiques, qui existe depuis longtemps. L'idée semble néanmoins intéressante, surtout pour déterminer ce qui pourrait ou non constituer des points susceptibles d'être réglés lors de sommets économiques futurs, et pour aider à doter en personnel les réunions au sommet régulières, moins officielles.

La solution que nous préférons est celle de délibérations sur la formation de la main-d'oeuvre dans le cadre de sommets économiques. On pourrait y chercher ce que les premiers ministres, en tant que chefs de gouvernement, sont capables d'accorder : des échanges entre ministres et responsables fédéraux-provinciaux s'occupant non pas d'éducation, mais de formation comme moyen de favoriser le placement des sans-emploi et de rajustement économique. Le conflit d'ordre fonctionnel, qui a éclaté il y a quelque vingt ans lorsque le gouvernement fédéral a tenté de prendre des mesures importantes dans ce domaine, est survenu dans un contexte qui, ainsi que nous l'avons montré plus tôt, était propre à cette époque. Au milieu des années 1960, l'emploi et la formation en vue d'un emploi n'avaient pas acquis le caractère impératif et moral qu'ils possèdent aujourd'hui. Maintenant que les établissements postsecondaires non universitaires sont fermement établis et ont atteint leur plein développement, il n'est plus justifiable de les soustraire aux influences extérieures — que celles-ci soient « fédérales », « économiques » ou émanant du « marché du travail ». Si nous entrevoyons quelque problème à l'inclusion de la formation de la main-d'oeuvre au programme d'un sommet économique prochain, c'est plutôt celui de voir escamoter cette question particulière, derrière la controverse qui entoure la façon dont la *Loi canadienne sur la santé* aborde l'enseignement postsecondaire.

Après avoir proposé diverses possibilités concernant la tenue de sommets économiques efficaces dans un avenir rapproché, nous terminerons le présent essai en abordant la question qui nous semble la plus

pressante en regard du fédéralisme de concertation : les accords fiscaux de 1987–1992.

La *Loi canadienne sur la santé*, ainsi que nous l'avons déjà souligné, laisse le fédéralisme de concertation dans une position qui n'est rien moins que délicieusement ironique. Voilà que l'on trouve dans le domaine de la politique sociale un code qui a été conçu par le gouvernement fédéral pour régir la conduite des provinces et qui sera appliqué au moyen du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Cette mesure fait suite à un objectif fédéral bien différent, un objectif qui, dans le contexte de la révision constitutionnelle, visait à affermir la primauté du gouvernement fédéral dans le domaine de la politique économique. Après avoir largement échoué dans ce domaine, le gouvernement du Canada est parvenu à miner la primauté des provinces dans le domaine de la politique sociale. Il s'agit là sûrement de l'inverse du principe de la moralité constitutionnelle que Corry a énoncé. Et cette situation comporte également des aspects négatifs sur le plan économique. Comme le fait remarquer Thomas Courchene (1984) : « Étant donné que les dépenses afférentes à la santé représentent déjà plus de 30 % du budget dans certaines provinces et augmentent rapidement, la conjugaison du coût de plus en plus élevé des diagnostics et du vieillissement de la population laisse prévoir qu'elles augmenteront; étant donné aussi que l'on peut présager que de nombreuses professions dispensant des soins se ligueront pour que ceux-ci soient couverts par le régime d'assurance-santé universel, il apparaît essentiel d'innover et d'expérimenter pour trouver des moyens plus efficaces de soigner les gens. Les provinces tentent déjà bien des expériences. . . Dans la mesure où la *Loi canadienne sur la santé* sert à promouvoir l'uniformité plutôt que la souplesse, et à favoriser la conformité plutôt que l'innovation, il s'agit manifestement d'un pas dans la mauvaise direction. »

Si l'on combine les idées de Corry et de Courchene, la *Loi canadienne sur la santé* est une démarche lourde de conséquences dans la mauvaise direction. Il est certain qu'on peut la justifier en invoquant des raisons de responsabilité devant le Parlement et de réponse aux pressions des groupements d'intérêt. Mais on peut aussi le faire pour un certain nombre d'interventions provinciales dans le domaine économique, y compris les mesures protectionnistes, qui engendrent des frais qui ne sont pas imposés uniquement aux citoyens d'une province, mais répartis aussi entre ceux qui vivent ailleurs, au pays. Comme le dit si justement Robert Prichard (1983, p. 49), les retombées extérieures qui découlent de pareilles interventions « proviennent d'une illégitimité fondamentale qui n'est pas attribuable, du moins en théorie, à l'intervention du gouvernement fédéral ». Le caractère également inéquitable de la *Loi canadienne sur la santé* résulte du fait que les dépenses de santé sont principalement supportées par les provinces, mais régies par un code fédéral. Cela signifie donc qu'un code s'applique non pas là où il s'impose mais là

où il n'est pas fondé en droit sur le plan constitutionnel, ou rationnel sur le plan économique.

C'est cette situation précaire et irrégulière qu'il importe, selon nous, de corriger dans les accords fiscaux de 1987–1992. Ce qui serait véritablement souhaitable, c'est que le gouvernement fédéral n'impose pas ses règles de conduite aux provinces dans le domaine de la politique sociale, mais qu'il intervienne plutôt dans celui des politiques économiques protectionnistes. Il faut forcer le vieux réseau des responsables et des ministres des Finances à analyser de nouveau tout le champ du partage des impôts et des transferts fiscaux au chapitre des dépenses sociales. Si l'on doit recourir au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral pour s'assurer que l'on se conforme aux lois provinciales, que la question soit examinée sous l'angle des conséquences économiques négatives qu'elles peuvent avoir sans toucher aux domaines où il est souhaitable que des expériences originales soient tentées pour limiter les dépenses.

Nous sommes parfaitement conscient que le transfert de règles de conduite dictées par le fédéral, du domaine de la politique sociale à celui de la politique économique, s'avérera une question des plus délicates sur le plan politique. Tout premier ministre fédéral sait que la *Loi canadienne sur la santé* jouit d'un appui important au sein de la population, et tout premier ministre provincial est conscient du rôle important joué par les groupements d'intérêt dans le protectionnisme économique de chaque province. La solution repose au fond sur la façon dont les premiers ministres, ensemble et individuellement, feront la distinction entre l'intérêt public, cette grande abstraction, et les intérêts particuliers. L'épreuve à laquelle nous proposons de soumettre le fédéralisme de concertation, depuis le palier des responsables des finances jusqu'à celui des premiers ministres, nécessite que les accords fiscaux de 1987–1992 s'orientent au moins vers le respect de la Constitution et vers la rationalité économique. C'est ce mouvement, plutôt qu'une résolution claire et nette, qui, à notre avis, est capital. Étant donné que dans le domaine des accords fiscaux, par opposition à la réforme constitutionnelle, rien n'est irrévocable, pourquoi ne pas profiter de ceux de 1992–1997 pour améliorer la situation. C'est cette direction qu'il faudrait prendre d'ici à 1987, si l'on veut prouver que l'efficacité du fédéralisme de concertation s'est accrue. Cela n'ira pas toutefois sans difficulté, voire même sans acrimonie.

Notes

Traduit de l'anglais. Étude terminée en décembre 1984.

L'auteur tient à exprimer sa vive gratitude aux personnes qui lui ont fait part de leurs observations au sujet de la version antérieure de la présente étude qu'il leur avait soumise, et en particulier à Alan Cairns, de l'Université de la Colombie-Britannique et à Richard Simeon, de l'Université Queen's, ainsi qu'à ses collègues de l'Université de Toronto : Anthony Careless, Douglas Hartle, Albert Johnson et Peter Russell.

1. Richard Simeon, pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, a réuni un groupe de travail sur les mécanismes, les processus et les aspects politiques des relations intergouvernementales, dont les membres étaient David R. Cameron, J. Peter Meekison, Claude Morin et Donald Stevenson. Au sein de ce groupe de travail, l'auteur a agi comme *animateur*, et Karen Jackson, comme *rapporteur*.
2. Sauf indication contraire, les renseignements concernant la formation de la main-d'oeuvre sont tirés de cet ouvrage.
3. Commentaire fait de vive voix lors d'un séminaire sur la formation professionnelle des adultes dirigé par l'auteur au Centre industriel de l'Université McGill, le 29 janvier 1974.

Bibliographie

- Aucoin, Peter, « Pressure Groups and Recent Changes in the Policy-Making Process » dans A. Paul Pross (édit.), *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd, 1975, p. 174–192.
- Banting, Keith, *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montréal et Kingston, McGill University Press et Queen's University Press, 1982.
- Bernard, Louis, « La conjoncture actuelle des relations intergouvernementales » dans Richard Simeon (édit.), *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979, p. 103.
- Breton, Albert et Breton, Raymond, *Why Disunity? An Analysis of Linguistic and Regional Cleavages in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.
- Breton, Albert et Wintrobe, Ronald, *The Logic of Bureaucratic Conduct*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Cairns, Alan C., « The Other Crisis of Canadian Federalism », *Administration publique du Canada*, vol. 22, 1980, p. 175–195.
- Canada, *Pouvoirs touchant l'économie : fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*, document n° 830-81/036 soumis par le gouvernement du Canada, Montréal, 9 juillet 1980.
- Careless, Anthony G.S., *Initiative and Response: The Adaptation of Canadian Federalism to Regional Economic Development*, Montréal et Kingston, McGill University Press et Queen's University Press, 1977.
- Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *L'enjeu*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.
- Corry, J.A., « The Uses of a Constitution », *The Constitution and the Future of Canada*, conférences prononcées sous l'égide de la Law Society of Upper Canada, Toronto, Richard de Boo, 1978, p. 1–15.
- Courchene, Thomas J., *The Fiscal Arrangements: Focus on 1987*, notes en vue de la conférence du Conseil économique de l'Ontario intitulée « Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power », Toronto, 14 et 15 mai 1984.
- Dobell, Rod, *Alternative Consultation Processes: Prospect for 1987 and Beyond*, notes en vue de la conférence du Conseil économique de l'Ontario intitulée « Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power », Toronto, 14 et 15 mai 1984.
- Dupré, J. Stefan et al., *Federalism and Policy Development: The Case of Adult Occupational Training in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

- Dyck, Rand, « The Canada Assistance Plan: The Ultimate in Cooperative Federalism », *Administration publique du Canada*, n° 19, 1976, p. 587–602.
- French, Richard D., *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968–1980*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1980.
- Gillies, James, *Where Business Fails*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.
- Hamelin, Jean, *Les débuts de la Confédération*, Ottawa, Commission du Centenaire, 1967.
- Hartle, Douglas, *Public Policy Decisions Making and Regulation*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979.
- , *The Revenue Budget Process of the Government of Canada: Description, Appraisal and Proposals*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1982.
- Hockin, Thomas A., *Government in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1976.
- Jenkin, Michael, *Le défi de la coopération : la politique industrielle dans la fédération canadienne*, étude n° 50, Conseil des sciences du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.
- Johnson, A.W., « Canada's Social Security Review 1973–75 : The Central Issues », *Analyse de politiques*, vol. 1, 1975, p. 471.
- Lewis, Perrin, « The Tangled Tale of Taxes and Transfers » dans Michael Walker (édit.), *Canadian Confederation at the Crossroads*, Vancouver, Institut Fraser, 1978, p. 39–102.
- Perry, David B., « The Federal-Provincial Fiscal Arrangements for 1982–1987 », *Canadian Tax Journal*, vol. 31, 1983, p. 30–34.
- Prichard, J. Robert S. et Benedickson, Jamie, « Securing the Canadian Economic Union: Federalism and Internal Barriers to Trade » dans Michael J. Trebilcock et al. (édit.), *Federalism and the Canadian Economic Union*, étude préparée pour le Conseil économique de l'Ontario, Toronto, University of Toronto Press, 1983, p. 49.
- Rubinoff, A.S., *Federal-Provincial Relations: Is Our Conduct Changing?*, document inédit présenté lors de la conférence annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, Victoria (C.-B.), septembre 1977.
- Savoie, Donald J., *Federal-Provincial Collaboration: The Canada-New Brunswick General Development Agreement*, Montréal et Kingston, McGill University Press et Queen's University Press, 1981.
- Simeon, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
- , « Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism », *Administration publique du Canada*, vol. 23, 1980, p. 21.
- Simpson, Jeffrey, *Discipline of Power*, Toronto, Personal Library Publishers, 1980.
- Smiley, Donald V., *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3^e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.
- , « Central Institutions » dans S.M. Beck et I. Bernier (édit.), *Canada and the New Constitution: The Unfinished Agenda*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983, vol. 1, p. 19–90.
- , *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, document n° 4, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.
- Trebilcock, Michael J., *The Politics of Positive Sum*, notes en vue de la conférence du Conseil économique de l'Ontario intitulée « Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power », Toronto, 14 et 15 mai 1984.



L'élaboration de la politique économique dans un État fédéral et la théorie des jeux

JAMES A. BRANDER

Le fédéralisme fiscal : un historique

Au Canada, comme dans tout État fédéral, la question de la répartition du pouvoir entre les divers ordres de gouvernement a toujours été très controversée. L'objectif de la présente étude où nous analysons, du point de vue de la théorie des jeux, les politiques adoptées par les provinces, consiste à préciser la nature des différends entourant la « division du pouvoir » entre le gouvernement central, les provinces et les administrations locales.

Un État fédéral est un État, comme le Canada, où il existe plus d'un ordre indépendant de gouvernement. Naturellement, il existe en économique un sous-secteur d'étude bien développé qu'on appelle le « fédéralisme fiscal » et qui est consacré à l'analyse de la politique et du financement dans les États fédéraux. Avant d'exposer comment la théorie des jeux envisage la formulation de politiques, nous comptons analyser les propositions et les principes qui se dégagent de la théorie classique du fédéralisme fiscal¹. Le postulat de base du fédéralisme fiscal peut s'exprimer comme suit : à quel ordre de gouvernement certaines fonctions (comme l'éducation, la défense ou la politique monétaire) devraient-elles être confiées? Selon le domaine visé par la politique, certaines considérations incitent à confier ces fonctions au gouvernement central alors que d'autres favorisent la décentralisation. Notre objectif consiste à déterminer les considérations qui devraient prédominer dans chaque cas.

Pour évaluer le rendement éventuel d'une certaine politique, il faut considérer deux éléments : tout d'abord, un critère de performance (comment reconnaître qu'un résultat est approprié), puis un postulat sur le comportement des gouvernements. Pour ce qui est du critère de

performance, nous retiendrons surtout dans la présente étude le critère de l'efficacité économique². Un résultat est approprié lorsqu'il ne donne lieu à aucun gaspillage et lorsqu'il se prête concrètement à des politiques et à des transactions économiques susceptibles de profiter aux intéressés. Dans la présente étude, nous n'avançons aucun objectif précis concernant la distribution des revenus. Nous tenons cependant compte des répercussions sur l'efficacité qu'engendrent (surtout à cause des migrations qui en découlent) les modifications éventuelles apportées à la distribution du revenu, tout comme nous considérons que les politiques sont ordinairement formulées dans un contexte où la question de l'équité est importante. Toutefois, nous n'étudierons pas, dans la présente étude, la question d'une éventuelle préférence pour la centralisation des pouvoirs en raison de sa capacité à redistribuer le revenu d'un groupe à un autre.

Abordons maintenant le comportement des gouvernements. La théorie classique du fédéralisme fiscal (et, de façon générale, celle des finances publiques) repose sur le postulat de l'« intérêt public ». On présume que les gouvernements agissent dans l'intérêt des personnes qu'ils représentent : un gouvernement provincial viserait à atteindre les objectifs des habitants de la province; le gouvernement fédéral agirait dans l'intérêt de l'ensemble de la population du Canada. Une autre hypothèse, celle de l'« intérêt privé », suppose que le gouvernement est formé de particuliers avant tout intéressés par leur propre bien-être. Au moins trois concepts distincts sont associés à l'hypothèse de l'intérêt privé recherché par les gouvernements; toutefois, ils se réfèrent tous à la théorie du choix public³.

Le premier concept associé à l'hypothèse de l'intérêt privé recherché par les gouvernements se résume à la théorie de la bureaucratie, exposée par Niskanen (1971). Se limitant à la bureaucratie plutôt qu'aux élus, Niskanen est d'avis que l'on doit s'attendre que les services gouvernementaux se comportent un peu comme des entreprises monopolistiques vendant des services au public, à la différence que le public supporte le coût de ces services non pas par des frais directs, mais par le versement d'impôts qui sont affectés au budget. Parce que les services gouvernementaux peuvent demander des budgets forfaitaires complets, Niskanen estime qu'ils sont en mesure de soutirer un surplus plus important des consommateurs-contribuables qu'une entreprise monopolistique ne le pourrait.

Le deuxième concept est associé à l'expression « recherche des rentes »; il implique qu'une unité politique est formée de particuliers à qui il est égal de maximiser leurs propres intérêts en faisant appel à des activités économiques privées ou en s'efforçant d'orienter les politiques gouvernementales en leur faveur. Par exemple, les fabricants canadiens d'automobiles feront des efforts pour convaincre le gouvernement du Canada d'imposer des tarifs douaniers sur les produits étrangers

importés et de les continger. Toute politique adoptée par le gouvernement serait donc l'aboutissement d'une rivalité en vue de se procurer une influence politique⁴.

Le troisième concept à préciser découle de la théorie du choix collectif et de l'exercice du droit de vote. Cette théorie vise à expliquer les effets de l'exercice du droit de vote et d'autres procédures sur les prises de décision d'ordre social, en particulier au niveau des comités composés de représentants politiques⁵. Un problème bien connu de l'exercice du droit de vote est celui des « cycles de vote » : le projet *A* pourrait être préféré au projet *B* et le projet *B* pourrait être préféré au projet *C*, mais le projet *C* pourrait être préféré au projet *A*. Un autre problème associé à l'exercice du droit de vote est celui de l'exploitation possible d'une minorité par une majorité.

Exception faite d'une section, la présente étude est axée sur l'hypothèse de l'intérêt public. Comme nous le verrons plus loin, l'hypothèse de l'intérêt public permet d'exclure certaines lacunes possibles de la centralisation de la prise de décision. Il se peut qu'intégrer à la théorie du fédéralisme fiscal les concepts associés à l'intérêt privé recherché par les gouvernements affaiblisse ou consolide les arguments en faveur de la décentralisation de nombreux programmes d'action; à tout le moins, cela en modifie certainement le poids.

En utilisant l'efficacité comme critère et en supposant que les gouvernements visent l'intérêt public, nous partirons de quelques exemples exceptionnels pour faire ressortir les principes essentiels du fédéralisme fiscal et leurs applications à la division du pouvoir entre le gouvernement fédéral et les provinces. À titre de premier exemple, il est généralement reconnu qu'il est préférable que la politique monétaire relève du palier fédéral : seule la Banque du Canada devrait avoir le droit d'imprimer l'argent et, partant, de contrôler la masse monétaire (comme c'est effectivement le cas). Oates (1972) estime que ce consensus repose sur la raison suivante : si toutes les administrations locales ou tous les gouvernements provinciaux pouvaient produire de l'argent, ils pourraient, en se servant d'une simple presse d'imprimerie, obtenir de l'argent pour acheter des biens et des services réels auprès des localités ou des provinces voisines; ces administrations et ces provinces favoriseraient alors l'expansion rapide et inefficace de la masse monétaire.

En principe, il serait inefficace que chaque province ait sa propre politique monétaire à cause des « retombées » et des « effets externes ». Si la Colombie-Britannique imprimait un dollar lui permettant d'acheter des ressources réelles du Québec, les résidents du Québec auraient moins de ressources et plus de dollars; il y aurait surenchère des prix et, à tout prendre, les résidents de la Colombie-Britannique disposeraient de plus que ce dont ils disposaient avant l'expansion de la masse monétaire et les résidents du Québec (et du reste du Canada), de moins. En réalité, le contrôle de la masse monétaire permet, par l'entremise d'une

taxe à l'inflation, de soutirer un droit de seigneurage au reste du Canada⁶.

En supposant que le gouvernement de la Colombie-Britannique est avant tout préoccupé par le bien-être de ses habitants, il aurait toutes les raisons de se servir de ce pouvoir sans tenir compte des effets néfastes sur les habitants des autres provinces. Tous les gouvernements provinciaux auraient cette possibilité, ce qui entraînerait une escalade de l'expansion de la masse monétaire. L'important c'est que, dans les domaines d'action politique où les effets externes ou les retombées sont élevés en comparaison des effets internes, il faut s'attendre qu'il soit inefficace de décentraliser la prise de décisions. Cette inefficacité s'apparente à celle qui découle de l'influence qu'exercent les facteurs externes sur les marchés privés. En poussant l'analogie un peu plus loin, il est possible de dire que la centralisation des prises de décisions pallie l'inefficacité en intériorisant les facteurs externes.

Cette description des effets de la politique monétaire n'est pas tout à fait complète. Elle suppose qu'il existe un taux de change fixe entre les dollars imprimés dans les diverses provinces. En principe, rien ne s'oppose à ce qu'il existe un taux de change flottant entre le dollar de la Colombie-Britannique et, par exemple, celui du Québec. De façon générale, l'étude des zones monétaires optimales aborde la question de savoir quelles régions devraient avoir la même monnaie ou être liées par des taux de change fixes⁷.

Nous avons utilisé l'exemple de la politique monétaire à cause de ses effets externes négatifs. Pourtant, même des effets externes positifs aboutissent à l'inefficacité de la décentralisation des pouvoirs. L'exemple le plus évident serait peut-être celui de la défense nationale. Une province donnée, appelée à financer sa propre politique de défense, ne tiendrait vraisemblablement pas totalement compte des avantages externes que cela aurait sur d'autres provinces, en supposant, bien sûr, que la capacité de défense d'une province protège aussi d'autres provinces. Au niveau international, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) pourrait être considérée comme une tentative d'intérioriser de tels effets externes. Les effets externes, tant positifs que négatifs, favorisent la centralisation.

Un exemple d'effets externes méritant une attention spéciale a trait aux politiques de redistribution et aux migrations qui en découlent. Prenons deux collectivités par ailleurs très semblables, la première se caractérisant par des niveaux élevés d'assistance sociale et par des impôts élevés et l'autre, par des niveaux d'assistance sociale et d'impôts peu élevés. Il est logique de prétendre que les contribuables viendraient vivre dans la collectivité où le niveau d'impôt est peu élevé, tandis que les bénéficiaires éventuels d'assistance sociale choisiraient la collectivité offrant des niveaux élevés de services sociaux⁸. Il serait donc,

pour cette raison, très difficile pour une collectivité donnée d'offrir des niveaux élevés de services sociaux.

Comme l'ont signalé Breton et Scott (1978, chap. 10), le problème, c'est que des retombées accompagnent les politiques de redistribution adoptées par chaque collectivité. Lorsqu'une collectivité hausse les niveaux de ses services sociaux et de ses impôts, des avantages externes reviennent à d'autres collectivités parce que leurs démunis les quittent et que, partant, leurs recettes fiscales peuvent être affectées à des dépenses d'autres genres. Lorsqu'une collectivité abaisse les niveaux de ses services sociaux et de ses impôts, il y a des retombées négatives sur d'autres collectivités parce que cela leur fait perdre des sources de revenu et incite les bénéficiaires de services sociaux à y déménager. Ce dernier argument ne pose aucun jugement sur l'équité des niveaux de redistribution qui devraient être offerts. Il permet cependant de signaler que, dans ce cas, la décentralisation de la prise de décisions aura tendance à aboutir à un niveau de redistribution inférieur à celui que conviendrait d'adopter l'ensemble de la société. En outre, les frais de transport engendrés par les migrations sont des sources évidentes de perte d'efficacité.

La plupart des exemples d'effets externes ont trait à des biens publics (comme la défense nationale). L'essentiel à retenir, c'est qu'il est inefficace de confier l'administration de biens publics nationaux à des gouvernements provinciaux ou à des administrations locales. Par contre, il serait raisonnable de confier à des autorités locales l'administration de biens publics d'envergure locale. Les questions qui relèvent de ce qu'on appelle des « marchés communs » constituent également des exemples d'effets externes : si certaines provinces pouvaient limiter la libre circulation de biens ou de la main-d'oeuvre, elles imposeraient des coûts externes à d'autres provinces.

Les économies d'échelle constituent un deuxième facteur (outre les effets externes) favorisant une centralisation des pouvoirs politiques. Lorsque certains services publics peuvent être fournis plus efficacement à un très haut niveau de production par rapport à leur demande totale, alors la centralisation des pouvoirs peut être de mise⁹. Mentionnons, à titre d'exemples, certains services de télécommunications comme la Société Radio-Canada, certains services de police comme la GRC et peut-être aussi certains mégaprojets de recherche et de développement.

Un troisième facteur pouvant favoriser une centralisation de la prise de décisions a trait aux ressources naturelles. Ainsi, on pourrait prétendre qu'au Canada, les ressources naturelles appartiennent en principe à tous les habitants du pays et que, partant, le gouvernement central devrait exercer un certain contrôle sur la distribution des rentes des ressources naturelles. À tout le moins, si le gouvernement central mettait sur pied une forme quelconque de partage des rentes des ressources,

il réglerait quelque peu le problème qui surviendrait autrement : l'activité économique aurait tendance à se déplacer vers les provinces riches en ressources, simplement parce que certains agents économiques tenteraient d'accaparer (directement ou indirectement) une partie des rentes des ressources¹⁰. On peut donc dire que les effets externes, les économies d'échelle et peut-être la question des ressources naturelles constituent les facteurs favorisant la centralisation de la prise de décisions.

Par ailleurs, plusieurs facteurs importants rendraient relativement efficace une décentralisation des pouvoirs politiques, bien qu'ils semblent moins bien définis, analysés et étayés dans la documentation. Ce qu'il ne faut pas oublier, comme l'a fait ressortir Tresch (1981), c'est que si le gouvernement central est très bien renseigné sur les préférences et la technologie, s'il est en mesure de traiter facilement cette information et s'il s'efforce d'agir dans l'intérêt public, il ne reste alors que peu de raisons d'effectuer une décentralisation. Tout ensemble de politiques que les gouvernements provinciaux pourraient décider d'adopter pourrait être également formulé par le gouvernement central. La décentralisation ne se justifie donc que si le gouvernement central échoue dans ses tentatives de formuler ou d'appliquer des politiques efficaces.

Une cause importante de cet échec a trait à des problèmes d'information. Le gouvernement central et, à tout prendre, tous les gouvernements ne connaissent pas les préférences de particuliers en matière de biens publics. En outre, il est connu que les citoyens ont de bonnes raisons de donner une fausse impression quant à leurs préférences. Si des particuliers estiment ne pas avoir à verser d'impôt pour un service, ils ont alors, à condition de souhaiter quelque peu s'en prévaloir, toutes les raisons d'exagérer considérablement la valeur du service en question. D'un autre côté, si le gouvernement associe des impôts aux avantages, chaque citoyen se sentira incité à minimiser les avantages perçus pour pouvoir quand même s'en prévaloir, à la manière d'un « parasite ».

Toutefois, une décentralisation des pouvoirs du gouvernement permet, du moins partiellement, de prendre connaissance des préférences grâce à un mécanisme que Tiebout (1956) a été le premier à décrire. La notion de base se résume à l'expression « voter avec ses pieds ». Tiebout a envisagé une situation où un vaste assortiment d'administrations locales offrent, au niveau des localités, divers biens publics. Ainsi, un consommateur-migrant comparerait les collectivités et choisirait celle dont la combinaison de services publics et d'impôts conviendrait le mieux à ses préférences. Selon Tiebout, pourvu que les biens publics de la collectivité en question n'aient aucun effet externe, ces comparaisons effectuées par des migrants éventuels pourraient accroître l'efficacité de la prestation des biens publics, tout comme des comparaisons minutieuses entre divers biens de consommation améliorent l'efficacité du

marché des biens fournis par le secteur privé. En fait, l'efficacité résulterait des préférences des particuliers à l'égard des biens publics, dévoilées dans leurs décisions d'émigrer. En dernière analyse, des collectivités différentes offriraient des combinaisons différentes de services publics, reflétant des préférences différentes (et des revenus différents) des consommateurs; dans une conjoncture efficace, c'est ce qu'on pourrait prévoir.

L'argument de Tiebout renferme cependant des lacunes et même les plus chauds partisans du « magasinage des collectivités » se limiteraient à dire que « le fait de voter avec ses pieds » n'est qu'un facteur favorisant l'efficacité et que le mécanisme de Tiebout comporte une part d'inefficacité. Même dans sa formulation la plus simple (c.-à-d. sans compliquer le modèle de Tiebout), le mécanisme n'aboutit pas à une efficacité totale parce qu'il est inévitable que des externalités entrent en ligne de compte dans la décision de déménager que prend chaque migrant¹¹. Ce « marché » des biens publics n'est donc pas efficace.

Évidemment, au niveau des provinces, il est permis de se demander si de toute façon l'hypothèse de la petite collectivité avancée par Tiebout est fondée. Dans la mesure où des facteurs autres que la combinaison des impôts et des services publics entrent en ligne de compte dans le choix d'un lieu de résidence, le mécanisme de Tiebout devient moins déterminant. Par exemple, de nombreux habitants du Québec sont fortement liés à leur province pour des motifs ayant trait à la langue et à la culture. Personne ne s'attendrait que ces gens déménagent en Alberta même si l'ensemble des biens publics locaux qu'offre cette province convenait mieux à leurs préférences.

Un deuxième facteur favorisant la décentralisation ressemble, sous un aspect du moins, à l'hypothèse de Tiebout : il repose sur les différences entre les préférences. Voici comment se formule l'idée de base. Il est bien connu qu'il est difficile de formuler une politique faisant l'unanimité lorsque les préférences des commettants varient, même lorsque le gouvernement est au courant de ces préférences. On appelle « regroupement des préférences » la tâche consistant à déterminer diverses options de politiques à partir des préférences de chacun; c'est le thème central de la théorie du choix collectif. La conclusion de base (à laquelle Arrow, 1951, est arrivé le premier), c'est qu'il n'existe aucune façon idéale de regrouper des préférences hétérogènes. S'il était possible de diviser les commettants en sous-groupes homogènes, ils seraient en mesure de faire des choix collectifs plus efficaces¹².

L'étape suivante de l'argumentation, c'est que plus les préférences sont hétérogènes, plus l'inefficacité est grande, ce qui, à notre connaissance, n'a pas été confirmé par une analyse rigoureuse. Par conséquent, si les résidents de provinces différentes ont des préférences systématiquement différentes, l'efficacité sera accrue en affectant le pouvoir politique aux provinces plutôt qu'au gouvernement fédéral. Dans de

telles circonstances, le manque d'efficacité d'un pouvoir centralisé se traduit, entre autres, par une impression d'uniformisation excessive que donnent les services gouvernementaux.

Un troisième argument en faveur de la décentralisation, qui selon nous a le plus de force, s'apparente à l'argument favorisant la décentralisation au sein du secteur privé. Plus précisément, même si les préférences sont connues, les problèmes que posent la cueillette et le traitement de l'information indispensable à la centralisation de la prise de décisions pourraient être si grands qu'il serait pratiquement impossible de prendre une décision. Imaginons, par exemple, ce qui se produirait si un organisme central, situé à Ottawa, administrait tous les services de cueillette des ordures.

Une quatrième façon de penser insiste sur l'importance d'associer étroitement les décisions de dépenser aux coûts réels des ressources. Si les résidents d'une localité désirent des services publics qu'ils devront payer, il est probable qu'ils en évalueront minutieusement les coûts et les avantages. Par ailleurs, si les fonds sont fournis par le gouvernement central, les bénéficiaires de chaque dépense publique ne supportant qu'une partie infime des coûts auront toutes les raisons de favoriser une expansion excessive des services publics. Divers groupes d'intérêt seraient même incités à développer leurs activités de pression afin de s'approprier une part accrue de l'ensemble des dépenses (ce qui augmenterait le gaspillage). Le présent argument ne s'applique pas si l'on s'en tient à la vision d'un gouvernement motivé par l'intérêt public, mais seulement lorsque prédominent l'intérêt privé ou la recherche de rentes.

Finalement, comme l'ont décrit Oates (1972), Brennan et Buchanan (1980) et Breton (1983*a, b*), l'efficacité peut profiter de la concurrence entre gouvernements. La décentralisation permettrait d'accroître l'expérimentation et l'innovation dans la production de biens publics. Lorsqu'un gouvernement trouve un moyen plus efficace d'offrir un bien public, il se peut que les commettants d'autres gouvernements les incitent à emboîter le pas. Les personnes à l'origine de cette amélioration seraient avantagées parce que les électeurs considéreraient qu'elles forment un bon gouvernement; elles seraient donc portées à innover davantage. En outre, si les gouvernements régionaux ont comme objectif d'augmenter, grâce aux migrations, leur population (ou d'en ralentir l'exode) et si d'heureuses combinaisons de services attirent les migrants, on peut alors conclure que l'éventualité de migrations favorise le déploiement de pressions concurrentielles.

Un gouvernement central unique serait probablement moins enclin à améliorer l'efficacité en innovant, puisqu'il y aurait peu de possibilités de comparaisons. En ce sens, la décentralisation favoriserait une efficacité dynamique. Répétons-le, le présent argument repose sur la présomption que les fonctionnaires ont à coeur leur intérêt particulier et partant, qu'ils sont sensibles à diverses formes de pression.

Voilà donc les principes consacrés qui se dégagent de la documentation sur le fédéralisme fiscal et qui ont une incidence sur le degré de centralisation des pouvoirs politiques. Même si ces arguments sont bien connus, bon nombre d'entre eux ne reposent sur aucun substrat théorique rigoureux, sans compter que sont relativement rares les travaux empiriques ayant porté sur l'importance comparative des divers facteurs qui ont été identifiés.

Un élément dont nous n'avons pas parlé et que nous retrouvons dans tous les arguments, c'est l'importance de l'interaction stratégique entre les divers gouvernements. De tels rapports peuvent favoriser l'efficacité, comme c'est le cas sur les marchés parfaitement concurrentiels, ou l'inefficacité, comme sur les marchés qui ne sont pas parfaitement concurrentiels. La théorie des interactions stratégiques s'appelle la théorie des jeux. Dans la section suivante, nous analysons une partie de la terminologie de base et des postulats de la théorie des jeux dans le but d'étudier les stratégies qu'utilisent les provinces lorsqu'elles ont à formuler des politiques. Certaines des notions avancées jusqu'à maintenant se prêtent tout naturellement à l'approche de la théorie des jeux : en effet, presque toutes les analyses officielles des politiques gouvernementales se fondent implicitement ou explicitement sur le concept d'équilibre de Nash que nous décrivons dans la section suivante. En outre, l'évolution récente de la théorie des jeux a produit de nouveaux éléments qui pourraient avoir leur importance dans l'étude de la décentralisation du pouvoir politique.

Comme nous l'avons déjà mentionné, Oates (1972) parle en termes généraux du fédéralisme fiscal. Parmi les articles utiles, il y a ceux de Oates (1977) et de Haveman et Margolis (1977). Pour un bon historique de la situation canadienne, consulter, entre autres, une étude du Conseil économique du Canada (1982), ainsi que Boadway et Flatters (1982) et Walker (1978). Pour ce qui est des sources traitant de la théorie et de la pratique des dépenses gouvernementales, consulter les manuels de Boadway (1979), de Tresch (1981) et de Musgrave et Musgrave (1976) sur les finances de l'État; consulter aussi Breton (1974) et Breton et Scott (1978). Le document de Buchanan, Tollison et Tullock (1980) renferme certains passages sur la « recherche des rentes » et l'intérêt privé qui motivent le gouvernement. Mueller (1979) étudie la théorie du choix public.

La structure de la théorie des jeux et l'élaboration des politiques des provinces

La théorie des jeux analyse de façon formelle des situations stratégiques. Comme le terme « jeu » le laisse entendre, les jeux de société comme le bridge et les échecs, et de nombreux sports représentent des exemples de situation stratégique. Il s'agit toutefois d'exemples d'inté-

rêt secondaire; les applications les plus intéressantes de la théorie des jeux ont trait aux interactions d'ordre économique et politique. Un jeu digne de ce nom doit posséder trois caractéristiques essentielles : tout d'abord, il faut opposer plus d'un participant ou « joueur »; ensuite, les joueurs doivent avoir des objectifs différents; et, enfin, les participants doivent être interdépendants, en ce sens que l'activité ou la tactique choisie par un joueur doit se répercuter sur le bien-être d'autres joueurs. L'application de la théorie des jeux qui a été le plus souvent étudiée concerne probablement les marchés imparfaitement concurrentiels. Sur de tels marchés, il existe deux entreprises ou plus dont chacune se soucie de son propre bien-être sans se préoccuper du bien-être des rivaux; pourtant, le bien-être de chaque entreprise dépend non seulement de ses propres décisions, mais aussi des décisions d'autres entreprises.

La structure de l'élaboration des politiques des provinces s'apparente également à celle de la théorie des jeux. Chaque gouvernement provincial a un ensemble précis d'objectifs à atteindre. Comme nous l'avons signalé dans la première section, conformément à la notion d'un gouvernement motivé par l'intérêt public, ces objectifs peuvent refléter les intérêts généraux des habitants de la province ou les intérêts privés des députés ou des ministres et des fonctionnaires ou, comme c'est souvent le cas, une combinaison des deux. De toute façon, ce qu'il faut retenir, c'est que les divers gouvernements provinciaux ont des objectifs différents et parfois contradictoires. Le gouvernement fédéral, qui a ses propres objectifs, est aussi un participant important, tout comme les administrations locales. Il va sans dire que les politiques adoptées par une province affectent d'autres provinces. En fait, cette interdépendance est synonyme de l'expression « effets externes » dont nous avons parlé dans la section précédente. Sous ce rapport, la différence entre le fédéralisme fiscal classique et la théorie des jeux, c'est que cette dernière accorde une importance absolue à l'interdépendance plutôt que de considérer les effets externes comme une distorsion d'une structure plus fondamentale.

Le simple fait de prétendre que les processus d'élaboration des politiques des provinces peuvent être étudiés dans le contexte de la théorie des jeux ne signifie donc pas qu'il est facile de prédire l'issue de la concurrence que se livrent les provinces en matière de politiques; en effet, il n'existe aucun modèle parfait des interactions stratégiques. La théorie des jeux nous offre seulement un vocabulaire, des outils et un certain nombre de principes, sans lesquels il serait moins facile de comprendre les diverses hypothèses et prédictions de base sur le comportement.

La théorie des jeux se divise en deux parties : la théorie des jeux de coopération et la théorie des jeux de lutte. Les jeux de coopération sont ceux où les joueurs signent des ententes exécutoires concernant leurs

choix de stratégies avant même que les stratégies (ou les politiques) ne soient vraiment appliquées. Les jeux de lutte sont ceux que ne précède pas la signature d'ententes exécutoires : les joueurs peuvent se parler et signer des contrats, mais ils ont la liberté de rompre ces contrats et le feront, à moins d'avoir tout à gagner en ne le faisant pas, comme par exemple, lorsqu'une violation de contrat entraîne de graves sanctions légales. Selon certains analystes, tous les rapports stratégiques devraient être considérés essentiellement comme des jeux de lutte; il est donc préférable de considérer que la théorie des jeux de coopération représente une schématisation ou un raccourci, où les châtiments qui incitent les joueurs à respecter les ententes sont implicites au lieu d'être explicites, comme ils le sont dans les jeux de lutte.

Le dilemme des prisonniers : un exemple

Dans la présente étude, nous nous limitons aux jeux de lutte. La meilleure façon d'amorcer l'étude de la structure de base des jeux de lutte, c'est de partir d'exemples, le plus classique étant celui qu'on appelle le dilemme des prisonniers. Prenons deux voleurs de banque, *P* et *J*, appréhendés à la suite de leur méfait. Le procureur de la Couronne du district leur fait séparément l'offre suivante. Si ni l'un ni l'autre ne passe aux aveux, les éléments de preuve permettraient de les trouver tous deux coupables d'un délit mineur et de les condamner à une peine de deux ans de prison. Si *P* passe aux aveux, mais pas *J*, *P* ne sera condamné qu'à un an de prison, mais *J* à dix ans. Si *J* passe aux aveux, mais pas *P*, les sentences seront inversées. Enfin, s'ils passent tous les deux aux aveux, ils écoperont tous deux de peines de sept ans de prison.

Quelle est l'issue probable d'un tel jeu? Si *P* et *J* pouvaient conclure une entente exécutoire avant le début du jeu, ils pourrait fort bien décider de ne pas passer aux aveux; ils écoperaient alors tous deux de peines de deux ans de prison. Toutefois, toute entente exécutoire est exclue : ils ne peuvent pas compter l'un sur l'autre. Voici le raisonnement que pourrait faire *P* : « Si *J* passe aux aveux et que j'en fais autant, je suis condamné à sept ans de prison; sinon, je prends dix ans. Passer aux aveux constituerait la meilleure tactique. Par contre, si *J* ne passe pas aux aveux, ma sentence sera d'un an de prison si je passe aux aveux et de deux ans si je ne le fais pas. La meilleure tactique est encore de passer aux aveux ». Dans cette situation, la tactique de l'aveu est appelée la tactique dominante; en effet, indépendamment du comportement du rival, c'est la meilleure tactique. *J* se trouve dans une situation identique. La solution des doubles aveux semble s'imposer. Elle est cependant inefficace en ce sens qu'elle a des conséquences beaucoup plus fâcheuses que la solution de l'absence d'aveu. Ce manque d'efficacité des jeux de lutte est un des fondements les plus importants de la théorie des jeux.

Ordinairement, toutefois, il n'existe aucune tactique dominante. Modifions quelque peu le jeu. Supposons qu'on offre à *P* et à *J* d'être tous deux libérés si ni l'un ni l'autre ne passe aux aveux. Dans ce cas, il n'existe aucune tactique dominante pour les deux joueurs. La meilleure tactique pour *J* dépend du choix de *P*. Si *P* passe aux aveux, la meilleure tactique de *J* serait d'avouer aussi. Mais si *P* ne passe pas aux aveux, la meilleure tactique de *J* serait de ne pas passer aux aveux, lui non plus. Cette interdépendance des tactiques optimales constitue aussi un aspect important dans de nombreux jeux.

Pour ce qui est des politiques économiques, les jeux sont beaucoup plus complexes que le jeu du dilemme des prisonniers; en effet, au lieu de deux, il existe ordinairement un vaste assortiment de tactiques possibles. Dans la présente étude, le contexte est le suivant. Par hypothèse, chaque gouvernement a un objectif à atteindre et dispose d'un ensemble de variables d'intervention. Il est impossible de savoir exactement ce que l'objectif d'un gouvernement provincial est ou devrait être. Tel que décrit dans la première section, le problème découlerait, entre autres, de la difficulté d'appréhender la totalité des préférences individuelles et aussi du fait de ne pouvoir dire si un gouvernement provincial se soucie des résidents actuels, des résidents à venir ou peut-être d'un sous-groupe des résidents de sa province. Toutefois, aux fins de cette analyse, postulons simplement un objectif général à atteindre, dont la valeur dépend des politiques adoptées par divers gouvernements.

Les variables d'intervention elles-mêmes sont plus faciles à déterminer et pourraient inclure les taux d'imposition, les niveaux de service, les niveaux du déficit budgétaire et ainsi de suite. Une tactique est associée à chacun de ces groupes de variables d'intervention. Une tactique peut être fort complexe : elle peut spécifier un cheminement critique complet pour les variables d'intervention et non pas une seule valeur à conserver indéfiniment; plus important encore, elle peut comprendre des programmes d'action conditionnels pouvant prendre la forme suivante : « Si mon rival applique un taux d'imposition peu élevé, je ferai de même à la prochaine occasion; mais s'il applique un taux d'imposition élevé, j'appliquerai aussi un taux d'imposition élevé au cours de la prochaine période. »

Compte tenu des éléments de base, y compris les joueurs, les objectifs et les tactiques d'intervention, il est possible d'appliquer la vaste documentation portant sur la théorie des jeux aux processus d'élaboration des politiques du gouvernement fédéral. Les analyses inspirées de la théorie des jeux ne sont pas toutes également pertinentes, ni également bien fondées. Nous proposons donc d'axer la présente étude sur trois éléments précis de la théorie des jeux qui semblent particulièrement pertinents. Le premier élément a trait à la signification de l'équilibre ou de la solution d'un jeu; l'équilibre de Nash est le concept de solution dont nous nous servons. Le deuxième élément recouvre la notion de

vraisemblance ou d'engagement : en tout temps, les stratégies d'équilibre signalées devraient être vraisemblables lorsque le joueur en question est appelé à intervenir. Le troisième élément porte sur le rapport existant entre les résultats des jeux de coopération et des jeux de lutte.

L'équilibre de Nash

Envisageons tout d'abord l'équilibre de Nash. Le principe de base, c'est qu'il y a équilibre de Nash lorsque chaque joueur choisit la tactique qui lui convient le mieux, tenant pour acquises les tactiques choisies par d'autres joueurs. Par exemple, si le joueur *A* choisit sa façon optimale de réagir à la tactique du joueur *B* et que, parallèlement, la stratégie du joueur *B* est sa façon optimale de réagir à la stratégie du joueur *A*, alors, dans un jeu à deux joueurs, les deux stratégies forment un équilibre de Nash. En termes plus explicites, disons que S^i représente l'ensemble de toutes les stratégies possibles du joueur *i* et que T^i représente l'objectif ou la cible du joueur *i*. Chaque joueur *i* choisit un élément de S^i , désigné par s^i , pour tenter d'atteindre le plus possible son objectif. S'il y a *n* joueurs, nous obtenons :

$$T^i = T^i(s^1, s^2, \dots, s^n).$$

L'interdépendance caractérisant la structure du jeu reflète le fait que T^i dépend autant de s^i que des stratégies des autres joueurs. Les choix de stratégies $s^* = (s^{1*}, s^{2*}, \dots, s^{n*})$ forment un équilibre de Nash si, pour chaque joueur *i* et par rapport à s^i, s^{i*} maximise $T^i(s^{1*}, \dots, s^{i-1*}, s^i, s^{i+1*}, \dots, s^{n*})$. En d'autres termes, chaque joueur *i* considère que la stratégie s^j de chaque autre joueur est fixe à son niveau d'équilibre s^{j*} et choisit sa stratégie optimale s^{i*} .

Nous devons à Nash (1951) cette notion de la solution d'un jeu de lutte; elle est parfois appelée un « équilibre de lutte » ou simplement un « point d'équilibre ». Des exemples d'équilibre de Nash ont cependant été avancés avant lui. Le premier exemple connu d'un tel équilibre a été formulé par Cournot (1838) et est appelé l'« équilibre de Cournot ». Il s'agit d'un équilibre de Nash s'appliquant à une situation où les joueurs sont des entreprises qui cherchent à maximiser leurs profits et où chaque entreprise doit choisir un seul niveau de production. Dans le cas de cette configuration de tactiques restreintes, l'équilibre de Nash comprend la notion selon laquelle chaque entreprise tient pour acquis le niveau de production de son rival, sans tenter de prévoir les réactions possibles aux changements qu'elle pourrait apporter à sa propre décision.

Un autre exemple simple d'un équilibre de Nash est l'« équilibre de Bertrand », qui survient lorsque des entreprises cherchant à maximiser leurs profits utilisent comme groupes de tactiques les prix qu'elles pourraient exiger. Cet équilibre renferme donc l'idée que chaque entreprise tient pour acquis les prix de ses rivaux. Les équilibres de Cournot et de Bertrand sont des notions de solution concurrentes qui s'appli-

quent au même climat économique mais qui ont des résultats différents. Pour savoir lequel de ces équilibres convient le mieux dans une situation donnée, il faut déterminer si, dans les faits, les entreprises fixent les quantités et laissent les prix varier pour équilibrer le marché ou si elles fixent les prix et laissent la production devenir la variable dépendante. Harry Johnson (1953) a analysé, en appliquant un équilibre de Nash aux niveaux des tarifs douaniers fixés par divers pays, les thèses des tarifs douaniers optimaux. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, un équilibre de Nash est utilisé explicitement ou implicitement dans les derniers documents qui ont été publiés sur les finances publiques; consulter, par exemple, Buchanan et Goetz (1972) et Starrett (1980).

Ces exemples d'équilibre de Nash pêchent tous par l'apparente naïveté qu'ils prêtent aux joueurs. Par exemple, il semble étrange de supposer qu'une entreprise considère que les prix de ses rivaux sont fixes lorsqu'il est évident que d'autres entreprises peuvent modifier leurs prix si la première entreprise change le sien. Dans ces exemples, l'équilibre de Nash ne permet pas d'intégrer des réactions ou des représailles dans le raisonnement des entreprises. Il faut toutefois reconnaître que ce manque de raffinement de la part des joueurs n'est pas une caractéristique générale de l'équilibre de Nash mais plutôt une conséquence de la simplicité de la configuration tactique.

Si l'attitude stratégique d'une entreprise ne comprend réellement que le choix d'un prix unique et définitif, alors il devient impossible pour les entreprises d'envisager des représailles. Avant de choisir son prix, le directeur de chaque entreprise peut tenter de prévoir les gestes de ses rivaux et déterminer à l'avance de façon implicite l'équilibre de Nash, mais dès que le choix du prix d'équilibre a été fait, le jeu prend fin. Lorsque nous déplorons la naïveté apparente des entreprises, nous disons en fait que la configuration stratégique est incomplète et que les entreprises devraient pouvoir avoir recours à une tactique du genre : « J'exigerai le prix p maintenant, mais, le mois prochain, le prix que j'exigerai dépendra de ce que feront mes rivaux au cours de ce mois-ci. » Malheureusement, pour être en mesure de résoudre la plupart des problèmes, il faut partir de configurations de tactiques simples, c'est-à-dire qui sont manifestement incomplètes. Il est toutefois possible d'aller au-delà des jeux simples à « une seule tactique », comme les jeux de Cournot et de Bertrand, et d'envisager des tactiques plus complexes. Tout d'abord, un agent peut avoir le choix entre deux variables stratégiques ou plus, caractérisées par un certain ordre. Il se peut qu'une entreprise choisisse d'abord son capital-actions et ensuite la production correspondante (comme dans Eaton et Lipsey, 1980, ou Dixit, 1980), ou qu'elle ait simplement à déterminer à plusieurs reprises le niveau de sa production pour l'année en cours, l'année suivante et ainsi de suite.

Lorsque des joueurs disposent de plus d'une variable stratégique et que ces tactiques possèdent une certaine structure chronologique, ils

font implicitement des menaces en choisissant leurs tactiques. La tactique d'une entreprise peut avoir l'allure suivante : au cours de la période 1, le capital-actions x sera déterminé; au cours de la période 2, le niveau de production sera fixé. Toute modification possible du niveau de production serait associée à la différence en capital-actions du rival y parce que le capital-actions du rival modifie sa capacité de concurrencer sur le marché de la production. Les réactions associées aux divers choix de capital-actions constituent des menaces. Une structure plus simple, mais semblable, survient lorsque les gouvernements choisissent des taux d'imposition au cours de périodes successives. Voici l'allure que pourrait avoir une stratégie : le taux d'imposition t sera utilisé au cours de la période 1; si mon rival choisit un taux d'imposition peu élevé au cours de la période 1, alors je choisirai un taux d'imposition peu élevé au cours de la période 2, mais s'il utilise un taux d'imposition élevé au cours de la période 1, je choisirai un taux d'imposition élevé au cours de la période 2.

Les tactiques : vides de sens ou vraisemblables

De façon générale, il existe deux types de menaces : les menaces vides de sens et les menaces vraisemblables. Une menace vide de sens est une menace qu'il n'est pas dans l'intérêt du joueur d'exécuter lorsque (et si) le moment vient de le faire. Une menace vraisemblable est une menace que le joueur a une raison d'exécuter. Une notion généralement acceptée de la théorie des jeux, que Schelling (1956) a le premier décrit de façon non officielle, c'est que les menaces manifestement vides de sens ne devraient pas être admises. Voici le deuxième élément de la théorie des jeux dont nous nous préoccuperons : les tactiques d'équilibre devraient être vraisemblables.

Prenons le scénario suivant. Un jour, un voisin que vous connaissez bien frappe à votre porte et dit : « Donne-moi 100 \$, sinon je me tue. » C'est la tactique qu'il avance. Vous êtes raisonnablement bien disposé à son endroit et vous n'hésiteriez certainement pas à dépenser 100 \$ pour lui sauver la vie. Par conséquent, si vous le prenez au sérieux, votre tactique sera de lui donner 100 \$. L'équilibre de Nash est formé de ces deux coups et votre voisin n'est jamais tenu d'exécuter sa menace. Supposons cependant que votre voisin ne se suiciderait pas vraiment simplement parce que vous lui refuseriez ce 100 \$; sa menace n'est pas vraisemblable, elle est vide de sens. En tant qu'analystes, nous pourrions rejeter l'équilibre de Nash comportant une menace invraisemblable.

À l'instar de l'équilibre de Nash lui-même, on croit dans plusieurs domaines qu'il faut se limiter aux menaces vraisemblables. En macro-économie, cette notion s'appelle la « cohérence dynamique » et, dans la théorie des jeux, c'est la « perfection des sous-jeux ». Pour décrire cette notion, la documentation sur l'organisation industrielle utilise l'expres-

sion « contrainte de vraisemblance » et le terme « engagement ». Les contraintes de vraisemblance limitent l'ensemble des équilibres de Nash qui sont possibles dans une organisation stratégique. Elles signifient aussi que des agents peuvent prendre des mesures préalables dans l'intention expresse de s'engager ou de s'obliger à exécuter des menaces qu'ils n'exécuteraient pas habituellement, pour se procurer des avantages stratégiques. L'exemple le mieux connu d'un tel comportement concerne les entreprises qui s'assurent une capacité excédentaire pour empêcher l'accès à un certain marché¹³. Comme nous le démontrerons dans la section suivante, des applications semblables se présentent dans l'analyse des politiques gouvernementales.

Signalons que les questions de vraisemblance ne reposent nullement sur une quelconque incertitude à propos de la nature d'un rival. Je connais mon rival et seules les interventions que je sais être dans son meilleur intérêt sont des menaces vraisemblables de sa part. L'étape suivante, qui ne relève pas de la présente étude, consiste à ajouter au problème des renseignements imparfaits ou incomplets sur les rivaux. Dans une telle situation, il se peut que chaque joueur ait des raisons de prendre certaines mesures pour se donner la réputation d'être un certain genre de joueur. Cela s'appelle « se créer une réputation ».

Lorsqu'il est nécessaire d'asseoir sa crédibilité ou de se créer une réputation, il en découle des coûts économiques réels et importants. Dans le cas des entreprises, une capacité excédentaire et des investissements prématurés sont un exemple de ces coûts (dans une perspective sociale). On remarque aussi pareils phénomènes dans le cas du comportement des gouvernements. Il faut toutefois réaliser que bien que des ressources servant à asseoir une crédibilité ou à créer une réputation constituent des ressources gaspillées dans un monde idéal dirigé par un planificateur bienveillant, il peut s'agir d'une affectation utile de ressources dans le monde imparfait qui est le nôtre.

Un autre point à éclaircir a trait à l'importance de la séquence des décisions d'ordre politique. Si un joueur choisit une certaine variable d'intervention avant un autre joueur, l'équilibre de Nash est alors très différent de celui auquel on aboutit lorsque les deux joueurs effectuent leur choix simultanément. Les exemples les mieux connus se dégagent encore une fois de l'étude des entreprises imparfaitement concurrentielles. Si deux entreprises choisissent simultanément des quantités applicables à une période, l'équilibre de Nash obtenu est l'équilibre de Cournot dont nous avons déjà parlé. Par contre, si une entreprise choisit son niveau de production avant l'autre, l'équilibre de Nash alors vraisemblable (ou d'information parfaite sur le sous-jeu) oblige la première entreprise à prévoir la réaction de la seconde. Le résultat, communément appelé la solution de « Stackelberg », sera très différent de la solution de Cournot. Dans ce cas, une entreprise est avantagée lorsqu'elle peut agir avant son rival, plutôt qu'en même temps que lui.

Les résultats : coopération ou lutte

Le troisième élément majeur de la théorie des jeux dont nous désirons nous inspirer a trait aux comparaisons possibles entre les jeux de coopération et les jeux de lutte. Par rapport aux jeux de coopération, les jeux de lutte tendent à aboutir à des résultats inefficaces. Si tout jeu en était un de coopération, c'est-à-dire si, d'une certaine façon, les joueurs pouvaient conclure des ententes exécutoires, alors tous les joueurs s'en trouveraient mieux. Il est possible de considérer qu'un « code d'éthique » provincial est une façon de tenter d'obtenir des résultats de coopération. En outre, les jeux de lutte se caractérisent souvent par plusieurs équilibres de Nash ou par plusieurs résultats possibles. Ordinairement, certains de ces résultats sont de qualité supérieure ou se rapprochent davantage de ceux que produisent les jeux de coopération. À tout le moins, un « code d'éthique » pourrait permettre aux provinces de choisir l'équilibre de lutte qu'elles préfèrent.

Habituellement, les jeux de coopération ont plus d'un résultat possible. L'important consiste alors à choisir entre divers résultats optimaux. En fait, l'essentiel dans les jeux de coopération réside dans la distribution d'un tout fixe plutôt que dans la maximisation du volume du tout.

En résumé, voici les principales notions de la théorie des jeux dont nous nous inspirerons pour analyser les politiques gouvernementales : l'équilibre de Nash en tant que concept de solution, l'importance des contraintes d'engagement et de vraisemblance et le rôle d'un code d'éthique pour obtenir des résultats efficaces de coopération.

Les travaux classiques traitant de la théorie des jeux sont de von Neumann et Morgenstern (1944) qui traitent toutefois d'une catégorie de jeux d'intérêt limité : les jeux à deux de somme constante (il s'agit de jeux où les joueurs partagent un tout fixe). Luce et Raiffa (1957) ont effectué une des premières études générales de qualité. Un volume général plus récent est celui de Shubik (1982), et l'ouvrage de Friedman (1977) est un classique sur les applications de la théorie des jeux de lutte aux marchés imparfaitement concurrentiels. Dans sa forme générale, Nash (1950, 1951) a été le premier à formuler la notion de l'équilibre de Nash. Les ouvrages classiques sur les diverses formes que peut prendre la contrainte de vraisemblance comprennent, en plus de Schelling (1956), Schelling (1960) et Selten (1975). Kreps et Wilson (1982) ont décrit la notion de création d'une réputation dans des jeux à information incomplète.

Les politiques spécifiques

La présente section a pour objet la mise en application des principes de la théorie des jeux, décrits dans la section précédente, à des domaines spécifiques d'intervention. Il ne s'agit pas d'être exhaustif, mais d'en choisir qui illustrent bien la façon dont la théorie des jeux peut être mise

en pratique. Nous avons retenu trois domaines d'intervention en particulier : la politique industrielle, les services gouvernementaux et la politique fiscale.

Limitée à l'analyse de quelques exemples seulement, la présente étude ne peut rendre justice aux nombreux travaux portant sur les relations fédérales-provinciales et sur l'élaboration des politiques provinciales au Canada. Un point important concerne la façon dont certaines politiques du gouvernement central influent sur les règles du jeu auxquelles les provinces sont soumises. Par exemple, le niveau élevé du salaire minimum fixé par les provinces pourrait s'expliquer, en partie, comme une réponse au financement (partiel) par le gouvernement fédéral du régime d'assurance-chômage. On peut trouver d'autres exemples de mesures prises par les provinces en réponse à des politiques fédérales dans l'ouvrage de Courchene (1980) et dans d'autres ouvrages. Quoiqu'il en soit, nous insistons sur le fait que bien qu'éclairants et importants, les points débattus ici sont loin de couvrir toute la question.

La politique industrielle

Dans cette étude, nous entendons par politique industrielle toute politique visant à influencer sur la structure industrielle d'une province. Le simple fait pour une province de concéder des allègements fiscaux ou d'octroyer des subventions à des entreprises pour les attirer constitue une forme directe de politique industrielle. L'investissement fait dans l'infrastructure d'un pays ou d'une région (routes, installations portuaires, réseaux de communications, etc.) pour attirer certains types d'industries constitue une autre forme de politique industrielle, celle-là indirecte.

On peut saisir assez facilement le problème de fond que pose la rivalité entre les provinces suscitée par l'utilisation de politiques fiscales et de politiques d'octroi de subventions visant à influencer sur la structure industrielle. Considérons le simple jeu suivant. Une entreprise étrangère a le choix entre deux provinces pour installer une usine. Un profit net ou une rente (noté R), est associé à l'implantation de l'entreprise. Ce profit sera réparti en dividendes versés aux actionnaires de l'entreprise, en sommes versées aux travailleurs au-delà du coût d'option et en recettes fiscales pour le gouvernement de la province.

S'il n'y a qu'un seul gouvernement en jeu, l'entreprise et le gouvernement peuvent négocier leur part respective des rentes. Il se peut même que le gouvernement soit en meilleure position pour négocier. Si, toutefois, deux provinces sont en lice pour obtenir l'usine, elles renchériront l'une sur l'autre, si elles n'agissent pas de façon coopérative. Si, par ailleurs, l'entreprise est réellement indifférente quant aux deux emplacements, sauf pour ce qui est des avantages fiscaux, et si les provinces sont symétriques, l'équilibre de Nash des niveaux d'imposition suppose qu'aucune des deux provinces ne retirera de profit net.

Le raisonnement est le suivant. Si le taux d'imposition de la province *A* est inférieur à celui de la province *B*, la province *B* ne gagnera jamais rien à rester sur sa position, puisque l'entreprise s'installera en *A*. La province *B* a donc tout intérêt à baisser son taux d'imposition au-dessous de celui de *A* tant qu'un profit net résiduel, si petit soit-il, pourra être réalisé. Dès que *B* agit de la sorte, la province *A* se retrouve dans la position où *B* se trouvait précédemment. Ce processus se répétera jusqu'à ce que les profits nets du gagnant éventuel deviennent nuls. Qu'arrive-t-il si les deux provinces se retrouvent à égalité? Elles auraient encore intérêt à baisser leur taux d'imposition au-dessous de celui de l'autre, selon les hypothèses du modèle de Nash, parce que chacune d'elles est censée prendre comme donnée le taux d'imposition fixé par son rival et peut donc, de son point de vue, être certaine d'attirer l'usine en n'ayant qu'à diminuer légèrement son taux d'imposition. L'assurance d'obtenir un rendement, même légèrement inférieur, l'emportera toujours sur une probabilité de 50 % d'obtenir un rendement légèrement supérieur. Par conséquent, les deux provinces continueront de se faire la lutte en abaissant leur taux d'imposition, même si elles se retrouvent à égalité en cours de route.

Si le fait d'attirer avec succès une usine dans une province donnée apporte des bénéfices nets aux travailleurs locaux, le gouvernement de cette province, surtout s'il se préoccupe de l'intérêt public et de celui des travailleurs concernés, sera incité à octroyer des subventions de plus en plus importantes à l'entreprise, tant et aussi longtemps que le montant des subventions n'égalera pas les bénéfices nets aux travailleurs locaux.

Ce modèle est identique au modèle de Bertrand (1883) de la réduction des prix par les entreprises. Comme à ce dernier, on peut lui reprocher d'être trop extrême, du moins plus que ne le laisse croire la réalité. Or, la réalité elle-même est plus complexe. Les interventions des agents économiques, notamment celles des gouvernements provinciaux, sont habituellement plus complexes que ne le suppose le modèle. Qui plus est, les provinces ne sont pas symétriques et doivent en outre prendre plus d'une décision à la fois.

Ce modèle a toutefois le mérite de saisir, dans un contexte idéal, les raisons qui motivent les gouvernements provinciaux en situation de lutte. Dans la réalité, les décisions politiques comportent certainement un élément de cette rivalité entre provinces, ce qui engendre des résultats qui réduisent le bien-être national¹⁴.

Il existe une variante de ce modèle de base qui suppose que chaque province a le choix parmi toute une gamme d'investissements possibles et que certains investissements, ceux qui confèrent à la province en question un avantage particulier, attireront l'usine même si le taux d'imposition est plus élevé dans cette province qu'ailleurs, tandis que d'autres investissements seront risqués même à des taux d'imposition peu élevés. N'importe quel taux d'imposition, étant donné les taux

d'imposition des autres provinces, attirera certains types d'investissements et pas d'autres. Prenons encore le cas où il y a deux joueurs; les fonctions économiques des provinces *A* et *B* peuvent s'écrire respectivement de la façon suivante :

$$T^A = T^A(t^A, t^B); T^B = T^B(t^A, t^B) \quad (1)$$

où t^A et t^B sont les taux d'imposition fixés par les deux provinces.

La province *A* tente de maximiser T^A en choisissant t^A , t^B étant donné. Mathématiquement, cela correspond à prendre la dérivée de T^A par rapport à t^A et à l'égaliser à zéro. De même, la province *B* tente de maximiser T^B en choisissant t^B , ce qui revient à prendre la dérivée de T^B par rapport à t^B et à l'égaliser à zéro.

$$\partial T^A / \partial t^A = 0. \quad (2)$$

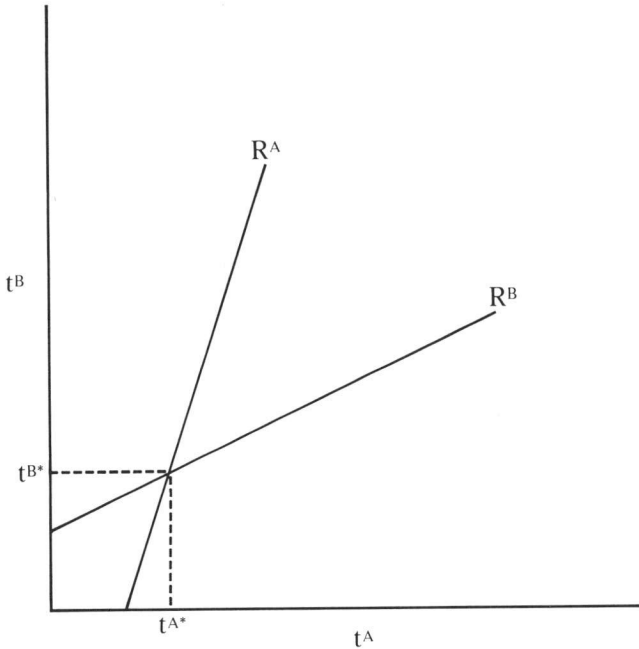
$$\partial T^B / \partial t^B = 0. \quad (3)$$

La condition (2) représente le choix optimal de t^A pour toute valeur donnée de t^B . Si t^B , le taux d'imposition de la province *B*, était différent, alors la valeur optimale de t^A pour la province *A* serait différente. Par exemple, si la province *B* fixait un taux d'imposition très bas (ou offrait des allègements fiscaux), alors la province *A* trouverait que son taux d'imposition optimal est aussi très bas; autrement, la plupart des investissements intéressants convergeraient vers la province *B*. Par contre, si la province *B* fixait son taux d'imposition à un niveau élevé, la province *A* aurait elle aussi comme choix optimal de fixer un taux d'imposition raisonnablement élevé, parce qu'il lui serait alors possible de faire payer plus d'impôts sans perdre pour autant d'investissements potentiels.

À chaque choix de t^B correspond une valeur optimale de t^A . La relation décrivant la valeur optimale de t^A pour chaque valeur possible de t^B est quelquefois appelée la « fonction de réaction » de t^A . De façon analogue, l'expression (3) représente la fonction de réaction montrant le choix optimal de t^B pour toute valeur donnée de t^A . L'équilibre de Nash des niveaux d'imposition se produit lorsque les deux fonctions de réaction sont satisfaisantes en même temps, soit au point d'intersection de la figure 2-1. À ce point d'intersection, chaque province a fait le meilleur choix possible du taux d'imposition, compte tenu du taux d'imposition choisi par l'autre province.

L'équilibre de Nash (en situation de lutte) peut être comparé avec le maximum combiné qui résulterait soit d'une administration centralisée, soit d'un comportement entièrement coopératif de la part des joueurs.

FIGURE 2-1



Ce maximum combiné est obtenu en maximisant la somme de T^A et T^B par le choix de t^A et de t^B . T représente cette somme totale :

$$T(t^A, t^B) = T^A(t^A, t^B) + T^B(t^A, t^B). \tag{4}$$

Le maximum de T est obtenu en égalant les dérivées de T par rapport à t^A et t^B à zéro, ce qui donne :

$$\frac{\partial T}{\partial t^A} = \frac{\partial T^A}{\partial t^A} + \frac{\partial T^B}{\partial t^A} = 0. \tag{5}$$

$$\frac{\partial T}{\partial t^B} = \frac{\partial T^A}{\partial t^B} + \frac{\partial T^B}{\partial t^B} = 0. \tag{6}$$

Les expressions (5) et (6) peuvent être comparées avec les expressions (2) et (3). Si on compare les expressions (2) et (5), on constate que, dans l'équilibre de Nash, le terme $\frac{\partial T^B}{\partial t^A}$ n'apparaît pas. En d'autres mots, en fixant son taux d'imposition t^A en situation de lutte, la province A ne tient pas compte du coût qu'elle impose à la province B . Les termes $\frac{\partial T^A}{\partial t^A}$ et $\frac{\partial T^A}{\partial t^B}$ représentent donc les retombées ou les effets externes

des décisions prises en situation de lutte. À cause de ces effets externes, l'équilibre de Nash en situation de lutte représente une solution inefficace d'un point de vue national. Chacune des deux provinces gagnerait à raffiner son jeu. Notamment, les solutions provenant de situations de lutte donnent lieu à des taux d'imposition plus faibles que ceux découlant de solutions trouvées de façon coopérative. Cela illustre un principe fondamental, à savoir que la concurrence entre les provinces sur le plan fiscal aboutit à l'établissement de taux d'imposition suboptimaux et à la perte de recettes fiscales. Le fait d'ajouter d'autres provinces ne ferait qu'aggraver le problème.

Jusqu'à présent, nous avons supposé que les investissements provenaient de sources étrangères. Dans ce cas-là, les coûts de la concurrence sur le plan fiscal sont évidents. La concurrence entre les provinces ne fait que transférer la richesse entre les mains d'actionnaires étrangers, ce qui, on l'imagine, paraît peu attrayant d'un point de vue national. Mais qu'en est-il si les investissements en question proviennent en partie ou en totalité de sources canadiennes? Cette concurrence entre provinces ne fait alors que transférer la richesse des mains des contribuables canadiens aux mains d'actionnaires canadiens. Il n'y a apparemment, dans ce dernier cas, aucune raison évidente de conclure que le résultat est bon ou mauvais.

Néanmoins, en termes de bien-être, il y a toujours un coût net à la rivalité interprovinciale. En général, les gouvernements rendent des services importants et ces services doivent être financés. Si les gouvernements agissent dans l'intérêt public, les divers secteurs d'activité seront taxés de telle façon que le coût marginal de la taxe, en termes de bien-être, sera égal dans tous les secteurs et inclura un impôt sur le revenu des sociétés. La rivalité interprovinciale, en incitant à offrir des allègements fiscaux dans certains secteurs, fera en sorte que les taxes augmenteront dans d'autres et que les recettes fiscales et la quantité de services offerts diminueront dans l'ensemble de l'économie, abaissant ainsi le niveau global de bien-être du pays.

D'aucuns inclinent naturellement à penser que les effets de ce fardeau fiscal supplémentaire sont secondaires par rapport aux purs transferts de rentes qui surviennent en présence des investissements étrangers. Or, Usher (1982) donne un exemple (arbitraire, il faut en convenir) dans lequel le fardeau fiscal supplémentaire qu'apporte une hausse des recettes fiscales est comparable au montant de cette hausse : une hausse de un dollar des recettes fiscales diminue de un dollar la richesse du secteur privé et cause de plus une perte d'efficacité additionnelle d'environ un dollar¹⁵. Si l'exemple d'Usher est représentatif, alors la concurrence provoquerait d'importantes inefficacités, même dans le cas où les sources d'investissement sont entièrement canadiennes.

Le jeu de l'impôt appliqué à la politique industrielle est semblable dans sa structure au problème que pose aux provinces le choix du niveau

d'imposition des biens transmis par succession : chaque province a intérêt à exiger moins que les autres et, dans l'équilibre de Nash, très peu de recettes provenant de ce type d'impôt entrent dans les coffres des provinces.

Le modèle analytique simple décrit ici réussit, à notre avis, à cerner le problème fondamental que pose l'établissement de taux d'imposition en situation de concurrence. Il existe une solution découlant de la coopération qui est préférable pour les deux provinces, à la solution de l'équilibre de Nash en situation de lutte. Cette solution efficace expose toutefois chaque province à la tentation irrésistible de faire défection, en baissant son taux d'imposition au-dessous de celui de l'autre province pour réaliser des bénéfices à court terme. La solution efficace ne constitue donc pas un résultat équilibré. Cette situation rappelle celle que l'on a convenu d'appeler le « dilemme des prisonniers » et est identique au problème classique qui se pose pour les pays qui forment un cartel, comme l'OPEP, lorsqu'ils tentent de s'entendre pour maintenir des prix élevés.

Considérons maintenant une extension du modèle permettant de tenir compte de la mise en place d'une infrastructure provinciale en tant qu'instrument de la politique industrielle. Dans ce nouveau cadre, les provinces font face à un processus décisionnel en deux étapes. D'abord, elles doivent prendre une décision concernant l'infrastructure elle-même; ensuite, elles doivent fixer leur taux d'imposition ou le montant des subventions qu'elles veulent accorder, voire les deux. Toutes choses étant par ailleurs égales, une infrastructure plus attrayante augmentera les profits que les entreprises pourront tirer de l'exercice d'une activité économique au niveau local et accroîtra par conséquent les recettes fiscales auxquelles le gouvernement peut s'attendre. Dans un univers sans complexité, les gouvernements sont justifiés de construire des routes, des ponts, des installations portuaires, etc., puis de récupérer les coûts à même les taxes prélevées auprès de ceux qui profitent de l'infrastructure ainsi construite.

Toute solution efficace supposerait qu'on investisse dans l'infrastructure jusqu'à ce que le coût marginal de l'investissement égale l'avantage marginal à tirer des taxes et des surplus de diverses sortes. Toutefois, la rivalité interprovinciale sur le plan de l'infrastructure poussera en général les provinces à développer de façon excessive leur infrastructure.

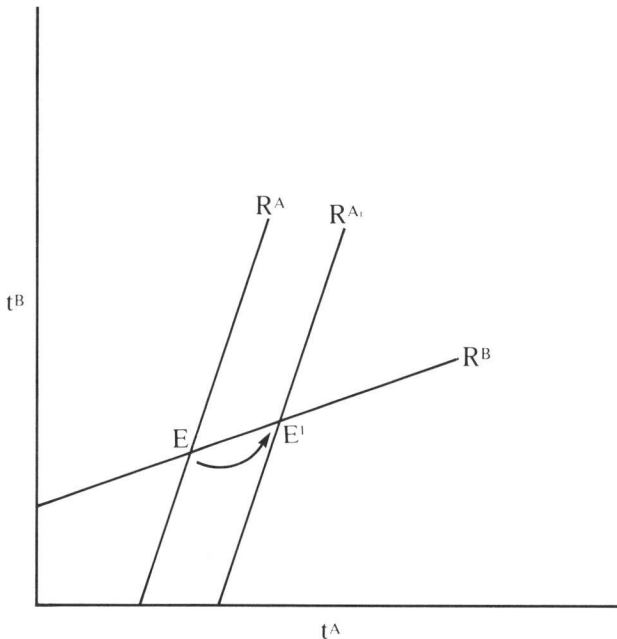
Il est un peu plus compliqué d'intégrer ce phénomène dans un modèle que de considérer un simple équilibre de Nash des niveaux d'imposition. La structure est semblable à celle que décrivent Brander et Spencer (1983) et s'inspire des modèles oligopolistiques de Dixit (1980) et d'Eaton et Lipsey (1980). La difficulté vient du fait que l'équilibre de Nash des niveaux d'imposition sera indéniablement influencé par l'infrastructure en place dans chaque province. Une infrastructure plus développée provoque une « offre » supérieure de projets d'investissement de la part

des entreprises, pour des niveaux d'imposition donnés, modifiant d'autant les données du problème pour les entreprises qui doivent prendre une décision. Les taux d'imposition de la solution d'équilibre seront donc fonction des niveaux d'infrastructure. I^A et I^B symbolisant l'investissement dans l'infrastructure des provinces A et B respectivement, nous pouvons écrire :

$$t^A = t^A(I^A, I^B); t^B = t^B(I^A, I^B) \quad (7)$$

On peut comprendre cette relation en considérant le diagramme des fonctions de réaction. Une augmentation de I^A signifie que la province A devient plus intéressante, ce qui fera augmenter le taux d'imposition t^A optimal pour cette province, nonobstant le taux d'imposition fixé par la province B . Bref, la fonction de réaction de la province A se déplace vers la droite, amenant des taux d'imposition plus élevés dans le cas des deux provinces, comme l'indique la nouvelle intersection E' , qui devient le nouveau point d'équilibre tel qu'indiqué dans la figure 2-2.

FIGURE 2-2



En fait, les taux d'imposition sont déterminés par I^A et I^B , de sorte que le jeu consiste désormais à choisir I^A et I^B . Le choix de I^A par la province A doit maintenant tenir compte de trois facteurs. D'abord, les augmentations

de I^A font en sorte qu'il devient plus intéressant d'investir dans la province A et haussent les bénéfices que la province pourrait tirer des investissements éventuels. Cette hausse des bénéfices devrait être comparée avec un deuxième effet : les coûts d'infrastructure. Pour atteindre une efficacité globale, il faudrait que l'infrastructure soit développée jusqu'au point où les coûts additionnels annulent les avantages additionnels.

Il y a toutefois un troisième effet. Les augmentations de I^A hausseront le taux d'imposition de la province B qui satisfait à l'équilibre de Nash, comme on peut le voir dans la figure 2-2. Cet effet pourrait être appelé un effet de stratégie et la province A en tiendra compte dans son choix de I^A . Essentiellement, le choix de I^A et de I^B oriente les règles du jeu de l'impôt que jouent les deux provinces. L'existence de cet effet de stratégie ajoute une nouvelle incitation à investir dans l'infrastructure, en plus de celle qui consiste à vouloir attirer les investisseurs.

Cette nouvelle incitation à investir dans l'infrastructure correspond en fait à la « menace vraisemblable » propre au modèle de la théorie des jeux. En investissant dans son infrastructure, la province A s'engage à hausser son taux d'imposition sur les investissements du secteur privé. Qui plus est, un taux d'imposition plus élevé de la province A amènera la province B à élever elle aussi son taux d'imposition (comme on peut le constater dans le diagramme des fonctions de réaction). En fait, l'investissement réalisé par la province A au cours d'une période donnée amène indirectement la province B à hausser son taux d'imposition durant la période suivante. Un investissement dans l'infrastructure d'une province est donc un investissement visant à influencer le comportement de l'autre province. Les deux provinces se retrouvent par conséquent face aux mêmes incitations, qui provoquent un même surinvestissement dans leur infrastructure. Ces investissements sont inutiles du point de vue des deux provinces réunies, chaque province épuisant des ressources réelles dans le seul but d'inciter l'autre à élever son taux d'imposition. En principe, les deux provinces pourraient simplement s'entendre pour fixer le taux d'imposition le plus élevé sans devoir épuiser des ressources réelles. Le problème, c'est que des incitations unilatérales ou des incitations en situation de lutte rendent de telles ententes difficiles à conclure et à respecter.

Il est à noter que ce raisonnement suppose que les provinces prévoient avec précision quelles seront les conséquences des modifications apportées à l'infrastructure sur l'équilibre des taux d'imposition. C'est là un exemple de ce qu'on appelle un « équilibre parfait ou vraisemblable en jeu partiel ». Encore une fois, le modèle donne un portrait rigide et peut-être même extrême de la politique gouvernementale. De toute évidence, personne ne peut prétendre que les gouvernements ont le même entêtement, ni qu'ils disposent de la même information, que ce qui est supposé ici. L'analyse réussit néanmoins à cerner une tendance centrale importante de la rivalité entre provinces en situation de lutte. Les effets de

stratégie engendrent des incitations à surinvestir dans certains types d'infrastructure.

La politique budgétaire

Lorsque nous parlons dans cette section de politique budgétaire, nous parlons du déficit ou de l'excédent net d'un gouvernement. Un gouvernement peut utiliser un déficit (ou un surplus) budgétaire pour influencer sur la demande globale à des fins de stabilisation macro-économique; la politique budgétaire est généralement considérée dans la plupart des pays comme étant du ressort des gouvernements nationaux. Au Canada, toutefois, on prête beaucoup d'attention aux politiques budgétaires des provinces.

Le raisonnement normal (voir Oates, 1972) veut que les provinces, si elles étaient laissées à elles-mêmes, interviendraient trop peu par le biais de la politique budgétaire parce qu'elle entraîne le plus souvent des avantages aux autres provinces. Prenons, par exemple, un cas type de déficience de la demande globale keynésienne et du sous-emploi qui lui est associé. Supposons que l'Alberta adopte une politique budgétaire expansionniste en favorisant la demande locale de biens et services. Dans la mesure où leur revenu disponible aura augmenté, les Albertains demanderont plus de biens de consommation, mais la plus grande partie de cette demande accrue sera pour des biens produits à l'extérieur de l'Alberta. Le reste du Canada se développerait, en tirant profit d'un endettement des contribuables albertains.

En raison de cet effet externe, le gouvernement de l'Alberta, dont nous supposons qu'il ne prendra pas de mesures qui aillent au-delà du point auquel les coûts marginaux égalent les avantages marginaux pour l'Alberta, interviendra trop peu d'un point de vue national, au niveau de la politique budgétaire. Toutes les provinces seront dans la même situation, de sorte que trop peu d'initiatives seront prises au niveau de la politique budgétaire.

D'un autre côté, on pourrait dire que les habitants actuels d'une province, disons l'Alberta, se considèrent comme capables de déménager n'importe où au Canada. Ils ne considéreraient donc pas la dette fiscale contractée par leur province comme un coût pour eux, étant donné qu'ils pourraient toujours s'y soustraire en changeant de province. Une telle structure d'incitations, dans le cadre d'une politique budgétaire expansionniste, risque d'amener la tendance à trop dépenser plutôt que pas assez.

De toute façon, aucun de ces raisonnements ne peut être retenu comme argument contre la politique budgétaire des provinces, en autant que le gouvernement national participe aussi au jeu. Considérons le cas où toutes les provinces, plus ou moins simultanément, annonceraient et voteraient des budgets qui seraient suivis d'un budget du gouvernement

fédéral. La structure de la théorie des jeux laisse entendre que les provinces devraient prévoir les modalités suivant lesquelles le gouvernement fédéral fixera la politique budgétaire et que le gouvernement fédéral devrait, quant à lui, tenir compte de la situation financière des provinces avant de décider de sa politique finale. Dans ce contexte, du point de vue national, les provinces pourraient toujours avoir intérêt à trop investir ou à ne pas investir suffisamment dans leurs politiques budgétaires respectives. Toutefois, dans ce dernier cas, le gouvernement fédéral pourrait alors tout simplement rajouter à la somme des montants prévus dans les politiques provinciales pour qu'ils atteignent le niveau approprié. Il s'agit là d'un principe fondamental assez important. En présence d'effets externes positifs, il n'y a aucune perte d'efficacité à permettre aux provinces d'adopter des politiques. Cela ne signifie pas qu'on veuille que les provinces aient tous les pouvoirs en matière de politique, ni même qu'on veuille qu'elles puissent agir immédiatement après le gouvernement fédéral, mais le fait d'obliger les provinces à agir en premier, avant que le gouvernement fédéral n'adopte sa politique, permettra d'atteindre l'optimum dans ce contexte.

Les services

La principale activité des gouvernements provinciaux réside dans la prestation de services. Dans le cas de la plupart des services, l'interdépendance stratégique des provinces est relativement faible; toutefois, comme nous l'avons mentionné dans l'introduction au sujet du fédéralisme fiscal, les effets de la migration peuvent provoquer des interdépendances. Dans la mesure où l'existence des effets provoqués par la migration est un fait reconnu, chaque province se voit incitée à se départir de ses habitants qui lui imposent des coûts nets et à favoriser l'arrivée de personnes qui lui confèrent des avantages nets.

Les effets migratoires, notamment en regard des paiements de péréquation, ont fait l'objet de nombreuses études¹⁶. L'exemple qui suit illustre le principe essentiel de l'interaction stratégique. Chaque gouvernement provincial se préoccupe du sous-emploi dans sa province. De plus, toute réduction temporaire du chômage local au-dessous d'un niveau comparable (quoique pas nécessairement égal) aux niveaux de sous-emploi dans les autres provinces tend à encourager la migration interne, jusqu'à ce qu'apparaisse une nouvelle structure d'équilibre du sous-emploi.

Les gouvernements provinciaux sont donc enclins à décourager ou à pénaliser les chercheurs d'emploi de l'extérieur de leur province respective et un équilibre de Nash des politiques d'emploi supposerait certainement un certain nombre d'obstacles à la mobilité de la main-d'oeuvre. Si toutes les provinces élevaient des barrières pour restreindre la mobilité de la main-d'oeuvre, il se pourrait que les travailleurs cana-

diens dans leur ensemble n'en retirent aucun avantage net et, de plus, l'efficacité globale du marché canadien du travail en serait réduite, les options de chacun des travailleurs étant plus limitées qu'auparavant. Le bien-fondé de cet exemple précis d'inefficacité en situation de lutte semble avoir été assez bien reconnu, quoiqu'il existe encore un certain nombre de barrières à la mobilité interprovinciale. Dans l'ensemble, toutefois, la décentralisation du contrôle direct sur la migration interne semble peu probable.

Les effets migratoires mis à part, les services offerts par les provinces peuvent agir réciproquement de plusieurs autres façons. En particulier, tout service, comme le soutien à la recherche fondamentale, qui présente l'apparence d'un bien public, aura tendance à ne pas être offert en quantité suffisante par des provinces décentralisées.

Les intérêts particuliers et les gouvernements

L'analyse précédente repose sur deux hypothèses très importantes au sujet des gouvernements. On y suppose, premièrement, que les gouvernements provinciaux et fédéral ont la même information (et qu'elle est parfaite) et, deuxièmement, que chaque gouvernement agit dans l'intérêt (bien défini) de ses commettants. Chaque gouvernement provincial agit au nom des habitants de sa province et la fonction économique nationale n'est rien d'autre que la somme des fonctions économiques provinciales.

Dans ce modèle, un gouvernement central ne peut jamais mal agir, tandis que les gouvernements provinciaux, en raison de leur interdépendance, visent eux aussi des objectifs nationaux, mais de façon inefficace. Tout comme un cartel peut toujours améliorer la rentabilité d'une industrie auparavant en situation de lutte, un gouvernement central peut toujours améliorer la performance économique de provinces en situation comparable.

L'atténuation de l'une ou l'autre des hypothèses modifie considérablement les conclusions de base. Dans la présente partie, l'hypothèse de l'intérêt public ne tient plus. Lorsqu'on pose l'hypothèse selon laquelle les gouvernements ne sont pas entièrement altruistes, l'analyse qui en résulte apparaît souvent comme un mélange d'éléments d'ordre à la fois politique et économique, plutôt que d'ordre strictement économique. Cela surprend à certains égards parce que les théories selon lesquelles les gouvernements « défendent des intérêts particuliers » ou « cherchent à accaparer des rentes » reposent sur l'idée que les décideurs, que ce soit les représentants élus ou les bureaucrates, sont des agents économiques au même titre que d'autres, et qu'ils sont par conséquent intéressés surtout à leur propre bien-être. Si les structures d'incitation peuvent être établies de telle sorte que l'intérêt des décideurs coïncide avec l'intérêt public, nous pourrions alors croire en la valeur des politiques d'un

gouvernement. Sinon, en élargissant le champ d'action des gouvernements, on accroît les risques d'inefficacité.

L'exemple extrême qui suit illustrera ce point. Prenons le cas d'un pays constitué de deux provinces, la province *A* et la province *B*. Pour simplifier, supposons que les gouvernements centraux ont la responsabilité de deux secteurs : ils offrent des biens publics, comme les tribunaux et la défense nationale, et peuvent transférer des revenus d'une province à l'autre, par le biais de taxes et de transferts. De plus, les habitants des provinces *A* et *B* peuvent utiliser des ressources pour influencer sur la politique de leur gouvernement. Le montant net des transferts, R^A , à la province *A* est fonction des pressions exercées par ses habitants, E^A , et des pressions exercées par ceux de l'autre province, E^B .

$$R^A = R^A(E^A, E^B); R^B = R^B(E^A, E^B) \quad (8)$$

R^A augmente dans E^A et diminue dans E^B : pour un niveau donné de pressions exercées par les habitants de *B*, tout accroissement des pressions, exercées par les habitants de *A*, augmente le montant net des transferts à cette province. Par ailleurs, $R^A + R^B = 0$. Le gain d'une province correspond, bien entendu, à la perte de l'autre, dans la mesure où les transferts purs sont concernés. Du point de vue national, E^A et E^B sont exercées en pure perte puisqu'elles ne peuvent accroître le bien-être national, mais consomment des ressources autrement utilisées à des fins productives. L'équilibre de Nash se produit au point où :

$$\partial T^A / \partial E^A = 0; \partial T^B / \partial E^B = 0. \quad (9)$$

Cet équilibre se produit non pas dans le cas où $E^A = E^B = 0$, mais quand la valeur marginale des transferts additionnels est égale au coût marginal des pressions additionnelles, du point de vue de chacune des provinces, et en présence de niveaux positifs de pression. Si, toutefois, les provinces sont symétriques, le montant réel des transferts R^A et R^B sera nul. Beaucoup de pressions auront été exercées pour rien. La situation ressemble à une épreuve de souque à la corde, quand les deux équipes tirent fort sans pour autant gagner du terrain l'une sur l'autre. Si les deux équipes cessaient de tirer simultanément, on aboutirait au même résultat net et les joueurs auraient gaspillé moins d'énergie, mais aucune des équipes ne peut se permettre de réduire sa pression de façon unilatérale, parce qu'elle perdrait alors tout simplement au jeu.

Supposons cependant que le gouvernement soit décentralisé, de sorte que les transferts entre les provinces ne seraient désormais plus possibles. Il se pourrait alors que les biens publics soient offerts de façon moins efficace, mais que la société épargne immédiatement EA et EB .

Il s'agit d'un exemple très simpliste mais qui illustre bien la question. Dans le cas où un gouvernement a une politique qui peut être influencée par la consommation de ressources réelles, plus il est interventionniste, plus il incite à des activités qui sont dans l'intérêt particulier de ses membres, mais qui sont inutiles du point de vue national. Il s'agit là d'un exemple de ce qu'on appelle un comportement de « recherche de rentes ».

Même si aucune pression n'était exercée pour influencer sur la politique d'un gouvernement, des inefficacités pourraient se produire par suite de stratégies électorales. Les représentants élus font connaître leurs politiques concernant les transferts. Il faut souligner, toutefois, que ces transferts ne sont pas exempts de coûts. Pour procurer de l'argent aux citoyens de la province *A*, il faut mettre à contribution les citoyens de la province *B*. Cette taxe introduira des distorsions dans le comportement des habitants de la province *B* et entraînera une nouvelle perte dans l'économie. En fait, l'avantage net pour *A* est inférieur au coût net pour *B*. Mais si les pertes étaient plus concentrées que les avantages, les politiciens qui cherchent à maximiser le nombre de leurs électeurs seraient quand même tentés de mettre en marche de tels programmes de transferts, même s'ils étaient socialement inefficaces.

Chose intéressante, c'est là un cas où les modèles purs de votation donnent lieu à des conclusions différentes de celles des modèles de recherche de rentes. Dans le cas des modèles purs de votation, les majorités peuvent tirer avantage des minorités, tandis que dans les modèles de recherche de rentes, il est généralement admis qu'un petit groupe ayant beaucoup à gagner fera plus de pressions qu'un groupe plus important, parce que chacun de ses membres n'aura que peu à perdre. C'est ainsi que les tarifs sont souvent perçus comme le résultat d'un processus de recherche de rentes. Le point crucial à retenir, c'est que dans les deux cas, les avantages et les coûts globaux de politiques bien définies ne sont jamais les facteurs déterminants d'une politique d'ensemble, ce qui aboutit à des inefficacités. Downs (1957), entre autres, a toutefois démontré que la votation avait d'importantes propriétés d'efficacité.

Nous ne voulons pas dire par là que les gouvernements centraux ne devraient pas se mêler de redistribution du revenu. Nous voulons seulement souligner le fait qu'un gouvernement défendant des « intérêts particuliers » sera incité à effectuer des transferts qui ont très peu à voir avec des jugements de valeur fondamentaux ou avec des objectifs humanitaires et qui infligent à l'économie une perte nette d'efficacité.

Les exemples décrits ici semblent si éloquentes, dans leur simplification, qu'on croit comprendre qu'un simple accord éviterait bien du gaspillage. La plupart des politiques gouvernementales renferment toutefois un élément important de transfert de rentes. Lorsque le gouvernement fédéral construit un quai à Vancouver, ce geste constitue en

partie, un transfert du reste du Canada à la Colombie-Britannique, dans la mesure où des rentes sont transférées aux habitants de la Colombie-Britannique. (Le quai a également une valeur productive évidente.) Les habitants de la province ont très peu d'incitations à se demander si les avantages globaux excèdent les coûts réels de construction; ils sont plutôt enclins à se dire que plus le gouvernement fédéral paie, mieux cela est pour eux et ils se sentent donc incités à investir des ressources afin d'influer sur la politique du gouvernement fédéral. Pendant ce temps, bien entendu, des transferts s'effectuent de la Colombie-Britannique aux autres provinces dans le cadre des projets fédéraux qui y ont cours. Le montant net des transferts entre toutes les provinces doit s'équilibrer à zéro, mais cela n'empêche pas les pressions inutiles, ni une incitation générale à des niveaux élevés et inefficaces de dépenses gouvernementales.

Certaines des principales raisons militant en faveur de la décentralisation ont à voir avec la théorie de la bureaucratie. Pour examiner le rôle de la bureaucratie, il faut distinguer trois ensembles d'agents économiques : le public, les représentants élus et les bureaucrates. Si on est d'avis que le gouvernement défend l'intérêt public, alors la bureaucratie n'a pas de rôle particulier à jouer; elle ne fait qu'aider le gouvernement à agir dans l'intérêt public. Si, par contre, les bureaucrates sont perçus comme des agents individuels qui ont leurs propres objectifs, alors le rôle de la bureaucratie devient important.

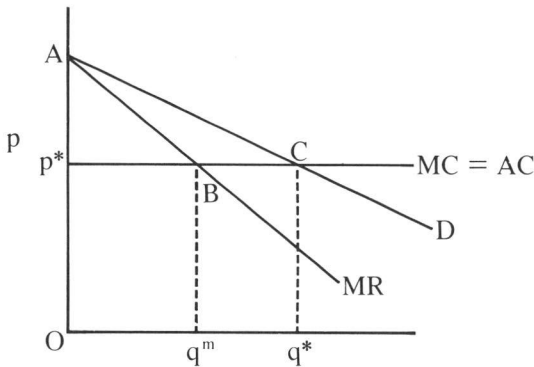
Il y a toujours le problème de la formulation de l'objectif de la bureaucratie ou, plus précisément, le problème de la meilleure hypothèse simplificatrice que l'on puisse abstraire du complexe réseau de motivations de tout groupe d'individus. Les deux propositions les plus intéressantes (à part le point de vue de l'intérêt public) sont la maximisation de la taille du budget et la maximisation de la « marge de jeu », c'est-à-dire la différence entre le budget d'un bureau et le coût minimum de son fonctionnement. Le modèle de la taille du budget repose sur le principe selon lequel plus les budgets d'un bureau sont élevés, plus les salaires le seront et plus le prestige du chef sera grand, ce qui veut dire qu'il travaillera sans cesse à tenter de favoriser son expansion¹⁷. Le concept de la « marge de jeu » s'apparente au profit d'une entreprise privée. Bien entendu, la « marge de jeu » n'apparaît au poste profit dans aucun compte, étant donné que les coûts du bureau seront toujours égaux au budget du bureau; elle apparaîtra sous la forme de coûts additionnels qui ne sont pas réellement nécessaires à la production du bureau, mais rendent la vie plus agréable aux bureaucrates des échelons supérieurs : des bureaux luxueux, des moquettes épaisses, des notes de frais, un plus grand nombre de secrétaires, des salaires supérieurs au coût d'option et ainsi de suite. Pour un ensemble donné d'activités ou de production, la maximisation de la « marge de jeu » et la maximisation de la taille du budget sont équivalentes.

Le contexte est le suivant : un bureau offre une série de services pour lesquels il reçoit un budget. Le gouvernement élu, agissant, nous le supposons, dans l'intérêt du public, souhaiterait que ces services soient produits au coût le moins élevé possible, mais il ne connaît pas la structure des coûts réels. C'est plutôt le bureau qui fait une demande de budget que le gouvernement élu accepte ou rejette.

Les différences entre un bureau offrant des services et une entreprise privée sont les suivantes : premièrement, le bureau établit un budget global pour une certaine quantité de services, contrairement aux entreprises privées où les produits sont habituellement offerts à un certain prix par unité (par exemple dix cents le crayon); deuxièmement, il n'y a pas de processus d'appel d'offres : dans les faits, le bureau jouit d'un monopole.

Niskanen (1971), entre autres, suggère la méthode d'analyse à appliquer dans un tel cas. De quelle façon un monopole autorisé à faire toutes les offres ou à n'en faire aucune agirait-il? Une simple courbe de demande fournit la réponse.

FIGURE 2-3



Dans un marché concurrentiel, la quantité q^* serait offerte au prix p^* et le surplus au consommateur serait Ap^*C . La production est offerte de façon efficace puisque le prix est égal au coût marginal. Un monopole privé qui aurait vendu sa production en fonction d'un prix à l'unité produirait q^m de sorte que sa recette marginale égalerait son coût marginal, laissant ABp^* comme surplus au consommateur. Un monopole autorisé à faire toutes les offres ou à n'en faire aucune produirait q^* à un coût total de ACq^*O , ne laissant aucun surplus net au consommateur. En fait, le bureau agissant comme un monopole imposerait le prix maximum que les consommateurs (ou le gouvernement agissant en leur nom) seraient prêts à payer. Ap^*C correspondrait alors à la marge de jeu.

Il s'agit là, bien sûr, d'une version extrême. Comme l'a souligné Spencer (1979, 1980), le bureau ne pourrait aller chercher tout le surplus que dans les cas où le gouvernement a très peu d'information au sujet des coûts. De même, les décisions budgétaires du type « c'est tout ou rien » sont relativement rares, notamment au Canada. En général, on pourrait s'attendre à une marge de jeu relativement moins importante si le gouvernement pouvait marchander le budget et s'il avait une bonne information, ou s'il existait une concurrence implicite entre bureaux ou gestionnaires du secteur public.

Dans le modèle simplifié qui a servi de base à ce qui précède, la décentralisation aurait le double avantage de fournir plus d'information et d'introduire la concurrence. Il pourrait même y avoir une concurrence directe au niveau des services fournis par les différents paliers de gouvernement. Un des rares exemples qui nous en soit donné est celui des villes de la plupart des provinces qui ont l'option de choisir les services de police de la GRC ou de constituer leurs propres effectifs policiers. Même dans le cas où il n'y a pas de concurrence directe, les bureaux de provinces différentes se font concurrence entre eux. S'il n'y a qu'un seul bureau qui offre un service donné, il est difficile de juger de son rendement, puisqu'on n'a pas de point de comparaison. S'il y a dix bureaux qui offrent des services semblables, il est possible de lier le salaire, l'avancement ou la rétrogradation au rendement relatif, ce qui incite les bureaucrates à faire autre chose que de maximiser leur marge de jeu.

La présente section ne doit pas être perçue comme une critique générale de la bureaucratie. Un certain nombre de biens et de services sont fournis plus efficacement par des bureaucrates du secteur public que par des entreprises du secteur privé. Toutefois, dans la mesure où le comportement des bureaucrates est déterminé par des incitations économiques normales et non par l'altruisme, la décentralisation permet une concurrence implicite et a donc, en ce sens, certaines propriétés d'efficacité. Bien entendu, elle présente également certaines lacunes, et il semble particulièrement difficile de comparer ses avantages et ses inconvénients.

En d'autres mots, la question importante, en ce qui concerne le fédéralisme fiscal, est de savoir si la décentralisation diminue ou augmente les possibilités de conduites socialement coûteuses, comme la recherche de rentes et l'inefficacité bureaucratique. Les incitations à accaparer des rentes se manifestent à tous les paliers de gouvernement. On peut penser qu'une grande administration pourrait augmenter les coûts de la recherche de rentes et diminuer les chances de réussite suffisamment pour que la centralisation puisse effectivement en diminuer les coûts sociaux. À notre connaissance, aucun effort systématique n'a encore été fait pour tenter de prouver ce point. Des données sur des cas isolés provenant des États-Unis et concernant la politique municipale et même la politique des États semblent toutefois laisser entendre

que les plus petites administrations seraient très portées à la recherche de rentes. Le seul point dont on peut être vraiment sûr, c'est que l'introduction de la recherche de rentes dans les modèles économiques appliqués aux gouvernements augmente les sources d'inefficacité à tous les paliers de gouvernement et peut soit renforcer, soit affaiblir les arguments en faveur de la centralisation.

Un code d'éthique

Un « code d'éthique » à l'usage des provinces constituerait en fait une convention établie pour circonscrire les aspects inefficaces de la décentralisation. Dans la perspective de la théorie des jeux, un code d'éthique pourrait remplir deux fonctions. Premièrement, il pourrait être considéré comme ayant force de loi; un tel code imposerait simplement aux gouvernements provinciaux un comportement de coopération efficace. Une province pourrait se sentir incitée à déroger au comportement prescrit, mais en serait empêchée parce qu'elle serait tenue, en vertu de la loi, d'observer la convention. Un code de cette nature se substituerait très bien à un mécanisme de contrôle centralisé.

Deuxièmement, à titre secondaire, un code d'éthique pourrait servir à trouver la solution des « jeux de coordination ». Dans ces jeux, les participants ne font montre d'aucun esprit de coopération; ils ne sont pas guidés par des motifs altruistes, mais plutôt par leur intérêt personnel. Ces jeux présentent en outre au moins deux situations d'équilibre possibles, dont l'une est préférable pour les joueurs. La difficulté consiste à choisir les stratégies qui déboucheront sur la meilleure situation d'équilibre, parmi toutes les situations possibles.

L'exemple suivant montre la forme de jeu de coordination la plus simple. Deux automobiles allant en directions opposées circulent sur une voie à sens unique et se retrouvent face à face. Les deux conducteurs ont alors le choix entre trois stratégies : donner un coup de volant à gauche, donner un coup de volant à droite ou freiner. S'ils virent tous deux à droite ou à gauche, ils évitent la collision. Si l'un donne un coup de volant à gauche tandis que l'autre fait de même à droite, la collision est inévitable et lourde de conséquences pour chaque conducteur. Si les deux conducteurs freinent, le choc de la collision sera atténué et les dommages causés seront restreints. Si un conducteur freine et si l'autre donne un coup de volant dans l'un ou l'autre sens, les deux automobiles subiront des pertes modérées.

Si les joueurs pouvaient convenir d'un code d'éthique selon lequel, chaque fois que les automobiles se croiseraient, les deux conducteurs donneraient un coup de volant à droite, le jeu aboutirait alors à la détermination d'une solution efficace. Il s'agit donc bien d'un jeu de coordination. L'absence d'un tel code d'éthique donnerait lieu à un comportement inefficace. Dans le cas de la conduite automobile, la

coutume ou la tradition régissent les comportements, agissant à la manière d'un code d'éthique. Les conducteurs canadiens sont habitués à donner un coup de volant à droite; il ne reste plus qu'à espérer que le conducteur qui leur fait face ne soit pas originaire d'Angleterre. Dans l'élaboration des politiques, la coutume peut jouer un rôle semblable, mais il faudra peut-être beaucoup de temps pour qu'elle s'implante et soit efficace; en outre, dans un milieu en évolution constante, il se peut qu'elle ne produise jamais l'effet souhaité. Un code d'éthique peut, par ailleurs, aider à trouver facilement une solution aux jeux de coordination. Le deuxième jeu, intitulé « le dilemme du prisonnier » et exposé dans la section traitant de la théorie des jeux, est également un jeu de coordination.

Lorsqu'il est question de politique, les situations délicates appellent souvent des jeux de coordination. Par exemple, une situation dans laquelle il faut constamment choisir une politique est un jeu de coordination. Tel que mentionné dans la section sur la théorie des jeux, nous pouvons concevoir des stratégies comme celle-ci : exiger, durant la période suivante, le taux d'imposition établi en coopération si tous les autres joueurs l'exigent durant la présente période. Si un autre joueur déroge à la ligne de conduite établie par le groupe, je l'imiterai alors à la première occasion et continuerai de le faire par la suite. De telles stratégies s'appellent « stratégies de déblocage ». Il est possible de démontrer qu'elles permettent d'atteindre l'équilibre de Nash dans des jeux répétés à l'infini, à condition que l'on ne compte pas sans l'avenir. Chaque province choisit d'exiger le taux d'imposition convenu dans le jeu de coopération pour la période i , plutôt que de s'écarter de la ligne de conduite adoptée par le groupe en fixant un taux d'imposition inférieur, parce que les avantages temporaires qui découleraient d'un tel comportement seraient annulés par les pertes possibles qu'entraîneraient à long terme les représailles.

Il est cependant possible d'atteindre l'équilibre de Nash quand chaque province fait payer à chaque période le taux d'imposition global établi en situation de lutte. Dans ce cas, chaque province agirait au mieux, compte tenu des mesures prises par les autres. Le choix entre ces deux équilibres de Nash est un jeu de coordination. Si les provinces peuvent s'entendre sur la nature de la solution efficace, soutenues par la menace (« vraisemblable ») que la désobéissance d'une province produira une réaction en chaîne, la solution efficace s'applique donc d'elle-même. En réalité, la désobéissance est punie.

Cette coopération étendue sur de nombreuses périodes pose le problème du soi-disant « défilage » qui se produit à la dernière période, le cas échéant. Si, à la dernière période de son mandat, un gouvernement est disposé à laisser les choses se régler d'elles-mêmes dans l'avenir, il éprouvera la tentation de se défilier ou de tricher; en effet, il retirera temporairement les avantages découlant de l'affaiblissement de ses

concurrents et n'aura pas à supporter le coûts de représailles futures, puisqu'il n'a pas à se soucier de l'avenir. Tous les gouvernements reconnaissent être soumis à cette tentation et, par conséquent, admettent que les tricheries seront légion dans la « dernière » période de leur mandat. Dans ces conditions, il n'y a rien à gagner à coopérer durant l'avant-dernière période, puisque, de toute façon, d'autres joueurs s'écarteront de la ligne de conduite établie durant la dernière période. Par conséquent, n'importe quel gouvernement est poussé à faire bande à part durant l'avant-dernière période. Là encore, tous les gouvernements admettent que cet état de choses pourrait les amener à déroger à la convention de coopération dans la troisième période précédant la dernière. Ce cheminement logique face à la solution de coopération peut ainsi remonter jusqu'à la première période.

Dans la théorie des jeux, ce défilage face aux solutions de coopération dans des jeux répétés d'une durée très longue mais limitée, est considéré comme une anomalie. La meilleure façon d'y remédier est d'introduire un élément quelconque d'incertitude parmi les quelques types existants¹⁸. De toute façon, nous estimons que n'importe quelle forme de coordination doit reposer sur des conventions explicites, comme dans un code d'éthique. Il importe avant tout de souligner que les codes d'éthique permettent de trouver une solution aux jeux de coordination : ils donnent aux joueurs la possibilité de choisir la situation d'équilibre la plus avantageuse parmi les quelques situations prévues dans un comportement de lutte.

Passons maintenant aux codes d'éthique qui ont force de loi. Ceux-ci peuvent transformer un jeu de lutte en un jeu de coopération. Ce n'est pas l'efficacité, mais bien la répartition, qui est au centre des jeux de coopération. Habituellement, les théoriciens des jeux supposent simplement que la solution d'un jeu de coopération sera efficace, au sens de Pareto. S'il était possible d'accroître le bien-être d'un ou de plusieurs joueurs sans nuire aux autres, cela serait certainement toujours fait, surtout si les gagnants pouvaient offrir aux joueurs neutres des gratifications (appelées « paiements secondaires ») pour qu'ils y trouvent également leur compte.

Dans la plupart des jeux examinés jusqu'à présent, une seule solution garantit l'efficacité : de toute évidence, il s'agit de la coopération. Cette propriété découle des simplifications utilisées pour concentrer l'attention sur les propriétés fondamentales des jeux de lutte. L'angle de la coopération était utile pour faire la comparaison. Cependant, les jeux comportent généralement de nombreuses solutions efficaces et, selon celle retenue, les avantages sont répartis de façon différente entre les joueurs. Malheureusement, aucune solution unique ne fait ordinairement l'unanimité, de sorte qu'il est difficile de distinguer la solution probable parmi les quelques solutions efficaces existantes. Plusieurs options s'offrent aux joueurs (y compris, entre autres, un concept appelé

la solution de négociation de Nash, qui n'a aucun rapport théorique avec l'équilibre de Nash en situation de lutte). Dans la plupart des solutions proposées, l'avantage que retire un joueur quelconque est proportionnel au préjudice qu'il pourrait causer s'il s'écartait du groupe et ne coopérerait pas. On peut donc penser que les joueurs dominants seraient favorisés par rapport aux joueurs secondaires. Cependant, il n'est pas dans notre intention, dans la présente étude, d'examiner plus en détail les jeux de coopération.

Enfin, un dernier commentaire s'impose au sujet des codes d'éthique et du rôle du gouvernement central. Le gouvernement central pourrait bien faire office de courtier en aidant les gouvernements provinciaux à trouver la solution des jeux de coordination ou il pourrait adopter une position plus ferme et imposer un code d'éthique ayant force de loi. Toute tentative de coordonner des décisions de la part des gouvernements provinciaux pourrait être considérée comme une démarche en vue de s'appropriier pour la première fois ou à nouveau des fonctions normalement dévolues à un gouvernement central.

Commentaires supplémentaires et conclusion

Dans la présente étude, nous avons avancé plusieurs idées abstraites et simplificatrices dans le but d'axer essentiellement notre réflexion sur les éléments fondamentaux de la théorie des jeux. En particulier, dans bon nombre des exemples apportés, il y avait seulement deux provinces, ou joueurs, et les disparités entre les joueurs étaient presque entièrement négligées. De toute évidence, le Canada compte plus de deux provinces et les disparités interprovinciales, quant à la taille et à la nature des ressources, sont un aspect essentiel dans l'élaboration des politiques nationales.

Il importe de se demander si, dans les jeux de lutte, les joueurs dominants marquent des points au détriment des joueurs secondaires. Il semble naturel de supposer que les joueurs dominants sont vraiment avantagés. Cependant, pour autant qu'on sache, aucun cadre théorique général n'appuie cette supposition. Les deux catégories de joueurs peuvent se tirer d'affaire relativement bien, selon le jeu particulier choisi. Premièrement, par « joueur dominant », nous entendons un joueur dont les décisions de principe ont une incidence majeure sur ses concurrents, tandis que par « joueur secondaire », nous voulons dire un joueur dont les actes ont des répercussions relativement négligeables sur ses rivaux. Par exemple, la politique monétaire du Canada exerce une influence évaluable mais restreinte sur l'activité économique américaine, tandis que la politique monétaire des États-Unis a des répercussions majeures sur le Canada : au chapitre des questions monétaires internationales, le Canada est un joueur secondaire et les États-Unis sont un joueur dominant.

Un jeu de lutte a pour fondement même le fait que chaque joueur ignore les conséquences des politiques qu'il élabore sur le bien-être de ses concurrents. En réalité, les jeux de lutte sont façonnés par des facteurs externes. Si l'effet de ceux-ci est négatif, l'inefficacité affecte beaucoup plus le joueur secondaire que le joueur dominant. Si le Canada et les États-Unis mettent en oeuvre des politiques qui provoquent des pluies acides, compte tenu du fait que les activités aux États-Unis sont dix fois plus importantes qu'au Canada et qu'elles produisent donc dix fois plus de pluies acides, le Canada se trouve pas conséquent aux prises avec des répercussions négatives dix fois plus importantes en grandeur absolue et cent fois plus importantes en grandeur relative. Par ailleurs, si l'effet des facteurs externes est positif, le joueur secondaire retire cent fois plus d'avantages en grandeur absolue et relative : il devient un parasite. Par exemple, le Canada est en grande partie un parasite des États-Unis dans les secteurs de la défense et de la recherche fondamentale. Dans le jeu de lutte à deux joueurs, l'un étant dominant et l'autre secondaire, l'incidence favorable ou défavorable des facteurs externes déterminera quel joueur sera le plus avantagé. Un principe semblable s'applique dans les jeux où interviennent plusieurs joueurs.

Les jeux de coopération n'ont pas des résultats aussi transparents. La formation de coalitions est un aspect de ces jeux que nous n'avons pas, jusqu'à présent, abordé. La possibilité que des sous-groupes de joueurs concluent des conventions obligatoires est contenue implicitement dans les jeux de coopération. De tels sous-groupes sont appelés « coalitions ». Des joueurs regroupés de différentes façons peuvent tenter d'exploiter les autres. Le résultat global peut s'avérer efficace : l'importance de l'enjeu est portée au maximum, mais encore faut-il s'entendre sur la distribution des prix. Imaginons un jeu à deux joueurs dominants et à un joueur secondaire. Les joueurs dominants ont peu à gagner à se liguer contre le joueur secondaire parce que, d'abord, la part de ce dernier est naturellement petite. Cependant, le joueur secondaire peut très bien tirer son épingle du jeu en menaçant de former une coalition avec l'un des joueurs dominants. Ce n'est là qu'une des nombreuses possibilités qu'offre le jeu et il n'existe pas, selon nous, de principe général. Des prédictions précises pourraient sans doute être faites, mais à l'égard d'une structure de jeu particulière.

Le but de la présente étude est de tenter de répondre à la question suivante : la « concurrence » que se font les différents gouvernements porte-t-elle des fruits ou du moins, dans quelles circonstances est-elle souhaitable? Sur le marché, la concurrence n'est pas un élément négligeable parce qu'elle incite les entreprises à se dépasser elles-mêmes pour bien répondre aux besoins des consommateurs, même si leur intérêt premier est d'en retirer le plus d'argent possible. La concurrence entre les entreprises protège les consommateurs. En ce qui concerne les affaires de l'État, la concurrence entre les gouvernements peut être

profitable s'il est nécessaire de protéger les citoyens contre l'intérêt personnel des hommes politiques et des bureaucrates et si la méthode ordinaire des élections n'y parvient pas. Soumis à la concurrence, les gouvernements pourraient être contraints d'offrir des services efficaces en échange des recettes fiscales.

Si les gouvernements sont bienveillants et bien informés, une telle concurrence n'a pas sa raison d'être. Dans ces conditions, la concurrence ou la rivalité sera source d'inefficacité, en raison de la structure stratégique des effets externes. L'intervention d'un gouvernement central ou l'adoption d'un code d'éthique obligatoire s'imposerait pour rétablir l'efficacité.

Il est toutefois possible d'avancer que la coopération entre les provinces ne devrait pas nécessairement être considérée comme inoffensive. Si les décideurs provinciaux se préoccupent avant tout de leur intérêt personnel, ils peuvent bien convenir d'inclure dans un code d'éthique une disposition visant à supprimer toute concurrence entre eux qui soit constructive sur le plan social, et élaborer des politiques nationales qui soient moins efficaces. Par exemple, s'ils préfèrent ne pas affronter les difficultés qu'occasionne le déplacement interprovincial de la main-d'oeuvre et du capital, ils peuvent s'entendre pour mettre en place divers obstacles à la mobilité. Par conséquent, si la concurrence entre des gouvernements possédant leur compétence propre a pour but de protéger les citoyens des excès de l'administration, il n'est pas souhaitable de mettre au point un code d'éthique, tout comme la formation d'un cartel n'est pas dans l'intérêt des consommateurs.

Il faudrait également insister sur le fait que certains paliers de gouvernement sont plus enclins aux abus que d'autres. Il se peut que le mécanisme des élections discipline davantage les gouvernements investis de vastes pouvoirs que les gouvernements dotés d'une compétence restreinte.

Il découle de la présente étude que les problèmes reliés à l'élaboration d'une politique économique dans un État fédéral peuvent être insérés, semble-t-il, dans la structure de la théorie des jeux. Cependant, la théorie des jeux constitue un ensemble d'outils, non pas de réponses, et le fait d'exposer les problèmes dans un langage formel ne facilite pas leur résolution. Néanmoins, cet exercice facilite la compréhension. Il ne faudrait pas s'étonner si la concurrence entre les provinces en matière de fiscalité crée de graves lacunes dans le régime d'imposition, puisque des modèles généralement acceptés de la théorie des jeux le prédisent nettement. Nous ne devrions pas non plus nous étonner de voir des gouvernements faire des investissements dans le seul but d'établir le sérieux de politiques qu'ils comptent mettre en vigueur dans l'avenir. Dans une certaine mesure, un code d'éthique peut se substituer à un mécanisme de contrôle central pour limiter les coûts de la concurrence entre les gouvernements.

Enfin, le résultat de toute stratégie ou de tout « jeu » dépend des objectifs poursuivis par les joueurs dans ce cas-ci, les gouvernements. Par conséquent, toute analyse dépend de la perception que les parties ont du comportement des gouvernements : les gouvernements agissent-ils dans l'intérêt public ou représentent-ils divers intérêts privés? Bien entendu, les gouvernements ne modèlent pas vraiment leur comportement d'après des facteurs externes, mais ils tiennent compte des structures d'incitation et de stratégie mises en place dans les différents services. Par conséquent, il faudrait accorder au moins un peu d'attention à la nécessité de concevoir des stimulants internes, dans le but d'amener les gouvernements à se soucier de l'intérêt général, même si les décideurs eux-mêmes se préoccupent comme nous de leur intérêt personnel.

Notes

Cette étude est traduite de l'anglais. Le texte original a été achevé en octobre 1984.

L'auteur tient à remercier Ken Norrie et deux lecteurs anonymes pour leurs commentaires nombreux et très utiles, ainsi que Sam Wilson et les autres participants au Colloque sur le fédéralisme et l'union économique qui s'est tenu au mois de mai 1984 à Ottawa.

1. Oates (1972) est en général une excellente source.
2. L'efficacité économique est une notion précise en économie qu'on appelle parfois l'efficacité de Pareto. Tout manuel de micro-économie ou de finances publiques renferme une analyse de l'efficacité de Pareto. Boadway (1979) et Tresch (1981) en sont de bons exemples. En termes formels, une situation est efficace, au sens de Pareto, si personne ne peut améliorer son sort sans nuire à quelqu'un d'autre. Un État efficace au sens de Pareto est un État sans gaspillage. Très souvent, les économistes utilisent une notion atténuée de l'efficacité, fondée sur la possibilité d'améliorer une situation au sens de Pareto et d'accorder une compensation.
3. Wicksell (1896) est le précurseur de la théorie contemporaine du choix public. On associe surtout son perfectionnement contemporain à James Buchanan et à Gordon Tullock, ainsi qu'à Anthony Downs. Consulter, en particulier, Buchanan et Tullock (1962), Downs (1957) et une étude de la théorie du choix public de Mueller (1979).
4. On associe les premières ébauches de la théorie de la recherche des rentes à Tullock (1967), Stigler (1971) et Krueger (1974). Buchanan, Tollison et Tullock (1980) renferment une série intéressante de documents. Consulter aussi Bhagwati (1982), Hartle (1983) et Tollison (1982).
5. Les études de Condorcet (1785), qui a été le premier à exposer le paradoxe du vote et d'Arrow (1951), qui a montré que, de façon générale, il est impossible que les règles du choix collectif renferment un ensemble limité et apparemment anodin de propriétés, constituent les travaux de base sur la théorie du choix collectif. Parmi les autres contributions importantes, il y a celles de Downs (1957), qui a été le premier à parler du « trafic de votes » et du « marchandage », et de Buchanan et Tullock (1962). Bentley (1907) renferme une des premières analyses approfondies. Parmi les excellents ouvrages contemporains, il y a ceux de Sen (1970) et de Feldman (1980). Consulter aussi Breton (1974).
6. Le Canada n'est pas en mesure d'obtenir un droit de seigneurage en faisant simplement fonctionner sa presse d'imprimerie parce qu'une expansion rapide de la masse monétaire entraînerait une dévaluation de la monnaie. La chute de la valeur intérieure de chaque dollar se traduirait par une baisse de la valeur sur les marchés internationaux.
7. Mundell (1961) et McKinnon (1963) sont des sources classiques sur les zones monétaires optimales.

8. Il existe une notion bien établie en économie selon laquelle les gens pourraient déménager à cause de différences entre les transferts d'une région à l'autre, bien qu'au Canada les données ne soient pas concluantes, au moins en ce qui concerne les migrations entre les provinces. Consulter Winer et Gauthier (1982).
9. Il est évidemment possible que plusieurs compétences confient conjointement par contrat à une seule entreprise ou à un seul organisme, la prestation d'un certain service public. Par exemple, la Société Radio-Canada pourrait être financée par des contributions des provinces, tout comme le Fonds monétaire international est financé et dirigé par les pays membres. Toutefois, un tel organisme ressemblerait quelque peu à un gouvernement central coordonnateur.
10. Pour une analyse des questions connexes, consulter Boadway et Norrie (1980).
11. Consulter, entre autres, Buchanan et Goetz (1972), Flatters, Henderson et Mieszkowski (1974) et Starrett (1980).
12. Cela s'apparente à la « théorie des clubs » que l'on doit à Buchanan (1965).
13. Spence (1979), Eaton et Lipsey (1980) et Dixit (1980), entre autres, ont analysé le recours à un placement de capitaux par quelqu'un qui aspire à s'engager sur des marchés imparfaitement concurrentiels.
14. Dans le contexte international, cette question de rivalité entre provinces pour accaparer les rentes est avant tout une affaire de distribution. Les bénéficiaires sont simplement transférés des contribuables canadiens aux actionnaires étrangers. Sur le plan purement national cependant, la concurrence au niveau fiscal est inefficace, en ce sens qu'il y a réduction de l'ensemble des ressources à diviser entre les entreprises nationales.
15. Consulter aussi Stuart (1984).
16. Consulter, en particulier, Boadway et Flatters (1982).
17. Brennan et Buchanan (1980) se servent d'un modèle de maximisation de la taille du budget. Ils associent ce modèle au principe « Léviathan ».
18. Consulter Porter (1983) et Green et Porter (1984).

Bibliographie

- Arrow, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley and Sons, 1951.
- Auld, Douglas A., « Decentralizing Fiscal Policy » dans Michael Walker (édit.), *Canadian Confederation at the Crossroads*, Vancouver, Institut Fraser, 1978.
- Bentley, A.F., *The Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1907.
- Bertrand, Joseph, « Théorie mathématique de la richesse sociale » et « Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses », *Journal des Savants*, 1883, p. 499–508.
- Bhagwati, Jagdish N., « Directly Unproductive Profitseeking (DUP) Activities », *Journal of Political Economy*, vol. 90, 1982, p. 988–1002.
- Bird, Richard M. et Hartle, Douglas G., « The Design of Government » dans R.M. Bird et J. Head (édit.), *Modern Fiscal Issues*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
- Boadway, Robin W., *Public Sector Economics*, Cambridge (Mass.), Winthrop, 1979.
- Boadway, Robin W. et Flatters, Frank, *Une analyse économique de la péréquation*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada pour le compte du Conseil économique du Canada, 1982.
- Boadway, Robin W. et Norrie, Kenneth H., « Constitutional Reform Canadian Style: An Economic Perspective », *Analyse de politiques*, vol. 6, 1980, p. 492–505.
- Brander, James A. et Spencer, Barbara J., « Strategic Commitment with R & D: The Symmetric Case », *Bell Journal of Economics*, vol. 14, 1983, p. 225–235.

- , « Tariff Protection and Imperfect Competition » dans Henryk Kierzkowski (édit.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- Brennan, Geoffrey et Buchanan, James M., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, New York, Cambridge University Press, 1980.
- Breton, Albert, *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago, Aldine, 1974.
- , *Competitive Federalism*, Vancouver, Département d'économique, Université de la Colombie-Britannique, 1983a, polycopié.
- , « Federalism Versus Centralism in Regional Growth » dans *Public Finance and Economic Growth*, compte rendu du 37^e congrès de l'International Institute of Public Finance, Detroit, Wayne State University Press, 1983b.
- Breton, Albert et Scott, Anthony D., *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.
- Buchanan, James M., « An Economic Theory of Clubs », *Economica*, vol. 32, 1965, p. 1–14.
- Buchanan, James M. et Goetz, C.J., « Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model », *Journal of Public Economics*, vol. 1, 1972, p. 25–43.
- Buchanan, James M., Tollison, Robert D. et Tullock, Gordon, *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station (Tex.) Texas A & M University Press, 1980.
- Buchanan, James M. et Tullock, Gordon, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor (Mich.), University of Michigan Press, 1962.
- Bucovetsky, Sam, *Exit, Voice, and Mobility: Towards a Positive Theory of Federalism*, London, Université Western Ontario, 1983, polycopié.
- de Condorcet, M., *Essai sur l'application de l'analyse aux probabilités des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris, 1785.
- Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération : d'aujourd'hui à demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.
- Courchene, Thomas, « Avenues of Adjustments: The Transfer System and Regional Disparities » dans Michael Walker (édit.), *Canadian Confederation at the Crossroads*, Vancouver, l'Institut Fraser, 1978.
- , « Towards a Protected Society: The Politicization of Economic Life », *Revue canadienne d'économique*, vol. 13, automne 1980, p. 556–577.
- Cournot, Augustin, *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, Paris, Hachette, 1838.
- Dixit, Avinash K., « The Role of Investment in Entry Deterrence », *Economic Journal*, vol. 90, 1980, p. 95–106.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.
- Eaton, B. Curtis et Lipsey, Richard, « Exit Barriers are Entry Barriers: The Durability of Capital as a Barrier to Entry », *Bell Journal of Economics*, vol. 11, 1980, p. 721–724.
- Feldman, Allan M., *Welfare Economics and Social Choice Theory*, Boston, Martinus Nijhoff, 1980.
- Flatters, Frank, Henderson, J. Vernon et Mieszkowski, Peter, « Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization », *Journal of Public Economics*, vol. 3, 1974, p. 99–112.
- Friedman, James W., *Oligopoly and the Theory of Games*, Amsterdam, North-Holland, 1977.
- Gordon, Roger H., « An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, n^o 4, 1983, p. 567–586.
- Green, Edward et Porter, Robert H., « Noncooperative Collusion Under Imperfect Price Information », *Econometrica*, vol. 52, 1984, p. 87–100.
- Hartle, Douglas G., « The Theory of Rent-Seeking: Some Reflections », *Revue canadienne d'économique*, vol. 16, novembre 1983, p. 539–554.
- Haveeman, Robert et Margolis, Julius, *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago, Rand McNally, 1977.

- Johnson, Harry G., « Optimal Tariffs and Retaliation », *Review of Economic Studies*, vol. 21, 1953, p. 142–153.
- Krelove, R., *Migration and Ownership Externalities in the Theory of Local Public Goods*, Edmonton, Département d'économique, Université de l'Alberta, 1983, polycopié.
- Kreps, David M. et Wilson, Robert, « Reputation and Imperfect Information », *Journal of Economic Theory*, vol. 27, 1982, p. 253–279.
- Krueger, Anne O., « The Political Economy of the Rent-Seeking Society », *American Economic Review*, vol. 64, juin 1974, p. 291–303.
- Luce, Duncan R. et Raiffa, Howard, *Games and Decisions*, New York, John Wiley and Sons, 1957.
- McKinnon, Ronald I., « Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, vol. 53, 1963, p. 717–724.
- Mintz, Jack et Tulkens, Henry, *Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency*, document n° 558, Kingston, Université Queen's, Institute for Economic Research, 1983.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- Mundell, Robert, « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, vol. 51, 1961, p. 657–664.
- Musgrave, Richard A. et Musgrave, Peggy D., *Public Finance in Theory and Practice*, 2^e éd., New York, McGraw-Hill, 1976.
- Nash, John F., « Equilibrium Points in N-Person Games », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 36, 1950, p. 48 et 49.
- , « Non-Cooperative Games », *Annals of Mathematics*, vol. 63, 1951, p. 361–382.
- von Neumann, John et Morgenstern, Oskar, *Theory of Games and Economic Behaviour*, Princeton, Princeton University Press, 1944.
- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- , *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1977.
- Porter, Robert H., « Optimal Cartel Trigger-Price Strategies », *Journal of Economic Theory*, vol. 29, 1983, p. 313–338.
- Schelling, Thomas C., « An Essay on Bargaining », *American Economic Review*, vol. 46, 1956, p. 281–306.
- , *The Strategy of Conflict*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1960.
- Selten, Reinhard, « Reexamination of the Perfectness Concept for Equilibrium Points in Extensive Form Games », *International Journal of Game Theory*, vol. 4, 1975, p. 25–55.
- Sen, Amartya K., *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco, Holden-Day, 1970.
- Shubik, Martin, *Game Theory in the Social Sciences*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1982.
- Spence, A. Michael, « Investment Strategy and Growth in a New Market », *Bell Journal of Economics*, vol. 10, 1979, p. 1–19.
- Spencer, Barbara J., *Asymmetric Information and Government Bureaucracy*, thèse de doctorat inédite, Carnegie-Mellon University, 1979.
- , « Outside Information and the Degree of Monopoly Power of a Public Bureau », *Southern Economic Journal*, vol. 47, 1980, p. 228–233.
- Spencer, Barbara J. et Brander, James A., « International R & D Rivalry and Industrial Strategy », *Review of Economic Studies*, vol. 50, 1983, p. 707–722.
- Starrett, David, « Taxation and the Provision of Local Public Goods », *American Economic Review*, vol. 70, 1980, p. 380–392.
- Stigler, George, « Tenable Range of Functions of Local Government » dans Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy (édit.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1957.

- , « The Theory of Economic Regulation », *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, 1971, p. 3–21.
- Stuart, Charles, « Welfare Costs per Dollar of Additional Tax Revenue in the United States », *American Economic Review*, vol. 74, juin 1984, p. 352–362.
- Tiebout, Charles M., « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956, p. 416–424.
- Tollison, Robert D., « Rent-Seeking: A Survey », *Kyklos*, vol. 35, 1982, p. 575–602.
- Tresch, Richard, *Public Finance: A Normative Theory*, Plano (Texas), Business Publications, 1981.
- Tullock, Gordon, « The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft », *Western Economic Journal*, vol. 5, 1967, p. 224–232.
- Usher, Dan, *The Private Cost of Public Funds: Variations on Themes by Browning, Atkinson, and Stern*, document n° 481, Kingston, Université Queen's, 1982, photocopié.
- Walker, Michael (édit.), *Canadian Confederation at the Crossroads*, Vancouver, Institut Fraser, 1978.
- Wicksell, Knut, « A New Principle of Just Taxation » dans *Finanztheoretische Untersuchungen*, 1896; publié dans R.T. Musgrave et A.T. Peacock (édit.), *Classics in the Theory of Public Finance*, New York, St. Martin's Press, 1967.
- Winer, Stanley et Gauthier, Denis, *Les migrations internes et la structure budgétaire d'un État fédéral : une étude économétrique des facteurs qui déterminent les migrations interprovinciales au Canada*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.



L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien

KENNETH MCROBERTS

Introduction : les modèles, la méthode et le contexte historique

Cette étude a pour but d'étudier le fonctionnement du fédéralisme canadien contemporain selon trois modèles fondamentaux de relations intergouvernementales : (1) la formule unilatérale, selon laquelle chaque palier de gouvernement agit indépendamment de l'autre, (2) la formule bilatérale, selon laquelle le gouvernement fédéral collabore individuellement avec chaque gouvernement provincial, et (3) la formule multilatérale, selon laquelle le gouvernement fédéral agit conjointement avec tous les gouvernements provinciaux ou la plupart d'entre eux. Nous nous pencherons sur plusieurs questions. Quelle importance revêt chacun de ces modèles dans le fédéralisme canadien contemporain? Leur importance relative a-t-elle augmenté ou diminué au cours des quelques dernières années? Qu'est-ce qui pousse les gouvernements à adopter une formule plutôt qu'une autre, et comment expliquer ces tendances au fil des ans? Et enfin, ce qui importe le plus, comment évaluer ces tendances? Bref, quelles sont les incidences de chacun de ces modèles sur des questions telles que la réalisation des idéaux démocratiques, la conciliation des diversités sociales et l'efficacité du processus d'élaboration des grandes orientations politiques?

La définition des modèles

Précisons d'abord les paramètres de chacun de ces modèles. On pourrait les définir simplement comme la présence ou l'absence d'ententes officielles entre les gouvernements. Cette définition serait certes aisée, mais elle ne tiendrait pas compte de la possibilité que, tout en admi-

nistrant des programmes distincts, les gouvernements puissent se consulter régulièrement afin de chercher à se compléter. On sous-estimerait alors l'importance de la coordination entre les gouvernements. Nos modèles comprendront donc à la fois les ententes fédérales-provinciales officielles, et les consultations courantes effectuées par l'entremise d'organismes prévus de liaison ou de consultation. Il ne sera pas facile de déterminer à partir de quel moment une consultation constante ou sérieuse transcende l'unilatéralisme. Un accord multilatéral lie Ottawa à deux provinces ou plus; un accord bilatéral, à une seule province. La formule unilatérale ne prévoit, de son côté, aucune entente de ce genre.

Chaque modèle prévoit toute une gamme d'accords concrets. Un programme multilatéral peut engager Ottawa et tous les gouvernements provinciaux, comme dans le cas du Régime d'assistance publique du Canada, ou n'inclure que quelques provinces seulement, comme c'est le cas pour le Programme d'indemnisation des propriétaires d'animaux morts de la rage, auquel quatre provinces seulement participent officiellement. Il en est de même pour la consultation périodique visant à coordonner des programmes indépendants.

Dans le cas du bilatéralisme, il peut s'agir d'une entente unique conclue entre le gouvernement fédéral et un seul gouvernement provincial, tel l'Accord Canada-Ontario relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, ou bien il peut s'agir d'ententes entre le gouvernement fédéral et chacune des provinces ou la plupart d'entre elles, traitant des mêmes orientations générales, mais selon des modalités différentes. Ce serait le cas, par exemple, des ententes relatives au développement régional et à l'immigration. On pourrait aussi qualifier de bilatérales les ententes identiques quant à leur forme, en vertu desquelles les provinces adhèrent à un programme commun. Dans ce dernier cas, toutefois, le programme est lui-même de conception multilatérale, et nous le traiterons comme tel.

L'unilatéralisme peut comprendre plusieurs variantes¹. Il pourrait désigner l'éventualité où les gouvernements agissent de façon plutôt agressive, chaque gouvernement cherchant à parer l'offensive de l'adversaire tout en lançant sa propre attaque, mais ce n'est pas toujours le cas. L'unilatéralisme ne suppose pas nécessairement des luttes intergouvernementales ou des conflits de principes. Les gouvernements pourraient se consulter entre eux selon des méthodes appropriées ou même, sans se consulter, ils pourraient tenir compte des démarches de l'autre palier de gouvernement et tenter d'y accommoder les leurs, selon la formule des « partenaires passifs ». Un gouvernement pourrait également se retirer volontairement d'un domaine, laissant le champ libre à l'autre palier de gouvernement. Enfin, l'unilatéralisme pourrait signifier que les différents gouvernements agissent sans tenir compte des autres, à l'image d'une définition plus « classique » du fédéralisme, où la séparation des fonctions est si complète que les divers gouvernements peuvent agir à peu près indépendamment les uns des autres.

De l'unilatéralisme, nous retiendrons principalement la première variante, essentiellement concurrentielle, mais nous devons aussi considérer les autres possibilités. Dans la dernière section de l'étude, nous devons préciser s'il se présente une autre formule qui puisse remplacer adéquatement les ententes officielles que constituent le multilatéralisme et le bilatéralisme.

Ces trois possibilités ne se retrouvent pas toujours de façon aussi distincte dans le fonctionnement réel du fédéralisme canadien. Elles peuvent prendre des formes diverses, non seulement à l'intérieur d'un domaine général, mais aussi au sein de programmes précis. Par exemple, des programmes peuvent être conçus dans un esprit de multilatéralisme, à la suite de discussions suivies entre Ottawa et les gouvernements provinciaux, bien qu'ils soient financés exclusivement par le gouvernement fédéral et leur mise en vigueur assurée par des ententes individuelles signées avec les provinces, de façon à permettre des variations interprovinciales. L'aide fédérale à l'enseignement des langues secondes suit essentiellement ce modèle. De même, il est possible d'élaborer des programmes dans un cadre bilatéral, pour ensuite les mettre en oeuvre selon un modèle unilatéral mitigé, où chaque gouvernement assume la responsabilité exclusive d'une ou de quelques parties du programme. Comme nous le constaterons plus loin, il s'agit là de l'optique de travail qu'Ottawa et les provinces ont retenue pour la négociation en cours des ententes sur le développement économique régional. Il importe également de se rappeler que des modèles différents peuvent avec le temps, se recouper. Une démarche unilatérale peut ainsi être adoptée temporairement pour renforcer la position d'un gouvernement lors d'éventuelles négociations portant sur une entente fédérale-provinciale.

Aperçu général

Après avoir défini chaque modèle et signalé les formes diverses qu'il peut prendre, quelle méthode retiendrons-nous pour évaluer leur importance respective au sein du fédéralisme canadien? Des trois modèles retenus, le multilatéralisme est sans doute le mieux connu. Il a été étudié et commenté longuement dans la documentation existante, ce qui n'est pas le cas des deux autres modèles. Nous consacrerons par conséquent la plus grande partie de la présente étude à déterminer la place que ces deux modèles occupent au pays.

Après avoir situé les modèles dans leur contexte historique, nous mesurerons l'importance du multilatéralisme dans le fédéralisme canadien d'aujourd'hui, ce qui nous permettra de constater que la moitié seulement des relations entre l'État fédéral et les provinces engagent l'ensemble de celles-ci. Même lorsque le sujet les concerne toutes, il arrive, pour diverses raisons, qu'une ou plusieurs s'abstiennent de par-

ticiper aux discussions. De fait, il y a des domaines importants d'où les deux grandes provinces que sont l'Ontario et le Québec sont absentes.

La section suivante analysera les formes diverses sous lesquelles le modèle bilatéral s'est présenté au cours des dernières décennies. On y examinera certaines ententes importantes conclues entre Ottawa et une seule province, en faisant une distinction entre les cas où le sujet de l'entente ne concernait qu'une ou deux provinces (la fixation du prix du pétrole ou l'exploitation des ressources *offshore* par exemple) et les cas intéressant l'ensemble des provinces mais où une seule — le plus souvent le Québec — a négocié des accords particuliers avec le gouvernement fédéral. Cette section se penchera également sur les nombreux cas d'ententes bilatérales conclues avec toutes les provinces ou la plupart d'entre elles.

La troisième section traitera principalement des manifestations de l'unilatéralisme. On y verra qu'au fil des ans, tant le gouvernement fédéral que les administrations provinciales ont agi unilatéralement dans des domaines d'intérêt commun et de compétence partagée. Nous ne nous attarderons toutefois qu'aux cas récents où le gouvernement fédéral a mis de côté les processus habituels de collaboration pour agir unilatéralement, ou du moins a menacé de le faire. Pour chaque cas, nous tenterons de déterminer ce qui a incité les gouvernements à choisir un modèle plutôt qu'un autre. On y constatera que le partage constitutionnel des pouvoirs, qu'ils soient exclusifs ou partagés, ainsi que l'impact d'un intérêt en matière de politique expliqueront en partie ce choix. Ces motifs s'ajouteront à leur tour aux calculs stratégiques d'un gouvernement qui choisira l'optique la plus susceptible de lui procurer un avantage, que ce soit de maximiser des retombées sur un secteur de politique donné, d'augmenter son prestige politique parmi la population, et ainsi de suite.

En conclusion, nous évaluerons les avantages et les désavantages relatifs des trois modèles, selon trois critères de base : la réalisation des idéaux démocratiques, la conciliation des diversités sociales et l'efficacité du processus d'élaboration de mesures politiques. Certains critères avantagent certains modèles. À l'égard de la responsabilité gouvernementale envers la législature et les électeurs, le modèle unilatéral est celui qui offre le plus d'attrait, mais il est évident qu'il ne peut réconcilier les différences régionales et culturelles ayant engendré le fédéralisme en premier lieu, et qu'il risque fort de susciter des contradictions et des conflits dans la politique globale. Nous démontrerons d'ailleurs que dans plusieurs domaines d'intérêt fédéral, l'unilatéralisme ne constitue pas une option valable, compte tenu du pouvoir qu'ont les gouvernements provinciaux d'entraver les initiatives unilatérales. Nous consacrerons plusieurs pages au type de collaboration, tant bilatérale que multilatérale, qui devrait exister entre gouvernements dans l'étude des principaux domaines d'intérêt commun. Nous comparerons la coordina-

tion interprovinciale de secteurs, que permet le modèle bilatéral, avec la coordination sectorielle entre provinces, que permet le modèle multilatéral. Nous évaluerons aussi les forces et les faiblesses du fédéralisme asymétrique que pourraient amener le bilatéralisme et certaines formes du modèle multilatéral. Nous voyons d'ailleurs dans ce type prometteur de fédéralisme un moyen éprouvé pour réconcilier les éléments de la diversité canadienne.

Le contexte historique

Situons brièvement les trois modèles dans leur contexte historique. Les experts s'entendent pour affirmer que jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le système canadien épousait fidèlement le modèle unilatéral. Il y avait peu d'ententes officielles entre le gouvernement fédéral et les provinces, et la consultation intergouvernementale était quasi inexistante. Les conférences des chefs des gouvernements fédéral et provinciaux étaient rares, et se bornaient principalement à l'étude de modifications aux accords fiscaux ou d'amendements à la *Loi constitutionnelle de 1867* (Stevenson, 1982, p. 191). Dans l'ensemble, les gouvernements agissaient de façon indépendante conformément à une définition « classique » du fédéralisme. Tout en reconnaissant le bien-fondé des remarques de Corry à l'effet que les domaines de la commercialisation des produits naturels et de la réglementation de l'assurance, de la pêche, de la conciliation des conflits industriels et des subventions conditionnelles, ont été les premiers à voir naître, vers la fin des années 1930, une collaboration fédérale-provinciale, Donald Smiley (1980, p. 92) conclut :

Une recherche plus approfondie sur les relations intergouvernementales d'avant la Seconde Guerre révélerait sans doute beaucoup d'autres points de contact. Mais il y a tout lieu de croire que dans la plupart des cas, les gouvernements fédéral et provinciaux ont assumé leurs responsabilités constitutionnelles respectives de façon exclusive.

Pour étayer son affirmation, Smiley ajoute qu'Ernest Manning et C.D. Howe n'ont pas eu l'occasion de se rencontrer avant 1952, même s'ils avaient tous les deux occupé des postes importants au Cabinet depuis 1935!

La situation a évolué rapidement au cours des dernières décennies, à un point tel que la consultation et les ententes officielles multilatérales ou bilatérales sont devenues monnaie courante au sein du « fédéralisme coopératif » ou « fédéralisme exécutif ». On dénombrait en 1983-1984 près de 250 programmes fédéraux-provinciaux en vigueur². Le nombre d'organismes de liaison fédéraux-provinciaux, qui permettent à des fonctionnaires des deux paliers de gouvernement de discuter de questions dans plusieurs domaines est passé de 64 en 1957 (Taylor, 1960, p. 147) à près de 400, en 1972³. Les conférences de premiers ministres

sont devenues chose habituelle, se succédant au rythme de deux par année durant les années 1970.

Les spécialistes ont invoqué plusieurs facteurs pour expliquer la croissance exponentielle des relations fédérales-provinciales (Smiley, 1980, chap. 4; Stevenson, 1982, chap. 9; Van Loon et Whittington, 1981, chap. 16). Le rôle accru que les gouvernements fédéral et provinciaux ont tenté de jouer depuis quelques décennies au sein de leurs juridictions respectives peut l'expliquer en partie, puisqu'il augmentait les chances que leur action ait une répercussion sur des intérêts relevant de la compétence d'un autre palier de gouvernement. À cet égard, les gouvernements avaient intérêt à collaborer, même s'ils agissaient dans le cadre de compétences visiblement distinctes et exclusives. L'incitation à collaborer était d'autant plus grande dans des questions de compétence partagée. Selon l'AANB, seules l'agriculture et l'immigration relevaient officiellement des deux paliers de gouvernement. Plus tard, est venue s'ajouter la juridiction en matière de régimes de rente. La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait toutefois un accès à la perception directe d'impôt pour chaque palier de gouvernement. Depuis quelques décennies, cette disposition est devenue la source principale de revenu des gouvernements, ce qui les contraint, parfois péniblement, à collaborer sur le plan fiscal. À la suite de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a tenté au nom de sentiments « nationalistes et égalitaires » (Smiley, 1980, p. 93), d'élargir le champ des compétences partagées en utilisant son pouvoir d'achat pour s'immiscer dans une foule de domaines réservés qui aux termes de l'article 92 de l'AANB relevaient des provinces. Dans certains cas, le gouvernement fédéral a agi de façon unilatérale, allouant directement des fonds à diverses catégories de particuliers et d'institutions. Il chercha aussi à influencer la conduite des gouvernements provinciaux en leur offrant des subventions conditionnelles. Par ailleurs, certains domaines pour lesquels les deux ordres de gouvernement ont manifesté un intérêt réel ne sont pas explicitement énumérés dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et l'interprétation légale de la loi ne les a pas attribués exclusivement à l'un d'entre eux. Les communications et la culture en sont deux exemples. L'interpénétration des compétences et des intérêts des gouvernements a atteint un point tel qu'il remet en question les axiomes du fédéralisme « classique ». Nonobstant la précision du partage des responsabilités, les gouvernements ne peuvent plus agir sans contact entre eux.

Cette réalité n'écarte pas nécessairement tout recours à l'unilatéralisme. Dans certains cas, les gouvernements peuvent conclure que la meilleure façon de promouvoir leur intérêt est de contrecarrer les actions de l'autre plutôt que de collaborer avec lui. Ils peuvent décider que les contradictions et les chevauchements liés au modèle unilatéral sont un moindre mal, en regard de la perte partielle de contrôle sur les processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques, qu'entraîne la collabo-

ration. Comme nous le verrons plus loin, de telles préoccupations ont récemment poussé le gouvernement fédéral à revoir d'un oeil critique certains modes de collaboration qu'il avait adoptés antérieurement.

Même si les gouvernements en arrivent à croire que les programmes mixtes et les consultations suivies satisfont leurs intérêts communs, ils devront déterminer quel modèle — multilatéral ou bilatéral — dictera le type de collaboration à employer. Ces deux modèles jouent un rôle important dans le fédéralisme contemporain. Des 239 programmes intergouvernementaux que nous avons relevés dans le document *Programmes et activités fédéraux-provinciaux, 1983-1984* du Bureau des relations fédérales-provinciales, une centaine concordent avec notre définition du multilatéralisme, où au moins deux provinces sont traitées d'égale manière dans le cadre d'un programme commun. Notre définition du bilatéralisme recouvre les autres programmes.

Le multilatéralisme

Dans la gestion des programmes multilatéraux s'offre une gamme étendue d'ententes possibles. Nous évaluons à près de cinquante, soit la moitié des programmes multilatéraux, ceux auxquels participent toutes les provinces. Le Régime d'assistance publique du Canada, le Régime d'assurance-hospitalisation et l'Aide aux provinces concernant l'aide juridique en matière criminelle en sont quelques exemples. On trouve par ailleurs dans l'autre moitié de programmes, où un nombre restreint de provinces participent, diverses modalités d'entente.

Dans certains cas, ces accords multilatéraux relèvent de questions qui n'intéressent qu'un nombre limité de provinces, comme la Commission de contrôle du Lac des Bois (qui lie le Manitoba et l'Ontario) ou l'Accord de gestion des hordes Beverly et Kaminuriak de caribous des toundras (qui lie le Manitoba, la Saskatchewan et les Territoires du Nord-Ouest).

Mais il existe également des programmes multilatéraux auxquels certaines provinces ont refusé d'adhérer, même s'ils s'adressaient au départ à l'ensemble du pays. Il arrive à l'occasion que le Québec soit la seule province absente d'un programme, ce qui est le cas notamment de la perception, par le gouvernement fédéral, de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers. En plusieurs circonstances, le refus du Québec de s'associer au fédéral traduisait un désir d'autonomie provinciale que ne partageaient pas les autres provinces. Nous examinerons dans la section qui suit plusieurs cas où l'abstention du Québec s'est accompagnée d'ententes bilatérales entre cette province et le gouvernement fédéral. Notons toutefois qu'il existe plusieurs cas où le Québec n'a pas été la seule province à se retirer d'une entente multilatérale. Par exemple, tant le Québec que l'Ontario ont refusé de signer une entente portant sur la perception fédérale de l'impôt provincial des sociétés, et récemment, l'Alberta a imité leur geste.

En fait, le refus de provinces peuplées de collaborer officiellement avec le gouvernement fédéral en matière d'impôt remonte à la fin des années 1940, lorsque le gouvernement fédéral a décidé pour la première fois d'agir sans le consentement des provinces les plus importantes. Face aux termes d'un accord de location dans le domaine fiscal qu'Ottawa soumettait, en 1946, aux provinces, trois d'entre elles, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec ont exprimé leur désaccord. Les six autres provinces étaient prêtes à accepter ces modalités. Quelques modifications au texte ont suffi pour obtenir la signature de la Colombie-Britannique, mais non celles de l'Ontario et du Québec. Plutôt que de chercher à rallier toutes les provinces, le gouvernement fédéral a préféré signer des ententes séparées, bien qu'identiques, avec les sept provinces qui acceptaient alors ses propositions (Stevenson, 1982, p. 136).

La prestation de services policiers aux provinces offre un autre exemple concluant d'application d'une entente multilatérale d'où sont exclues les provinces principales. Seules huit provinces ont conclu une entente avec le Solliciteur général pour obtenir ces services de la Gendarmerie royale du Canada; l'Ontario et le Québec ont leurs propres forces policières. En refusant cette entente, ces dernières provinces se sont apparemment privées de paiements fédéraux considérables : en 1981–1982, les huit provinces participantes n'ont eu à rembourser le gouvernement fédéral que pour 56 % des frais encourus par la fourniture des services. (On prévoit que le niveau de remboursement augmentera jusqu'à 70 % d'ici à 1990–1991 (Canada, 1984, p. 234).

Cette application mitigée du multilatéralisme joue un rôle important dans la composition des organismes officiels de liaison fédéraux-provinciaux. Dans leur analyse des quelque 400 comités énumérés dans le *Inventory of Federal-Provincial Committees* de 1972, Van Loon et Whittington font une distinction entre les comités « omnilatéraux » (où sont représentés les onze gouvernements) et les comités multilatéraux (dont font partie le gouvernement fédéral et certaines des provinces). Ces auteurs prétendent que dans la plupart des domaines de politique, le nombre de comités multilatéraux dépasse largement le nombre de comités omnilatéraux. Les seules exceptions à cette règle semblent être « les finances, les relations fiscales et la réforme constitutionnelle, où presque tous les comités sont omnilatéraux » (Van Loon et Whittington, 1981, p. 536).

En résumé, le modèle multilatéral offre une multitude de combinaisons possibles. La participation de tous les gouvernements aux ententes officielles et aux organismes de liaison constitue l'exception, bien qu'il faille reconnaître que plusieurs questions n'intéressent qu'une partie des provinces. Il y a, cependant, plusieurs domaines importants où ce n'est pas le cas : certaines provinces jugeront alors convenable de partager une fonction avec le gouvernement fédéral, tandis que d'autres

préféreront s'en acquitter elles-mêmes. Le Québec est parfois la seule province à refuser une entente, mais dans certains dossiers capitaux, l'Ontario pourra se joindre à lui, emportant ainsi près de 60 % de la population canadienne. Qui plus est, de tels accords existent depuis longtemps.

Le retrait de certaines provinces de programmes fédéraux-provinciaux ne justifie pas à lui seul l'avènement d'un fédéralisme canadien « asymétrique » ou multiforme⁴. Les formes de collaboration pourront varier considérablement entre provinces, lorsqu'elles s'engagent dans cette voie avec le fédéral. Souvent, les ententes conclues individuellement avec une partie ou l'ensemble des provinces présenteront un contenu différent. Il existe de nombreux cas où seule une province s'est liée avec le gouvernement fédéral. Depuis les dernières décennies, le nombre d'organismes de liaison fédéraux-provinciaux de nature bilatérale plutôt que multilatérale a augmenté rapidement. Il sera donc pertinent d'étudier les diverses formes de collaboration bilatérale et de déterminer ce qui a incité les gouvernements à les préférer au modèle multilatéral dans plusieurs domaines.

Le modèle bilatéral

Le développement des organismes de liaison fédéraux-provinciaux constitue un bon indice de l'importance grandissante du modèle bilatéral dans les relations intergouvernementales. Pour justifier le caractère indéniable de cette tendance, nous pouvons nous appuyer sur des données sûres, qui couvrent les trente dernières années.

Le bilatéralisme et les organismes de liaison

Au début du fédéralisme de type exécutif, les organismes de liaison bilatéraux étaient relativement rares. Une liste des comités fédéraux-provinciaux établie par K.W. Taylor en 1957 ne relève que sept organismes bilatéraux sur un total de 64 : deux concernent la Nouvelle-Écosse, deux autres l'Ontario, et le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique en ont chacun un. Dix autres comités liaient Ottawa à deux ou trois provinces. Aucun de ces organismes ne fonctionnait au niveau ministériel (Taylor, 1960, p. 151–161). À partir d'une liste établie par Gérard Veilleux en 1967, nous estimons que 11 des 119 organismes recensés étaient bilatéraux. Tous étant, là encore, à un niveau inférieur à celui des ministres (Veilleux, 1971, app. B). Pourtant, dans son analyse des données de 1977, Veilleux conclut que sept des 31 organismes ministériels existants sont de nature bilatérale (Veilleux, 1979, p. 37). Van Loon et Whittington affirment par ailleurs, à la suite de l'analyse d'une liste de 482 organismes fédéraux-provinciaux dressée en 1972 pour le Bureau des relations fédérales-provinciales, que beaucoup

plus de la moitié s'inscrivent dans le cadre d'échanges bilatéraux (Van Loon et Whittington, 1981, p. 536). En se fondant sur la même liste, Veilleux a produit une évaluation moindre, situant à 204 le nombre d'organismes bilatéraux⁵. On retrouve des organismes bilatéraux dans la plupart des domaines de relations fédérales-provinciales, sauf en matière de finances, de relations fiscales et de réforme constitutionnelle. Presque tous les comités qui engageaient les provinces et le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) avant son abolition en 1982 étaient de nature bilatérale (Van Loon et Whittington, 1981, p. 536).

Le bilatéralisme dans les consultations et les négociations

Le modèle bilatéral occupe une place tout aussi importante dans des domaines de relations fédérales-provinciales moins officiels. Il a dominé, par exemple, les récentes consultations entre ministres fédéraux et provinciaux, ce qui semble trahir la préférence du fédéral pour des échanges bilatéraux. La tentative du premier ministre Trudeau de substituer en 1982 des pourparlers bilatéraux de ministres à une conférence multilatérale des premiers ministres sur l'économie en constitue un exemple probant (Dunn, 1982, p. 89). Le premier ministre Trudeau avait perdu tout espoir qu'une conférence des chefs de gouvernement permette d'obtenir un consensus sur la politique économique. Selon lui, les premiers ministres avaient tendance à n'utiliser ces conférences que comme tribunes pour rabrouer le gouvernement fédéral. Il croyait que le meilleur moyen de rencontrer les provinces était de le faire individuellement. Trudeau a finalement dû céder à la demande des premiers ministres de tenir une conférence multilatérale en 1982, mais il s'est assuré qu'elle ne soit que consultative⁶. De même, alors qu'elle s'apprêtait à imposer de nouvelles restrictions au financement des services de santé qui, de toute évidence, ne recueilleraient pas l'appui des provinces, Monique Bégin refusa de convoquer au sommet les ministres de la Santé comme ils le réclamaient. Elle les rencontra plutôt un à un, désamorçant ainsi toute possibilité de front commun.

Au fil des ans, le modèle bilatéral a beaucoup servi dans la négociation d'ententes fédérales-provinciales qui étaient essentiellement de nature multilatérale. Il se peut tout simplement que le bilatéralisme favorise les discussions sérieuses, en évitant la multiplicité de questions et d'intérêts que soulève la présence de tous les gouvernements provinciaux autour d'une même table. Chose certaine, il facilite la composition d'un ordre du jour, et il permet de se soustraire aux inévitables couvertures exhaustives dont la presse entoure les conférences multilatérales, et que certains jugent néfastes. Le gouvernement fédéral semble donc avoir de bonnes raisons de rencontrer les provinces une à une avant de conclure des ententes lors de conférences multilatérales. Qui plus est, Van Loon et Whittington avancent qu'Ottawa semble tirer un avantage stratégique

en adoptant le modèle bilatéral, qui lui permet de mieux contrôler le processus des négociations. Comme l'affirment ces auteurs (1981, p. 547) :

En arrêtant les modalités d'accords lors de rencontres bilatérales tenues préalablement à une conférence multilatérale, le gouvernement fédéral est en position de « diviser pour régner ».

Le bilatéralisme dans les ententes officielles

Il n'en demeure pas moins que les données sur les organismes de liaison laissent croire que le bilatéralisme est plus qu'une simple forme de consultation ou de négociation d'ententes multilatérales. Au cours des vingt dernières années, il a servi de modèle pour la négociation, la conclusion et la mise en oeuvre de bon nombre d'ententes fédérales-provinciales, ce qui explique la prolifération d'organismes de liaison bilatéraux. Van Loon et Whittington (1981, p. 546) remarquent le fait suivant :

Un fort pourcentage de comités bilatéraux ont été créés à des fins pratiques et leur composition n'est exclusive que parce que les programmes spécifiques qu'ils administrent n'engagent que deux gouvernements.

Les ententes bilatérales prennent diverses formes. Plusieurs ne concernent qu'une seule province. En règle générale, ces ententes portent sur des questions qui intéressent directement une ou deux provinces tout au plus. Il existe aussi bon nombre d'ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et le Québec qui traitent de questions intéressant l'ensemble des provinces, mais pour lesquelles le Québec a réclamé davantage de responsabilité que les autres provinces. Une deuxième catégorie d'ententes regroupent celles qui, bien que portant sur un sujet intéressant toutes les provinces, ont été négociées individuellement et dont la forme et le contenu varient d'une province à l'autre.

LES ENTENTES BILATÉRALES SIMPLES

Les ententes reliées à des questions qui n'intéressent qu'une ou deux provinces semblent être la manifestation la plus simple du bilatéralisme, mais c'est souvent la définition de ces questions qui détermine si elles ont, en fait, une portée aussi restreinte. Par exemple, si une question de politique énergétique se limite au prix intérieur du pétrole et du gaz, il est évident que seules les provinces productrices pourront revendiquer une compétence en la matière. Le recours au bilatéralisme entre Ottawa et l'Alberta, la principale province productrice, s'impose donc logiquement. Par contre, si on élargit la portée de cette question de telle sorte qu'elle englobe beaucoup plus que le prix du pétrole et du gaz (ce

pourrait être par exemple la production et la conservation de l'énergie, ou même une stratégie industrielle pour tout le Canada), le recours au multilatéralisme serait alors plus approprié. Comme nous le verrons, les gouvernements sont très sensibles à ces questions stratégiques, ce qui explique pourquoi les définitions de questions politiques susceptibles d'appeler un traitement bilatéral ont prévalu dans plusieurs dossiers importants.

Ont d'abord été conclues les ententes bilatérales entre Ottawa et l'Alberta (la Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont suivi peu après) au sujet du prix du pétrole et du gaz et du partage des revenus apparentés. L'entente la plus récente, d'une durée de cinq ans, a été ratifiée en 1981 et modifiée en 1983⁷. Ces négociations bilatérales n'ont pas toujours été couronnées de succès. En 1980, en vertu du Programme énergétique national, Ottawa avait imposé les prix unilatéralement. D'autres provinces avaient par ailleurs manifesté leur mécontentement suite à leur exclusion des négociations qui, dans le cas du prix canadien du pétrole et du gaz, devaient avoir des retombées considérables sur leur population. En 1979, alors que le gouvernement fédéral (qui avait abandonné l'idée que des discussions multilatérales puissent mener à un accord) et l'Alberta semblaient sur le point de signer une entente bilatérale, le premier ministre de l'Ontario, Bill Davis, devait déclarer :

L'Ontario croit fermement que toute décision qui lui sera imposée avant la tenue de la rencontre au sommet des premiers ministres en décembre, telle que promise par le premier ministre, et où cette question pourra être examinée en profondeur, minera considérablement la coopération fédérale-provinciale essentielle au règlement de plusieurs problèmes nationaux⁸.

Si l'Alberta a insisté pour que le modèle bilatéral prévale lors des négociations, c'est précisément parce qu'il comptait pouvoir ainsi priver Ottawa de l'appui d'alliés puissants comme l'Ontario. Le premier ministre Lougheed de l'Alberta a répliqué à son homologue ontarien en notant « qu'il y avait une différence entre une discussion et une négociation ». Peter Lougheed se disait prêt à engager des discussions avec les autres provinces lors d'une réunion des premiers ministres prévue pour le mois suivant, mais non à négocier avec elles⁹.

Un autre exemple relevant de la production du pétrole est l'exploitation des ressources offshore. Dans ce dossier, deux provinces étaient directement concernées, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve (Ottawa et la Colombie-Britannique ont entrepris des négociations beaucoup plus sereines à ce sujet). Il était évident que le modèle bilatéral favorisait les intérêts du gouvernement fédéral, lui permettant de régler la question avec la province la plus pressée d'en arriver à un accord, et même d'essayer de convaincre l'autre province selon des modalités moins avantageuses. Cependant, Terre-Neuve s'était préparée à défendre elle aussi une argumentation bilatérale, en faisant valoir que les revendica-

tions des deux provinces présentaient des différences fondamentales. Il semblait pourtant y avoir une entente tacite entre les provinces propriétaires de ressources offshore quant à l'ordre selon lequel elles auraient affaire avec le gouvernement fédéral.

En vertu d'une entente de quarante-deux ans conclue entre Ottawa et la Nouvelle-Écosse en mars 1982, cette dernière obtenait la majorité des recettes gouvernementales tirées des ressources offshore (jusqu'à ce que sa capacité fiscale atteigne la moyenne nationale des provinces). Le gouvernement fédéral se réservait toutefois le contrôle final de la gestion des ressources par l'entremise du ministre de l'Énergie et par sa représentation majoritaire à l'Office Canada-Nouvelle-Écosse du pétrole et du gaz offshore¹⁰. Les deux parties s'entendaient pour laisser à un tribunal le soin de trancher le litige sur la propriété des ressources, tout en précisant que cette décision juridique ne modifierait pas l'entente intervenue¹¹. Afin de dissuader la Nouvelle-Écosse de faire front commun avec toute autre province prévoyant exploiter ses ressources côtières, Ottawa avait proposé dans le cadre de l'entente, de lui offrir automatiquement les termes plus avantageux, que pourrait obtenir une autre province. Une fois l'entente conclue avec la Nouvelle-Écosse, Ottawa laissa entendre que si Terre-Neuve n'acceptait pas bientôt un règlement, il se montrerait bien moins généreux à son égard. En fait, on a appris récemment que des avantages additionnels avaient été offerts secrètement à la Nouvelle-Écosse sans être proposés à Terre-Neuve. Une entente parallèle avec la Nouvelle-Écosse amortissait l'incidence du revenu du pétrole offshore sur les paiements en péréquation, et ouvrait la porte à de nouvelles négociations sur le périmètre de Sable Island¹². Le premier ministre Peckford n'en continua pas moins à soutenir que la juridiction sur les ressources offshore n'avait pas été transférée au Canada au moment de l'adhésion de Terre-Neuve à la Confédération. En fin de compte, les tribunaux rejetèrent cet argument et octroyèrent le droit de propriété au gouvernement fédéral.

Enfin, vers la fin des années 1970, le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce s'est engagé dans un projet bilatéral avec l'Ontario qui a suscité de vives critiques. Cette expérience a démontré les pièges du bilatéralisme, du moins lorsqu'on l'applique à un cas particulier. En fait, Ottawa s'était trouvé coincé entre deux engagements d'apparence contraire. Dans le passé, l'Industrie et le Commerce avait eu tendance à agir sans l'aide des provinces pour promouvoir l'activité industrielle (Topper, 1982, p. 15 et 19). Néanmoins, en 1978, ce ministère avait conclu une entente avec l'Ontario dans le cadre d'une initiative onéreuse, mais en fin de compte fructueuse, pour inciter Ford à construire une usine dans le sud de l'Ontario. Un mécanisme de collaboration avait déjà été prévu entre le ministère de l'Expansion économique régionale et l'Ontario. À vrai dire, le gouvernement du Québec et le MEER s'étaient entendus précédemment sur une offre de 86 millions de dollars pour la

construction d'une usine de General Motors (GM) dans cette province. Mais comme le site proposé pour l'usine Ford en Ontario ne faisait pas partie d'une région désignée pour l'aide du MEER, Industrie et Commerce demanda à la province de contribuer 25 % des 30 millions de dollars que réclamait Ford du Canada, après qu'il eut approché le ministère. (En fait le ministre de l'Industrie et du Commerce, Jack Horner, a pris l'initiative d'offrir les 30 millions de dollars à Ford avant même que l'Ontario n'accepte de payer sa part.) En fin de compte, l'offre finale s'est élevée à 68 millions de dollars, dont 28 millions devaient être versés par l'Ontario¹³. Ford accepta éventuellement l'offre de l'Ontario, mais l'usine de GM ne vit jamais le jour au Québec, pour des raisons restées imprécises. Une fois de plus, le Québec pouvait croire qu'Ottawa lui avait préféré l'Ontario. Cet épisode souligna un des dangers du bilatéralisme soit d'attiser les jalousies interprovinciales.

Les échanges bilatéraux semblent être le meilleur moyen d'aborder des questions comme la fixation du prix des produits pétroliers, la détermination d'entente sur le partage des revenus tirés de l'exploitation éventuelle des ressources offshore ou sur l'implantation d'usines automobiles par les fabricants nord-américains. Toutes ces questions n'engagent qu'un nombre restreint de provinces. Dans le cas de l'exploitation des nappes continentales de pétrole et de gaz, une province peut revendiquer un rôle prédominant. Bon nombre d'ententes bilatérales ont toutefois été conclues de façon exclusive avec le Québec, relativement à des questions intéressant toutes les provinces. Le bilatéralisme a dans ces cas, permis d'accéder au désir du Québec d'assumer une responsabilité plus grande que celle des autres provinces. La plupart du temps, Ottawa a proposé d'étendre ces ententes bilatérales aux autres provinces, mais dans presque tous les cas, aucune n'a réagi. Pendant les années 1950 et 1960, Ottawa a souvent eu recours au bilatéralisme pour minimiser ses interventions directes au Québec, comparativement à celles des autres provinces.

Une des premières ententes avait trait à l'impôt sur le revenu des particuliers. En 1954, après avoir annoncé qu'il avait l'intention de créer son propre impôt sur le revenu des particuliers, le Québec tenta de convaincre le gouvernement fédéral de permettre une réduction de 15 % pour le nouvel impôt plutôt que la réduction de 5 % stipulée dans la loi fédérale. Le Québec finit par créer son propre impôt à un niveau plus élevé, imposant ainsi à ses contribuables un système d'« impôt double ». Ce n'est qu'après une série de rencontres personnelles, d'échanges épistolaires et d'une conversation téléphonique entre le premier ministre Duplessis et le premier ministre fédéral Saint-Laurent que ce dernier accepta de hausser le dégrèvement d'impôt fédéral à 10 %. Par la suite, cette entente bilatérale fut soumise aux autres provinces, à qui Saint-Laurent annonça qu'elles pouvaient reprendre une compétence en matière fiscale, selon les nouvelles modalités arrêtées, et ce, avant la fin du délai de cinq ans (Hartle et

autres, 1983, p. 69). Au moment de renégocier les accords fiscaux, le gouvernement fédéral offrit ce niveau de compensation plus élevé à toutes les provinces, qu'elles aient créé ou non leur propre impôt sur le revenu des particuliers¹⁴.

Le bilatéralisme a également été retenu dans le cadre de programmes de dépense fédéraux où le gouvernement du Québec agit au nom du gouvernement fédéral. Cette façon de faire a donné naissance au phénomène cité précédemment, soit l'existence de programmes multilatéraux portant sur des questions qui intéressent toutes les provinces, mais d'où une province importante est exclue (Smiley, 1970, chap. 6 et Dupré, 1965, p. 208–218). Ottawa a consenti à ce que Québec assume la responsabilité de trois programmes qui étaient exclusivement de son ressort, et qu'il obtienne le revenu nécessaire pour ce faire. En 1959, le premier ministre John Diefenbaker et le premier ministre Paul Sauvé ont approuvé une entente aux termes de laquelle le Québec assumerait l'entière responsabilité du financement de ses universités et aurait droit à un dégrèvement de 1 % sur l'impôt fédéral des sociétés, plutôt que de toucher les subventions directes fédérales (que le prédécesseur de Sauvé, Maurice Duplessis, avait rejetées au nom de l'autonomie provinciale). Si les fonds ainsi prélevés s'avéraient moindres que ceux auxquels auraient eu droit les universités québécoises grâce aux subventions fédérales, la différence devait être ajoutée aux paiements de péréquation (ou soustraite, le cas échéant) (Dupré, 1965, p. 212). Cette clause d'abstention a été offerte aux autres provinces en 1960 à l'occasion d'un amendement à la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, mais aucune ne s'en est prévalu (Smiley, 1970, p. 71).

Lorsque le gouvernement fédéral décida de créer son programme d'allocations aux jeunes en 1964, il existait déjà un programme provincial similaire au Québec. La *Loi sur les allocations aux jeunes* précise bien que sont exclues les provinces dans lesquelles le groupe désigné reçoit déjà des allocations, avant la mise en vigueur de la Loi. Celles-ci toucheraient plutôt, en vertu de la loi de 1964 révisant l'impôt, un dégrèvement de 3 % sur l'impôt sur le revenu des particuliers (Smiley, 1970, p. 75). De même, une loi adoptée la même année pour créer un programme fédéral de bourses aux étudiants contenait une clause d'abstention, assortie d'une compensation monétaire équivalente, pour les provinces qui préféreraient offrir elles-mêmes un tel programme. Une fois de plus, le Québec fut la seule province à se prévaloir de cette clause.

Le droit de retrait fut également incorporé au plan de caisse de retraite élaboré en 1965. La loi créant le Régime de pensions du Canada, adoptée cette année-là, stipulait que les provinces pouvaient en être exclues, en autant qu'elles signifiaient dans les trente jours précédant la mise en vigueur de la loi leur intention de créer dès 1966 un régime similaire (Smiley, 1970, p. 77). Seul le Québec se prévalut de cette possibilité. Un accord bilatéral a été conclu entre Ottawa et Québec, à la suite d'un

marathon de négociations improvisées (dirigées par le ministre fédéral Maurice Sauvé, qui n'était pourtant pas officiellement responsable des pensions de retraite) (Simeon, 1972, p. 56–60).

Les programmes de partage des coûts ont également employé le droit de retrait (Smiley, 1970, p. 74). Suite à l'élection de Jean Lesage en 1960, le gouvernement du Québec a mené une vigoureuse bataille pour étendre le précédent du financement universitaire à d'autres programmes fédéraux-provinciaux de partage des coûts. Sous le régime de l'Union nationale, le gouvernement du Québec avait refusé de participer à plusieurs de ces programmes, affirmant qu'ils constituaient une ingérence fédérale dans des domaines de compétence provinciale. Pour répondre aux revendications du Québec, Ottawa adopta en 1964 la loi sur les programmes établis (accords provisoires), qui énumérait une série de programmes existants desquels les provinces pouvaient se retirer en autant qu'elles signent des ententes avec le gouvernement fédéral avant le 31 octobre 1965. Elle donnait également une liste de programmes spéciaux dont les provinces pouvaient se retirer, sans fixer d'échéance précise. Le Québec fut la seule province à profiter de ces options nouvelles, se retirant de tous les programmes principaux et de quelques programmes secondaires¹⁵. Il semble que l'Ontario signifia officiellement son intention de se retirer des programmes à coûts partagés lors d'une rencontre fédérale-provinciale en 1971, mais qu'Ottawa lui répondit que cette option n'existait plus¹⁶.

Vers le milieu des années 1960, le gouvernement fédéral avait délégué au Québec sa responsabilité dans plusieurs domaines pour lesquels Ottawa conservait, ailleurs au pays, le rôle principal ou exclusif. Jean Lesage a prétendu qu'à la suite de ces accords, le Québec avait, de fait, obtenu un statut particulier dans la Confédération (Simeon, 1972, p. 59). Ottawa avait eu recours au bilatéralisme pour régler d'importants litiges avec le Québec. Bien que ces accords aient été également proposés aux autres provinces, le fait qu'elles ne s'en soient pas prévaluées tend à prouver qu'ils visaient les intérêts spécifiques du Québec. (Il n'en est pas moins évident que le retrait d'un programme de dépense n'était qu'une mesure administrative qui pouvait être révoquée unilatéralement par Ottawa¹⁷.)

Il n'empêche que les négociations bilatérales entre Ottawa et Québec ayant mené à ces accords suscitérent du ressentiment parmi les autres provinces, ce qui fut particulièrement évident lors des discussions sur la caisse de retraite et celles, plus vives encore, sur la clause d'abstention enchâssée dans la Loi sur les accords provisoires de 1965. Dans ce dernier cas, les autres provinces insistèrent pour y être incluses. Simeon (1972, p. 143) conclut :

L'incident prouve que bien qu'elles soient fréquentes, les négociations bilatérales entraînent souvent du ressentiment, et qu'il est difficile pour un gouvernement donné de négocier seul avec le gouvernement fédéral sans

que les neuf autres provinces ne s'inquiètent, sauf s'il s'agit d'une question purement locale. Il indique aussi que les autres provinces hésitent à accorder un statut particulier au Québec de peur de se voir reléguées elles-mêmes à un statut secondaire.

Plus important encore, le gouvernement fédéral a commencé à douter vers le milieu des années 1960 du bien-fondé des mesures permettant au Québec de se retirer des programmes fédéraux¹⁸. Le premier ministre Trudeau s'opposait fermement à tout statut particulier pour le Québec. Il fit ressortir la position ambiguë dans laquelle seraient placés les députés québécois lorsque la Chambre des communes débattrait de mesures qui ne s'appliqueraient pas au Québec. Il s'inquiétait davantage des répercussions qu'aurait toute forme de statut particulier accordé au gouvernement du Québec sur le nationalisme québécois, augmentant la possibilité d'une séparation du Québec. Au cours des années 1970, divers programmes de dépense dont le Québec s'était retiré furent par conséquent éliminés ou transformés en programmes de subventions en bloc, octroyées sans condition aux provinces. Le Québec continue par ailleurs à administrer sa propre caisse de retraite, et il est la seule province à le faire.

Cela dit, le bilatéralisme a persisté entre Ottawa et Québec mais sous une forme quelque peu différente : la consultation relativement à l'administration des programmes fédéraux. En 1973, suite aux demandes répétées du Québec pour contrôler les allocations familiales et la plupart des aspects de la politique sociale, le gouvernement fédéral a adopté une loi permettant aux gouvernements provinciaux de déterminer, dans le cadre de certaines limites, les niveaux auxquels les allocations seraient versées aux différentes catégories de bénéficiaires. Le Québec a employé cette mesure pour hausser les allocations des familles nombreuses. Une autre province, l'Alberta, a elle aussi eu recours à cette mesure, mais à des fins différentes (Stevenson, 1982, p. 168).

En 1984, le ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration, John Roberts, a conclu une entente avec Jacques Léonard, ministre des Affaires municipales pour le Québec, portant sur le versement de subventions aux municipalités du Québec dans le cadre du programme fédéral de création d'emplois. Ce dernier, financé entièrement par Ottawa, prévoyait l'attribution, par l'entremise des députés, de subventions aux municipalités du Québec pour la construction de travaux publics, comme cela se faisait dans d'autres régions du Canada.

Le gouvernement du Québec, tout comme d'autres provinces, s'objecta à cette pratique, sous prétexte qu'elle empiétait sur la juridiction provinciale exclusive en matière de municipalités. Mais il fut le seul à aller plus loin, menaçant de pénaliser les municipalités qui accepteraient ces subventions. Le projet de loi 38, qui formulait cette menace, fit l'objet d'un débat prolongé à l'Assemblée nationale, mais n'atteignit jamais l'étape de la dernière lecture. En vertu de l'entente Roberts-Léonard, les municipalités

du Québec qui désiraient obtenir des subventions fédérales de création d'emplois devaient présenter leur demande au gouvernement du Québec qui, à son tour, la transmettait au ministère fédéral de l'Emploi et de l'Immigration. Les deux gouvernements devaient autoriser la demande. En vigueur jusqu'au 31 décembre 1985, cette entente pouvait être renouvelée d'un commun accord. Une fois les termes de l'entente arrêtés par les fonctionnaires des deux gouvernements, le ministre Roberts tarda à la signer, sous prétexte que des députés libéraux du Québec s'y opposaient¹⁹. Pour le Québec, ce fut, de toute façon, une victoire éphémère. Une fois l'entente signée, on apprit que tous les fonds désignés pour cette province avaient été affectés à d'autres projets!

Une dernière série d'ententes bilatérales portant sur l'immigration a permis à des fonctionnaires du Québec d'être affectés dans les bureaux de l'immigration canadienne outre-mer et de participer activement au processus de sélection (ils y détiennent, en fait, le contrôle pour une certaine catégorie d'immigrants). Aucune autre province ne joue un tel rôle. La responsabilité actuelle du Québec en matière d'immigration découle d'une série d'ententes officielles remontant à 1971. Cette année-là, le gouvernement fédéral et celui du Québec conclurent une entente (Lang-Cloutier) pour permettre la présence d'« agents d'orientation » de l'Immigration du Québec dans les bureaux de l'immigration canadienne outre-mer, afin de renseigner et d'orienter d'éventuels immigrants au Québec. Ces agents pouvaient en outre donner des conseils aux agents fédéraux sur les mérites des candidats qui désiraient s'établir au Québec. On établit des modalités pour le remboursement, au gouvernement fédéral, des coûts de location d'espace attribué aux agents québécois. L'entente précisait clairement que la présence d'agents québécois dans les bureaux fédéraux

n'a pas pour objet et n'aura pas pour effet de placer le Québec par rapport aux autres provinces dans une position privilégiée en matière de recrutement et de sélection des immigrants²⁰.

Quatre ans plus tard, cette entente fut néanmoins remplacée par une autre (Andras-Bienvenue) où n'apparaît pas cette déclaration. En vertu des pouvoirs qu'elle lui conférait, le Québec semble bel et bien avoir assumé un rôle spécial, comparativement aux autres provinces. L'agent du Québec (on ne l'appelle plus un « agent d'orientation ») pouvait participer étroitement au processus de recrutement et de sélection. Il pouvait prendre part à des missions de recrutement Canada-Québec. Les agents fédéraux devaient lui fournir tous les renseignements sur les candidats désireux de s'établir au Québec, y compris une copie de leur demande, et ils devaient « prendre en considération l'avis de l'agent de la province ». De plus, le Québec devait être consulté si des employeurs de la province cherchaient à y faire entrer des travailleurs temporaires²¹.

Le rôle du Québec s'est accru davantage trois ans plus tard en vertu de l'entente Cullen-Couture encore en vigueur, après avoir été renouvelée en février 1981. Cette dernière entente prévoit que la sélection des candidats au statut d'immigrants indépendants qui veulent s'établir au Québec est déléguée à des agents du Québec maintenant appelés « agents d'immigration ». Pour ces immigrants, l'autorisation fédérale officielle n'est requise que pour d'autres raisons obligatoires, telles que la santé et la sécurité. L'entente précise aussi des mesures permettant au Québec de participer à la sélection d'autres catégories d'immigrants sans toutefois pouvoir la contrôler. On y trouve en outre des clauses plus détaillées portant sur les demandes d'employeurs qui désirent embaucher des travailleurs temporaires venant de l'étranger; en fait, tant le gouvernement fédéral que le Québec possèdent à cet égard un droit de veto. Enfin, l'entente engage les deux gouvernements à se consulter dans des domaines d'intérêt commun tels que l'immigration et la démographie (Québec, 1978).

Dans la même veine, nous pourrions relever une entente selon laquelle un employé du ministère des Affaires intergouvernementales du Québec est détaché auprès de l'ambassadeur canadien à la Côte d'Ivoire, pour lui servir de conseiller sur les questions d'éducation (Canada, 1984, p. 107). Encore une fois, aucune autre province ne semble avoir d'entente comparable.

On constate donc qu'en dépit du fait que le gouvernement fédéral ait, sous la direction de Pierre Trudeau, fermement rejeté toute possibilité de statut particulier pour le Québec ou une autre province, il conclut néanmoins avec le Québec d'importantes ententes bilatérales, principalement dans le domaine de l'immigration, ce qui permet à cette province d'assumer des responsabilités administratives qu'aucune autre n'a pu faire. En agissant ainsi, il lui fut possible de concilier les intérêts du gouvernement du Québec et de démontrer la souplesse du fédéralisme canadien. Au reste, dans d'autres domaines, des ententes bilatérales ont été conclues au cours des quinze dernières années avec la totalité, sinon la majorité des provinces. Dans certains cas, le contenu de ces ententes varie énormément d'une province à l'autre.

DES ENTENTES BILATÉRALES MULTIPLES

Les ententes les plus importantes traitent du développement économique régional, qui intéresse tous les gouvernements provinciaux. De son côté, le gouvernement fédéral a toujours cherché à y jouer un rôle important, plus ou moins accepté par les provinces. La négociation d'ententes multilatérales semblait être une avenue ouverte pour régler ces questions. Cependant, la concurrence et les jalousies interprovinciales pouvaient saboter la négociation collective d'un plan global de développement régional, comme le laissaient voir les discussions des premiers ministres sur l'écono-

mie en 1978 (Jenkins, 1983, p. 142). Des structures interprovinciales limitées ont été mises sur pied afin de coordonner le développement économique dans les provinces de l'Atlantique et dans l'Ouest du Canada, mais ces structures ont eu plus de succès à assurer une coopération autour de problèmes techniques particuliers qu'à solutionner des questions plus vastes de développement économique régional²². Il faut également reconnaître les disparités réelles d'intérêts et d'objectifs des diverses régions. Par ailleurs, il pouvait être dans l'intérêt du gouvernement fédéral d'employer un recours bilatéral pour traiter avec les provinces du développement économique. Si tous les gouvernements provinciaux s'étaient ralliés derrière un plan collectif de développement, comme ils le firent au milieu des années 1970 pour concevoir un mécanisme interprovincial destiné à promouvoir la production de matériel servant au transport urbain, Ottawa aurait alors pu voir son rôle économique être minimisé.

En 1974, le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale (MEER) conclut des ententes cadres de développement avec neuf gouvernements provinciaux. Une entente semblable avait déjà été conclue avec l'Île-du-Prince-Édouard²³. Chaque entente porte sur une période de dix ans et définit l'ensemble des plans de développement économique régional devant être réalisés en commun. Elles adoptent toutes une même présentation de base, qui décrit les objectifs à poursuivre, fournit une stratégie de développement fondée sur l'analyse de la conjoncture sociale et économique de la province, et dresse les directives générales pour sa mise en oeuvre (Savoie, 1981*b*, p. 119). Chaque entente cadre s'accompagne d'un ensemble d'ententes secondaires qui décrivent des projets concrets. En 1981, 117 ententes secondaires avaient été signées entre le MEER et les provinces et territoires, pour un engagement total de 5,4 milliards de dollars, (Canada, 1981, p. 1).

L'élaboration des ententes cadres et des ententes secondaires constituait la manifestation la plus importante de collaboration bilatérale. Le ministre du MEER et un ministre supérieur par province y avaient pris part. Les ententes secondaires découlaient de priorités établies en premier lieu par des comités de développement intergouvernementaux, regroupant le directeur général provincial du MEER et un haut fonctionnaire du gouvernement provincial, puis transmises à des fonctionnaires du gouvernement provincial pour qu'ils formulent des propositions concernant les ententes secondaires (Savoie, 1981*b*, p. 119). Les deux genres d'entente comprenaient en outre des dispositions nécessitant une consultation suivie entre les deux paliers de gouvernement. Savoie fait remarquer que l'entente cadre entre le Canada et le Nouveau-Brunswick exigeait la tenue de réunions annuelles des ministres et des représentants des ministères ainsi que l'évaluation périodique du programme. Chacune des ententes secondaires réclamait par ailleurs l'échange intégral d'informations entre les deux gouvernements sur les projets en question (Savoie, 1981*a*, p. 31).

Il est facile de croire que ces ententes cadres présentent des variations selon les intérêts des provinces en matière de développement. Même les objectifs de développement y sont différents. Si les neuf ententes cadres citent l'amélioration des possibilités d'emploi à long terme comme objectif fondamental, plusieurs mentionnent aussi des intérêts qui sont propres à leur province. Par exemple, l'entente entre le Canada et le Québec parle d'engagements pour « promouvoir une participation accrue des Québécois dans leur propre développement et l'équilibre du développement du Québec par rapport aux autres régions canadiennes » (Canada, 1981, p. 83). L'entente entre le Canada et le Nouveau-Brunswick est la seule à faire allusion au besoin « d'accroître le revenu par personne, tout en minimisant l'émigration nette de la province » (Canada, 1981, p. 61). Celle conclue entre le Canada et le Manitoba contient des dispositions pour les autochtones, soit :

Encourager le développement socio-économique de la partie nord du Manitoba, pour fournir à la population de ce secteur des possibilités réelles de contribuer et de participer au développement économique, de façon à ce qu'ils puissent conserver leur style de vie unique et en tirer fierté et valeur, et participer à l'exploitation harmonieuse des ressources naturelles.

(Canada, 1981, p. 153)

L'entente entre le Canada et la Saskatchewan énonce explicitement des objectifs de diversification des assises économiques de la province, dans le but de réduire sa dépendance envers la production primaire et de favoriser ainsi la stabilisation de l'économie provinciale (Canada, 1981, p. 165).

La contribution du gouvernement fédéral au coût des projets communs variait aussi d'une province à l'autre. En 1981, la part fédérale maximale aux ententes secondaires s'élevait à 90 % pour Terre-Neuve, 80 % pour la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, 60 % pour le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan, et 50 % pour l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique (Canada, 1981, p. 1).

Du point de vue des gouvernements provinciaux, les ententes cadres, qui prévoyaient une collaboration soutenue entre les fonctionnaires provinciaux et ceux du gouvernement fédéral établis dans la province, constituaient une amélioration appréciée sur les manoeuvres centralisées et quasi unilatérales que le MEER avait déployées au cours des années 1960. Jusqu'alors, les propositions sur le développement économique avaient toujours été formulées à Ottawa, puis soumises aux provinces selon la formule « à prendre ou à laisser »²⁴. Cela dit, les ententes cadres ont quand même suscité du mécontentement chez certaines provinces. Le Québec a soutenu que cette entente donnait à Ottawa le droit d'intervenir de façon illégitime dans la formulation de la politique québécoise en matière de développement économique. Les provinces de l'Atlantique craignaient que l'administration fédérale leur impose ses priorités par le truchement des ententes cadres et ses dirigeants élus redoutaient de perdre le contrôle sur

leurs bureaucraties respectives, par la collaboration étroite des bureaucrates provinciaux avec leurs homologues fédéraux plus puissants (Savoie, 1981*b*). Les craintes des provinces de l'Atlantique ont toutefois été tempérées par la satisfaction que leur procurait l'injection considérable de capitaux fédéraux.

De leur côté, les fonctionnaires fédéraux ont perdu leur enthousiasme face aux ententes cadres, vers la fin des années 1970, sous prétexte que ces ententes donnaient trop d'initiative aux provinces et confinaient le MEER à un rôle secondaire. Ils craignaient que les gouvernements provinciaux s'attribuent tout le mérite politique des projets. Comme nous le verrons dans la prochaine section, le gouvernement fédéral entreprit au début des années 1980 de restructurer le processus afin de réduire la portée de la collaboration fédérale-provinciale, en se donnant le droit d'offrir directement des programmes.

La prestation de services aux autochtones constitue un autre domaine où des ententes bilatérales conclues avec la plupart des provinces présentent de grandes variations (Canada, 1984, p. 133–141). L'entente entre Ottawa et Terre-Neuve prévoit que le gouvernement fédéral défraie 90 % des services divers offerts aux autochtones dans des communautés précises. L'entente actuelle avec le Québec (l'Entente de transfert du Nord québécois) découle de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, signée en 1975. Conclue en 1981, la plus récente entente délègue au gouvernement du Québec la responsabilité de la prestation de services aux Inuit du Nord du Québec, lui cédant du coup des maisons et des installations en place d'une valeur de 30 millions de dollars, et engageant Ottawa à défrayer annuellement une partie des coûts. L'entente entre Ottawa et l'Ontario vise à assurer aux personnes habitant une réserve indienne, l'accès à l'éventail complet de services et de programmes provinciaux offerts aux autres citoyens de l'Ontario. À cet égard, l'entente avec l'Ontario se démarque des ententes avec le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, qui ne portent que sur certains services d'aide à l'enfance. L'Ontario a également conclu une entente avec le gouvernement fédéral pour aider les Indiens du nord de la province à exploiter les ressources naturelles renouvelables. Le Manitoba a signé une entente pour dédommager cinq tribus indiennes à la suite d'une inondation causée par un projet hydro-électrique, tandis que la Saskatchewan a réclamé, par voie d'entente bilatérale, des fonds pour la construction de routes. Ces variations semblent illustrer les besoins différents des autochtones d'une province à l'autre, ou du moins les nuances dans la perception qu'ont les gouvernements provinciaux de ces besoins.

Le dernier domaine que nous analyserons dans lequel le bilatéralisme a permis de conclure des ententes variées selon les provinces est celui de l'immigration. Dans ce domaine, des ententes de différents genres ont été conclues avec la plupart des gouvernements provinciaux, mais celles

avec le Québec, décrites précédemment, vont beaucoup plus loin que celles avec les autres provinces.

Après la signature de l'entente Cullen-Couture avec le Québec en 1978, le gouvernement fédéral craignait qu'on interprète son geste comme l'octroi d'un statut particulier pour le Québec. Il semble même que le gouvernement ait tenté de convaincre d'autres provinces de négocier des accords semblables. Le ministre Bud Cullen annonça à la Chambre, le 31 janvier 1978, que des négociations en ce sens étaient en cours avec cinq provinces²⁵. D'autres sources indiquent toutefois que seule l'Alberta avait manifesté un intérêt véritable²⁶. En fin de compte, aucune entente n'a été conclue avec l'Alberta, bien que des accords bilatéraux eurent été signés concernant la sélection des immigrants, avec cinq provinces, soit la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan.

Aucune de ces ententes ne délègue le processus de sélection au gouvernement provincial, ou n'accorde la présence d'agents provinciaux dans les bureaux de l'immigration outre-mer. Leur portée en est beaucoup plus limitée. La plupart précisent le droit de regard des provinces face aux demandes d'employeurs qui désirent importer temporairement une main-d'oeuvre de l'étranger; trois des cinq ententes exigent que soit consultée la province lors de demandes d'immigration d'entrepreneurs, et deux des accords exigent l'approbation de la province pour toute offre d'emploi faite aux enseignants, aux professeurs et aux médecins. À l'exception de ces particularités, les accords portent sur des considérations d'ordre général telles que les niveaux d'immigration dans une province, les priorités dans le traitement des demandes et l'échange de renseignements sur le déplacement des immigrants²⁷. À ces ententes il faut ajouter les nombreux accords bilatéraux portant sur l'établissement des réfugiés (Canada, 1984, p. 46 et 47).

Plus encore que les ententes relatives aux populations autochtones, les questions d'immigration prouvent bien les possibilités du « fédéralisme asymétrique ». Il a permis au Québec d'obtenir un statut particulier dans une question de grande importance pour sa composition linguistique et culturelle, en assumant des responsabilités que n'a aucune autre province. Mais l'asymétrie a également servi aux neuf autres provinces. Cinq provinces ont conclu une entente portant sur la sélection des immigrants; les quatre autres, y compris la province la plus populeuse, l'Ontario, n'en ont pas. Alors qu'une ou deux de ces autres provinces étudient sérieusement la possibilité de conclure une entente fédérale-provinciale sur le processus de sélection, l'Ontario n'a manifesté aucune intention en ce sens. Il n'existe, entre cette dernière province et le gouvernement fédéral, qu'une entente mineure concernant l'établissement des réfugiés.

Par la voie du bilatéralisme, les différences interprovinciales notées dans l'objectif et le contenu de la collaboration fédérale-provinciale

peuvent donner naissance à l'asymétrie. La section précédente de la présente étude faisait ressortir comment l'asymétrie pouvait résulter d'accords multilatéraux avec les provinces qui choisissaient de se retirer de programmes portant sur des questions les intéressant. De même, nous avons vu plus tôt dans cette section comment le Québec a pu se retirer de programmes fédéraux importants. L'asymétrie constitue par conséquent une caractéristique importante du fédéralisme canadien, qui devra être étudiée de près dans la dernière partie de la présente étude.

Pour résumer, le bilatéralisme a pris au cours des années 1960 et 1970 une importance accrue dans les structures et les processus de collaboration fédérale-provinciale. Non seulement a-t-il été employé lors de consultations privées sur la politique fédérale et provinciale, ainsi que dans les premières étapes de négociations multilatérales, mais il a aussi contribué à mettre au point des ententes et des mécanismes officiels. Près de la moitié des organismes de liaison fédéraux-provinciaux étaient de nature bilatérale, au début des années 1970. Plus important encore, des ententes très différentes ont été conclues avec les provinces, au cours des vingt dernières années dans une foule de domaines, selon le modèle bilatéral. Dans certains cas, ces ententes présentaient des variations importantes de forme et de contenu. Comment expliquer l'attrait du modèle bilatéral dans autant de domaines de collaboration fédérale-provinciale?

Les origines du modèle bilatéral

Certains des accords bilatéraux les plus importants ont été conclus avec le Québec de façon exclusive. On peut supposer qu'il s'agit là, en gros, d'une réponse d'Ottawa aux prétentions nationalistes du Québec face à son autonomie provinciale; l'évolution du nationalisme québécois explique en partie la prolifération des ententes entre le Canada et le Québec au cours des années 1960 et 1970. Sous le régime de Duplessis, le Québec était enclin à contrecarrer certaines initiatives fédérales soit en repoussant les fonds fédéraux, soit en défendant aux universités de les accepter, soit en refusant de participer à des programmes aux coûts partagés. Après la mort de Duplessis et suite à l'émergence d'un néo-nationalisme centré sur l'État, des stratégies plus agressives ont été déployées afin d'obtenir les fonds fédéraux sans mettre en cause le principe de l'autonomie provinciale. Puisque aucune autre province ne partageait ces préoccupations en matière de juridiction, la seule solution possible semblait être la conclusion d'accords bilatéraux avec le Québec. On assista par la suite à la naissance d'une série d'ententes bilatérales grâce auxquelles le Québec pouvait se retirer de programmes fédéraux et fédéraux-provinciaux. Au cours des années suivantes, des mesures administratives exclusives furent conclues avec le Québec.

Dans quelques cas, d'autres provinces ont emboîté le pas au Québec et conclu des accords similaires, mais de tels agissements ont été peu

fréquents et motivés par des ambitions politiques plus restreintes. En suivant l'évolution des forces ayant présidé au changement dans les relations fédérales-provinciales au cours des vingt dernières années, il importe de distinguer clairement les revendications du Québec, à qui la poursuite d'objectifs nationalistes a donné plus de force, du processus général de renforcement des provinces que l'on peut attribuer à tous les gouvernements provinciaux²⁸.

Les préoccupations d'Ottawa en matière d'exploitation des ressources l'ont également poussé à conclure des ententes bilatérales avec d'autres provinces. Au cours des années 1970, le gouvernement fédéral jugea nécessaire de négocier des ententes avec les provinces productrices de pétrole et de gaz. Nous avons vu comment, dans l'espoir de maintenir le prix intérieur du pétrole et du gaz à un niveau inférieur au prix mondial, le gouvernement fédéral dut négocier des ententes bilatérales avec l'Alberta. Parallèlement, lorsque la valeur des ressources pétrolières offshore a augmenté, Ottawa entreprit de négocier une entente bilatérale avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, pour mettre de côté le contentieux en matière de juridiction et amorcer l'exploitation. Nous avons vu comment, dans ce cas du moins, une province, soit Terre-Neuve, a insisté pour que cette question soit abordée bilatéralement.

Les variations entre provinces des besoins et objectifs rattachés au développement économique ont suffi pour inciter les gouvernements à conclure des ententes bilatérales distinctes avec le gouvernement fédéral. Au cours des années 1960, le gouvernement fédéral agissait le plus souvent de façon unilatérale présentant aux provinces des projets qu'il avait lui-même définis, selon la formule « à prendre ou à laisser ». Mais au cours des années 1970, il a cédé aux pressions des gouvernements provinciaux qui exigeaient de prendre part plus activement au processus de consultation et de collaboration. Le gouvernement fédéral a dû reconnaître la place importante que tiennent forcément les gouvernements provinciaux dans la stimulation et l'orientation du développement économique régional. Il aurait été possible que cette collaboration fédérale-provinciale s'orchestre selon un modèle multilatéral, n'eut été des obstacles dont nous avons déjà fait part. Qui plus est, les consultations partielles qui le MEER avait entreprises au cours des années 1960 s'étaient déroulées dans l'optique du bilatéralisme.

Dans certains cas, le modèle bilatéral procurait un avantage certain aux provinces concernées, les négociations bilatérales exigeant un compromis de la part d'Ottawa. Le gouvernement fédéral aurait été nettement favorisé lors de ses négociations avec l'Alberta au sujet du pétrole s'il s'était trouvé en présence d'autres provinces. Au cours des années 1950 et 1960, le Québec a pu obtenir, grâce aux négociations bilatérales, des concessions qu'il n'aurait pu décrocher en recourant au multilatéralisme. Nous pourrions aussi considérer comme une victoire pour les provinces le degré accru de collaboration bilatérale en matière de

développement économique régional, bien que nous ayons souligné que les ententes-cadres qui en résultent imposent, surtout dans les plus petites provinces, les priorités fédérales et perturbent l'organisation bureaucratique des gouvernements (Savoie, 1981*b*).

Il existe toutefois d'autres cas où le bilatéralisme a sans doute joué en faveur du gouvernement fédéral. Nous avons vu comment le gouvernement fédéral a pu tirer un avantage réel en négociant le contrôle des ressources offshore selon un modèle bilatéral plutôt que multilatéral. En général, lorsqu'une question peut provoquer la création d'un front commun des provinces contre Ottawa, celui-ci aura tout intérêt à adopter le bilatéralisme, qui lui permet de « diviser pour régner ». Nous avons vu comment, dès 1947, le gouvernement fédéral a employé cette tactique, négociant des plans identiques de location dans le domaine fiscal avec sept provinces pour éviter ainsi la contestation du Québec et de l'Ontario. Nous avons également souligné le rôle qu'a joué le bilatéralisme dans des négociations privées précédant des échanges multilatéraux. Enfin, nous avons relevé la préférence, depuis quelques années, du gouvernement fédéral à l'égard du bilatéralisme dans ses consultations avec les provinces.

Néanmoins, le choix entre bilatéralisme et multilatéralisme suppose que les gouvernements accordent quelque avantage à la collaboration. Comme nous le verrons dans la prochaine section, le gouvernement fédéral commence depuis peu à remettre en question certains types de collaboration qu'il a employés dans le passé, et dont il doute qu'ils desservent ses intérêts. Entre-temps, certains accords multilatéraux et bilatéraux que nous avons énumérés ont, eux aussi, été contestés. Nous devons considérer l'origine de cet engouement soudain du gouvernement fédéral pour le modèle unilatéral, et en évaluer les répercussions.

La formule unilatérale : la nouvelle critique de la collaboration fédérale-provinciale

L'action unilatérale des deux paliers de gouvernement est la norme qui a prévalu dans le fédéralisme canadien jusqu'à une période assez avancée dans ce siècle. Elle était fondée sur une séparation relativement bien délimitée des fonctions, ce qui fait qu'on ne ressentait pas tellement le besoin de collaborer. Depuis quelques décennies, la situation a radicalement changé. La grande extension des activités des deux paliers de gouvernement et leur engagement commun dans tout un éventail de domaines ont engendré une prolifération de mécanismes et de programmes — tant multilatéraux que bilatéraux — exigeant la collaboration fédérale-provinciale. Mais celle-ci n'a pas entièrement remplacé, pour autant, l'action unilatérale. Chacun des deux paliers de gouvernement a continué à s'accaparer certaines fonctions, soit en vertu d'un mandat constitutionnel qui était clair ou parce que l'autre palier n'était pas prêt ou était peut-être incapable de s'engager. Le gouvernement

fédéral, par exemple, continue à avoir la main haute sur la défense, les tarifs douaniers, la politique monétaire et la reconnaissance diplomatique. Il peut lui arriver, à l'occasion, de consulter les provinces dans l'exercice de telles fonctions, mais généralement, il ne le fait pas. Le rôle unilatéral, exprimé dans le concept classique du fédéralisme, prévaut donc ici encore. Dans d'autres secteurs, l'action unilatérale a pris une tournure plus compétitive, sinon carrément agressive, au fur et à mesure que les gouvernements ont commencé à s'engager, en faisant cavalier seul, dans des domaines qui, antérieurement, était la chasse gardée de l'autre palier de gouvernement.

On connaît bien les cas d'intrusion du gouvernement fédéral dans des domaines qui, dans le passé, avaient été monopolisés par les gouvernements provinciaux. Des exemples classiques sont le programme de subventions fédérales directes aux universités, créé en 1952, et le système d'allocations familiales, créé en 1945. (On devrait toutefois ajouter que, dans ces deux cas, le gouvernement fédéral a été forcé, ultimement, de tenir compte des objections des gouvernements provinciaux, tout d'abord en leur versant les subventions destinées aux universités et, plus tard, en les invitant à participer à la distribution des allocations familiales.) Mais maintenant, il y a aussi des cas importants d'ingérence provinciale. Depuis les années 1960, le gouvernement du Québec a établi un vaste réseau de bureaux à l'étranger, en prétendant que pour au moins certaines fins, il a le droit constitutionnel d'avoir des relations directes avec les autres États — une fonction qui, par le passé, avait été monopolisée entièrement par le gouvernement fédéral. Au début surtout, ceci entraîna une application particulièrement agressive du modèle unilatéral, le Québec cherchant à contourner les bureaux fédéraux sous prétexte qu'ils ne tenaient pas compte de ses besoins. Pour sa part, Ottawa a vigoureusement remis en question le droit du Québec de ce faire, utilisant ses propres relations avec l'étranger pour contrecarrer les initiatives du Québec (Leeson, 1977, p. 510–524). (Tout ceci contraste violemment avec la collaboration bilatérale étroite qui existait en matière d'immigration.) D'autres versions moins claironnantes de ce conflit se sont reproduites avec d'autres provinces (Johnson, 1984, p. 357–378). Alors que, pendant les années d'après-guerre, le gouvernement fédéral assumait la tâche de diriger l'économie, en recourant à des techniques keynésiennes, le gouvernement de l'Ontario essaya, en 1971, de contrecarrer les efforts d'Ottawa en appliquant ses propres politiques fiscales (Eareless, 1977, p. 212). On a avancé divers arguments pour justifier ces initiatives, l'un d'eux, par exemple, faisant appel à la notion d'un pouvoir général de dépenses. Il n'en demeure pas moins que, quel que soit le bien-fondé constitutionnel de ces initiatives, elles ont conduit à une double application de la formule unilatérale, les deux paliers de gouvernement agissant indépendamment l'un de l'autre dans les mêmes domaines.

Depuis quelques années cependant, l'exemple le plus flagrant d'action unilatérale s'est produit dans des domaines où existait un protocole de collaboration bien établi. Nous consacrerons le reste de cette section à étudier ce phénomène. Nous examinerons ces actions en détail afin de déterminer quels facteurs et quelles influences y ont conduit. Dans divers domaines où le gouvernement fédéral (y compris les gouvernements Trudeau précédents) avait toujours, par le passé, obtenu le consentement provincial avant d'agir, le gouvernement Trudeau a pris des initiatives auxquelles les provinces concernées étaient nettement opposées. Dans des cas où, habituellement, Ottawa procédait d'abord à une vaste consultation avant d'agir, la possibilité d'un échange véritable fut tout simplement écartée. Dans d'autres cas, par ailleurs, on a menacé de recourir à l'action unilatérale (et l'on a voulu faire à cette possibilité en créant des commandos de travail et des groupes d'étude fédéraux.) Dans quelques cas, qu'on ne saurait toutefois, en aucune manière généraliser, l'action unilatérale n'était qu'une tactique visant à renforcer la position fédérale dans des négociations subséquentes devant porter sur l'établissement de nouvelles modalités de collaboration fédérale-provinciale. Quel qu'ait été leur objectif, ces mesures allaient à l'encontre de ce qui semblait être les normes reconnues des relations fédérales-provinciales. L'examen de la réaction provinciale à ces formes d'action unilatérale et le succès obtenu par les provinces dans la mise en échec de chacune de ces actions, nous permettent de prévoir les conséquences de l'action unilatérale si un futur gouvernement fédéral essayait sérieusement de l'utiliser comme stratégie fondamentale.

La critique

Dès son retour au pouvoir en février 1980, le gouvernement Trudeau a entrepris de formuler trois grands griefs à l'encontre du système établi de collaboration fédérale-provinciale et, les prétextant, à mettre en oeuvre, dans ses relations avec les provinces, de nouvelles stratégies dans de multiples domaines, y compris la révision constitutionnelle, le développement économique régional, les arrangements fiscaux et la politique énergétique.

Les fonctionnaires fédéraux attitrés prétendaient, en premier lieu, que le système existant avait permis à un ou deux gouvernements provinciaux de bloquer des réformes et des initiatives qui favorisaient clairement l'intérêt de tous les Canadiens. Un premier cas cité était le rapatriement de la constitution canadienne. Depuis six décennies, les multiples tentatives pour trouver une formule d'amendement constitutionnel acceptable à tous les gouvernements provinciaux avaient échoué. Même le gouvernement Trudeau avait fait un effort concerté pour trouver une formule acceptable, d'abord par des discussions por-

tant sur la révision de l'ensemble de la Constitution, qui ont abouti à la conférence de Victoria, puis par une série d'échanges avec les provinces au milieu des années 1970. Pour une raison ou une autre, aucun de ces efforts n'avait réussi et la Constitution canadienne demeurait toujours une loi du Parlement britannique. De plus, au nom de la consultation et de la collaboration fédérale-provinciale, les gouvernements provinciaux essayaient de profiter du processus pour s'ingérer dans des domaines de juridiction fédérale, minant ainsi l'autorité et la légitimité fédérales. Les fonctionnaires fédéraux prétendaient que les occasions de consultation, par exemple les conférences des premiers ministres, constituaient des exemples typiques où les provinces profitaient de l'occasion uniquement pour attaquer les politiques fédérales, souvent à des fins électorales, plutôt que pour s'attaquer sérieusement aux vrais problèmes de l'économie canadienne.

En deuxième lieu, les fonctionnaires fédéraux ont commencé à s'inquiéter du fait que, par le fédéralisme coopératif, les gouvernements provinciaux avaient réussi à s'interposer entre le gouvernement fédéral et les citoyens. Dans le cas des programmes à frais partagés, les services, prestations et subventions étaient dispensés par les gouvernements provinciaux, mais les citoyens n'étaient pas mis au courant de la contribution fédérale à leur financement²⁹. Ceci devint un grief important d'Ottawa au sujet des programmes financés par l'entremise de son ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) en vertu des ententes cadres de développement (GDA). C'est, de fait, en ces termes exprès que le ministre du MEER, Pierre de Bané, refusa, en 1981, de renouveler pour cinq ans un programme de développement et de création d'emplois pour le nord du Manitoba. De Bané envoya un message Telex au ministre des finances du Manitoba, Brian Ransom, pour lui déclarer que

la préoccupation principale au sujet de cette initiative est que, dans la formule préconisée, elle ne répond pas aux attentes fédérales de l'heure quant à la présence et à l'identité fédérales dans la mise en oeuvre du programme³⁰.

Les fonctionnaires du MEER maintenaient que les gouvernements provinciaux avaient constamment omis de reconnaître publiquement le rôle fédéral dans les projets GDA. On souleva les mêmes préoccupations de visibilité au sujet des transferts fédéraux aux provinces pour l'enseignement postsecondaire, les soins de santé et l'aide sociale.

On prétendait, en troisième lieu, que dans le cadre existant de la collaboration fédérale-provinciale, les objectifs et les intérêts fédéraux étaient trop souvent subordonnés à ceux des gouvernements provinciaux. Les fonctionnaires fédéraux affirmaient que les fonds virés aux gouvernements provinciaux en vertu de la *Loi sur le financement des programmes établis*, adoptée en 1977, étaient souvent utilisés à d'autres

fins que celles prévues par Ottawa. La Loi ne comportait aucune disposition pour obliger les gouvernements provinciaux à rendre compte de leur utilisation des fonds fédéraux. Dans le cas des universités, les fonctionnaires fédéraux avaient jugé que trois provinces, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, ne remettaient pas aux universités leur pleine part des subventions d'Ottawa destinées à l'éducation postsecondaire. Au cours de la mise au point de ces arrangements, la plupart des autres provinces avaient aussi diminué leur aide aux universités³¹. De même, on commença à s'inquiéter du degré auquel, en dispensant les services médicaux et de santé auxquels contribuait le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux toléraient l'imposition de frais et une facturation supplémentaire aux usagers. De telles mesures, soutenait-on, menaçaient l'universalité d'accès aux soins de santé, objectif relié à ces transferts de fonds aux provinces.

Dans la même veine, les programmes administrés en vertu des GDA étaient critiqués pour la prépondérance accordée aux priorités des gouvernements provinciaux. Ainsi, dans le cas de la dispute susmentionnée avec le Manitoba, les agents du MEER affirmaient que la principale question qui les inquiétait n'était pas tant la visibilité, mais plutôt le genre de programme que le Manitoba voulait entreprendre en rapport avec les projets de développement nordique. Aux projets de développement des ressources favorisés par le Manitoba, Ottawa préférait des programmes d'amélioration des conditions humaines³². Une chose est certaine, c'est qu'un élément de ces derniers programmes consistait à distribuer les fonds directement aux individus, le gouvernement fédéral en recevant tout l'honneur³³. De même, les agents du MEER se mirent à critiquer le gouvernement du Québec parce que celui-ci annonçait des projets avant qu'ils ne soient acceptés par le MEER, créant ainsi des pressions telles qu'il devenait presque impossible au MEER de les refuser. En octobre 1981, le ministre de Bané alla jusqu'à écrire au ministre québécois d'État au développement économique, Bernard Landry, pour lui annoncer qu'à l'avenir, son ministère rejeterait tout projet « qui aura fait l'objet d'une annonce de la part du gouvernement du Québec sans consultation et ententes préalables³⁴ ».

Enfin, dans le cas de l'énergie, les fonctionnaires fédéraux prétendirent qu'en vertu des ententes conclues dans le passé, les provinces productrices avaient constamment augmenté, de 27 % en 1972 à 46 % en 1979, leur part du revenu tiré de la production pétrolière (la part fédérale étant demeurée à environ 10 %). Ceci, en retour, avait permis aux trois provinces de l'Ouest d'accumuler de vastes surplus financiers. Le fonds du patrimoine de l'Alberta détenait un actif de près de 10 milliards de dollars en 1981, lequel pourrait largement dépasser les 60 milliards en 1980. Si les gouvernements provinciaux devaient continuer à laisser ces fonds s'accumuler, le résultat, soutenait-on, constituerait une « succion

fiscale » sur l'économie canadienne. Si, par ailleurs, ces gouvernements utilisaient ces fonds, ils le feraient sans doute selon des formes qui entraîneraient des mouvements rapides de population et des déplacements de l'activité économique, ce qui, de nouveau, imposerait des pressions énormes sur l'économie³⁵.

Les nouvelles stratégies fédérales

Cette critique de la structure des relations fédérales-provinciales a poussé le gouvernement fédéral à adopter des stratégies nouvelles et dynamiques dans ses relations avec les provinces. Dans les domaines importants du litige fédéral-provincial, dont la révision constitutionnelle, la politique de développement économique régional, les arrangements fiscaux et la politique énergétique, le gouvernement s'est montré prêt à agir unilatéralement, c'est-à-dire sans consentement provincial, ou, dans le cas des ententes fiscales, sans consultation sérieuse. Tout en proclamant un nouveau souci d'établir des liens plus rapprochés et plus directs avec les citoyens canadiens, le gouvernement fédéral s'est mis à leur fournir des subventions et des services directement, plutôt que de contribuer financièrement à leur prestation par les gouvernements provinciaux, comme il l'avait fait antérieurement par respect de la juridiction provinciale. Ce changement d'attitude fut appuyé par des campagnes publicitaires conçues non seulement pour renseigner les citoyens sur les services et subventions offerts par le gouvernement fédéral, mais aussi pour promouvoir la position fédérale dans les débats fédéraux provinciaux.

LES ACTIONS UNILATÉRALES

Le cas le plus sérieux de la nouvelle prédilection fédérale pour l'action unilatérale a été bien sûr, la révision constitutionnelle. Dans ce cas, les gouvernements provinciaux étaient capables de contrecarrer l'action unilatérale. Auparavant, les gouvernements fédéraux avaient toujours obtenu l'assentiment de tous les gouvernements provinciaux avant d'envoyer au Parlement britannique des demandes d'amendement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, du moins celles qui, selon leur jugement, avaient de nettes incidences sur les provinces. En 1971, le gouvernement fédéral avait renoncé à ses plans de poursuivre les démarches relatives à l'adoption de la Charte de Victoria après qu'un gouvernement, celui du Québec, se fut inscrit en faux. Mais en 1980, après l'échec des discussions intergouvernementales, le gouvernement fédéral annonça qu'il allait envoyer une demande au Parlement britannique et lui demander d'y donner suite. À la longue, en recourant aux tribunaux, les huit provinces dissidentes purent obliger le gouvernement fédéral à obtenir leur consentement général (mais non point unanime) à

la révision constitutionnelle. Pour obtenir ce consentement, le gouvernement fédéral dut modifier considérablement ses propositions originales. (Bien sûr, il n'avait plus besoin, sur cette nouvelle base, d'obtenir le consentement du Québec.)

Au cours des années 1970, Ottawa avait pris l'habitude de négocier des accords bilatéraux avec l'Alberta (ainsi qu'avec la Saskatchewan et la Colombie-Britannique) sur le prix du pétrole et du gaz. Pendant son court règne, le gouvernement Clark avait entrepris des négociations intensives avec l'Alberta en vue de conclure une nouvelle entente. On semblait être parvenu à un accord sur la plupart des points, mais l'entente finale n'était pas encore au point lorsque le gouvernement Clark fut défait. Le gouvernement Trudeau, pour sa part, négocia pendant le printemps et l'été 1980, mais sans succès. Puis, le 28 octobre 1980, le gouvernement fédéral imposa unilatéralement un régime de prix. En fait, son Programme énergétique national allait beaucoup plus loin que cela. Au moyen de toute une gamme de mesures, il essaya de changer radicalement la répartition, entre les deux ordres de gouvernement, du revenu public tiré de la production pétrolière. Ottawa imposa l'impôt sur l'exportation du gaz naturel et l'impôt sur le revenu tiré du pétrole et du gaz. Au moyen de la structure différentielle du Programme d'encouragement du secteur pétrolier, Ottawa menaça de transférer l'exploration et la production du pétrole et du gaz à ses « Terres du Canada ».

En fin de compte, le gouvernement fédéral dut retourner à la table des négociations et en arriver à une entente avec l'Alberta. L'Alberta avait réagi au Programme énergétique national en annonçant qu'elle diminuerait de 15 % la production du pétrole conventionnel et qu'elle retarderait l'approbation relative à deux nouvelles usines de plusieurs milliards de dollars visant à l'exploitation des sables bitumineux. Au fil des mois, comme la diminution de la production fut peu à peu mise en vigueur, le monde des affaires devint de plus en plus inquiet de cette guerre ouverte entre les gouvernements. Il prétendait que l'incertitude sur les prix futurs du pétrole et du gaz paralysait le développement économique. La chute du dollar canadien fut, à son tour, attribuée à ce climat d'investissement défavorable. Donc, à l'été 1981, la pression sur le gouvernement fédéral afin qu'il négocie une entente était devenue énorme. L'Alberta, pour sa part, subissait la pression de l'industrie pétrolière pour la signature d'un accord³⁶.

Le 1^{er} septembre, on signa une entente bilatérale, Canada-Alberta. Selon l'entente, le gouvernement fédéral augmentait à 26 % sa part de l'autofinancement global de l'industrie (ce qui, selon certains calculs, dépassait ce qui avait été prévu par le Programme énergétique national). Cependant, l'Alberta obtint une escalade plus rapide des prix du pétrole et du gaz (très similaire à ce qu'elle exigeait l'été précédent) et un engagement de la part du gouvernement fédéral à contremander, sans y

renoncer, sa taxe sur l'exportation du gaz naturel. De plus, on modifia la taxe sur les recettes pétrolières et gazières de façon à la rendre plus acceptable par l'Alberta. Plus important encore, selon deux analystes, la province força le gouvernement fédéral à renégocier chaque aspect du présumé Programme énergétique national et à accepter que les provinces aient leur mot à dire dans les politiques énergétiques nationales³⁷.

Les ententes fiscales furent un autre domaine où le gouvernement fédéral a mis l'accent sur la formule unilatérale. Dans le passé, les régimes de transferts fiscaux aux provinces avaient été élaborés à la suite de discussions intensives entre Ottawa et les provinces, alors même qu'aucune entente formelle n'était requise. Selon Shelagh M. Dunn (1981, p. 111 et 112)

les consultations auprès des provinces, bien que non légalement requises, sont quand même tenues comme impératives, surtout parce que les principales composantes des ententes fiscales touchent l'utilisation du pouvoir de dépense fédéral dans des domaines de compétence provinciale.

Mais lorsque les ententes de financement des programmes établis arrivèrent à échéance en 1977, le gouvernement fédéral voulut changer le plus possible le processus traditionnel. Ottawa présenta ses propositions en matière de péréquation si tard (cinq mois avant la date d'expiration des lois existantes) que les discussions fédérales-provinciales à leur sujet s'en trouvaient fortement limitées. Le gouvernement fédéral proposa de changer radicalement la façon de calculer les paiements de péréquation et de limiter les augmentations futures au taux de croissance du Produit national brut. Il suggéra également d'éliminer la compensation relative au revenu garanti contenue dans les arrangements de 1977. En dépit de l'opposition provinciale unanime à l'égard de ses propositions, Ottawa entreprit de les mettre en oeuvre par le dépôt, en avril 1980, du projet de loi C-97 (après avoir modifié la proposition originale de changement à la formule de péréquation)³⁸. Au printemps de 1983, par le projet de loi C-150, Ottawa traitait séparément la contribution en argent destinée à l'éducation postsecondaire de celle qui était destinée aux programmes d'assurance-hospitalisation et de soins médicaux — encore une fois, sans entente préalable avec les provinces. Le gouvernement fédéral imposa ensuite les limites de 6 et 5 % aux transferts fiscaux destinés à l'éducation postsecondaire.

Le gouvernement fédéral prétendait que la croissance de son déficit l'empêchait de maintenir les transferts à un niveau que les provinces auraient trouvé satisfaisant. Certains commentateurs estiment que la vraie raison n'est pas celle-là; à leur avis, Ottawa était déterminé à libérer des fonds en vue d'en faire un usage plus visible et plus direct. Gillespie et Maslove prétendent que les déclarations publiques au sujet de l'inquiétant déficit n'étaient qu'un écran de fumée, le gouvernement prévoyant lui-même, selon ses propres prévisions, que ses besoins finan-

ciers devaient baisser, entre 1980–1981 et 1983–1984, de 10 milliards de dollars à 5,5 milliards (Gillespie et Maslove, 1982, p. 56).

Quelle que soit la véritable motivation fédérale, les provinces ne pouvaient presque rien faire pour changer l'orientation d'Ottawa. Tout en pouvant se plaindre de l'insuffisance de consultation, elles ne pouvaient pas suggérer d'entente qui puissent obtenir leur assentiment officiel. Elles ne disposaient non plus d'aucun moyen d'obstruction ou de représailles. Elles pouvaient certainement en appeler à l'opinion publique en proclamant qu'en raison des mesures fédérales, des services nécessaires seraient en mal de financement, mais cet appel semble avoir eu peu d'effet. Si, comme le prétendait le gouvernement fédéral, le public était peu conscient de la contribution fédérale aux programmes dispensés par les provinces, Ottawa ne serait pas l'objet, tout au moins, d'une réprobation générale pour avoir réduit sa contribution.

Plus récemment, toutefois, le gouvernement du Québec a réussi à mobiliser l'opinion contre une autre mesure fédérale visant de nouveau à modifier unilatéralement les arrangements fiscaux existants. La *Loi canadienne sur la santé*, soit le projet de loi C-3, était conçue pour redéfinir et renforcer les normes nationales en matière de soins de santé en pénalisant les gouvernements provinciaux qui toléraient la facturation supplémentaire ou les frais aux usagers. On supposait que cette mesure ne toucherait pas le Québec, seule cette province ayant interdit les frais de ce genre. Les neuf autres provinces contestèrent vigoureusement cette loi, la Colombie-Britannique et l'Alberta menaçant de porter l'affaire devant les tribunaux. Le Québec protesta aussi, prétextant que diverses dispositions du projet de loi allaient donner lieu à une ingérence fédérale indue dans la juridiction provinciale. La définition des genres de services que l'assurance-maladie défrayait risquait d'être imposée unilatéralement plutôt que d'être élaborée, comme dans le passé, dans le cadre d'une entente fédérale-provinciale. Le Québec, reprenant l'objectif défini dans le projet de loi, publia, de fait, des extraits qui semblaient assigner à Ottawa le rôle de planificateur des services de santé et aux provinces, le simple rôle de dispensateur. En suivant cette ligne de pensée essentiellement nationaliste, le Québec a pu mobiliser des appuis considérables, le point culminant de cette orchestration ayant été la parution, devant un comité parlementaire, du ministre québécois des Affaires sociales, Pierre-Marc Johnson, accompagné de trente-cinq représentants des principales associations et institutions médicales du Québec. Il s'ensuivit que Monique Bégin, le ministre fédéral de la Santé, apporta au projet de loi plusieurs amendements qui, selon elle, élimineraient les articles outrageux³⁹. Les commentateurs ont cru, au début, que la mobilisation minutieuse de l'opinion publique de la part du Québec avait réussi. Plusieurs ont cependant conclu par la suite à un échec, estimant que les revendications québécoises en matière d'autonomie provinciale n'avaient pas été satisfaites⁴⁰.

Il semble aussi que le gouvernement fédéral ait songé sérieusement à appliquer le principe de la distribution directe des argents fédéraux dans des domaines comme ceux de la formation de la main-d'oeuvre et de l'éducation postsecondaire. Une des propositions, prônée publiquement en 1982 par le sénateur Bud Olson, alors ministre d'État au Développement économique, aurait éliminé les ententes actuelles en vertu desquelles Ottawa passe des contrats de service avec les gouvernements provinciaux pour qu'ils dispensent les cours de formation de la main-d'oeuvre en faisant appel à des collègues communautaires provinciaux. Au lieu de cela, les sociétés qui prendraient sur elles de dispenser des cours de recyclage se verraient rembourser un certain pourcentage de l'impôt sur les sociétés, ou les étudiants recevraient directement des bourses destinées à défrayer leurs frais de scolarité⁴¹. Les fonctionnaires fédéraux ont aussi étudié la possibilité d'appliquer le même principe à l'éducation postsecondaire. On accorderait des bourses aux étudiants qui s'inscriraient à des programmes correspondant aux objectifs fédéraux en matière de main-d'oeuvre, ou bien les fonds seraient versés directement aux collèges et universités afin qu'ils continuent d'offrir de tels programmes. En plus de garantir que des fonds fédéraux destinés à l'éducation postsecondaire soient réellement utilisés à cette fin, et de permettre également la spécification de prépondérances particulières dans le contenu de ces programmes d'éducation, les bourses aux étudiants ou les subventions versées aux collèges et universités avaient aussi l'avantage d'être visibles.

Il est évident que de telles propositions ont suscité une forte opposition des gouvernements provinciaux. Cette opposition fut particulièrement vive au Québec où la juridiction exclusive sur l'éducation a toujours été un principe de base des gouvernements provinciaux. En réalité, le gouvernement fédéral n'a jamais donné suite à ses propositions d'accorder directement des bourses aux étudiants. Il a plutôt essayé de reprendre le contrôle sur l'utilisation faite par les gouvernements provinciaux des transferts fiscaux destinés à l'éducation postsecondaire⁴².

Lors de la conférence des premiers ministres en février 1982, le gouvernement fédéral a laissé entendre que le renouvellement des ententes fiscales régissant l'éducation postsecondaire pourrait dépendre de la permission que les provinces accorderaient au secrétaire d'État de participer à la planification de l'éducation universitaire, de manière à assurer la poursuite de divers « objectifs nationaux ». Les fonctionnaires supérieurs indiquèrent qu'à défaut, Ottawa pourrait réduire ses transferts fiscaux et entreprendre de subventionner directement les étudiants ou les universités⁴³. En fin de compte, le gouvernement fédéral renouvela les ententes sans avoir recours à ces mesures (mais en imposant les limites du « 6 et 5 % »). Néanmoins, le projet de loi C-12, sur l'aide à l'éducation postsecondaire, tient une disposition qui exigerait du Secrétariat d'État qu'il présente un rapport annuel au Parlement sur la

relation entre les transferts fiscaux et la réalisation des objectifs canadiens en matière d'économie et d'éducation, ainsi qu'un rapport sur les discussions fédérales-provinciales sur les objectifs nationaux de l'éducation postsecondaire. Le Conseil des ministres d'Éducation s'est violemment opposé à ce projet de loi⁴⁴.

Au même moment, dans le cadre de son programme d'appui financier à la recherche, établi depuis longtemps, le gouvernement fédéral a récemment lancé une initiative évocatrice des subventions directes aux universités dans les années 1950, et a causé une réaction similaire de la part du Québec. Au début de 1984, le Secrétariat d'État a annoncé la création d'un fonds de 25 millions de dollars pour distribution en vertu d'un programme spécial et non renouvelable d'aide aux centres de recherche universitaires. Le Québec a présenté une liste de 16 projets, dressée après d'étroites consultations avec ses universités à partir d'un ensemble original de 60 projets admissibles. Mais dans son choix de 12 projets pour le Québec, Serge Joyal n'a pas suivi l'ordre de préséance présenté par cette province. Trois des projets choisis aux fins de l'octroi d'une subvention ne paraissaient même pas sur la liste. À la suite de cette décision, la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec a non seulement dénoncé ce choix, mais a aussi déclaré qu'aucune des sommes allouées aux universités québécoises ne serait dépensée. Les sommes seraient plutôt tenues en fidéicommis jusqu'à ce qu'un accord sur leur distribution soit conclu avec le Secrétariat d'État⁴⁵. Les protestations du gouvernement québécois reçurent l'appui du porte-parole libéral de l'opposition sur les questions d'éducation, Claude Ryan⁴⁶. Encore une fois, les démarches unilatérales semblaient avoir été contrecarrées.

En ce qui a trait, enfin, au développement économique régional, le gouvernement fédéral a entrepris la mise en oeuvre de deux mesures unilatérales importantes, toutes deux vis-à-vis du Québec. En mai 1983, Ottawa annonça la création d'un vaste programme quinquennal de 224 millions de dollars pour la région de la Gaspésie et du bas Saint-Laurent. Les fonctionnaires fédéraux ont admis que c'était la première fois que le gouvernement fédéral entreprenait un projet d'une telle envergure sans le consentement d'un gouvernement provincial. Mais ils prétextèrent les difficultés d'en arriver à un accord avec le Québec. Le ministre des Finances, Marc Lalonde, prétendait qu'ainsi, du moins, le gouvernement fédéral ne serait pas assujéti à la volonté d'un ministre du gouvernement du Québec⁴⁷. Un an plus tard, le 4 juin 1984, Donald Johnston, le ministre du Développement économique régional, et Marc Lalonde annoncèrent encore une autre mesure unilatérale, soit un crédit de 109 millions de dollars pour le développement économique du Québec dans le domaine des communications, de la recherche, de l'agriculture, du tourisme et du transport. Les fonctionnaires fédéraux évoquèrent cette fois les difficultés rencontrées dans la négociation

d'une nouvelle entente globale de développement bilatérale, l'Entente de développement économique et régional (EDER). Donald Johnston affirma qu'ils regrettaient que la province ait semblé réticente à accepter cette entente basée sur le principe que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient être partenaires dans la planification du développement économique de la province. Il ajouta que le Québec semblait vouloir conserver l'ancien système, mais que, quant à lui, il était convaincu du besoin de mieux coordonner leurs efforts respectifs⁴⁸. Johnston expliqua la décision d'entreprendre ces dépenses unilatérales en affirmant :

Ces délais pour en arriver à la conclusion de l'entente auraient, à court terme, privé les Québécois de fonds qui auraient été autrement dépensés dans la province. Ces délais nous inquiétaient et nous avons donc décidé d'entreprendre certains projets dès cette année⁴⁹.

Il est remarquable qu'à l'époque, le gouvernement fédéral n'avait pas réussi à conclure des accords avec deux autres provinces, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Même si le Québec avait été la seule province à soulever des objections de juridiction au sujet des EDER, les négociations allaient également mal avec la Colombie-Britannique, mais, dans ce dernier cas, Ottawa n'avait pas agi unilatéralement ni même, semble-t-il, menacé d'agir seul⁵⁰.

On pourrait établir un parallèle entre les dépenses unilatérales en matière de développement régional au Québec et deux autres mesures qui auraient entravé la stratégie de développement économique de cette province. D'abord, le projet de loi S-31, finalement retiré, qui aurait limité le droit de la province d'acquérir des actions d'entreprises de transport. La mesure visait plus précisément la Caisse de dépôt et de placement du gouvernement du Québec, qui avait acheté 10 % des actions du Canadien Pacifique et voulait être représentée à son conseil d'administration. Cette fois, le Québec réussit, semble-t-il, à contrecarrer la manœuvre par la mobilisation de l'opinion publique québécoise fondée sur un vaste courant nationaliste. En fin de compte, même les députés libéraux du Québec demandaient la révocation du projet de loi. Cinq autres gouvernements provinciaux appuyèrent aussi le Québec : la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario et Terre-Neuve (Tupper, 1983, p. 24 et Dunn, 1982, p. 134-137). En deuxième lieu, le gouvernement fédéral proposa, en 1981, de procéder à l'expropriation d'un droit de passage dans le territoire québécois, ceci en vue d'y faire passer des lignes de transmission pour transporter vers les marchés américains l'énergie produite au Labrador. Cette mesure, comprise dans un amendement à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, n'a pas encore été mise en œuvre⁵¹.

En somme, au début des années 1980, le gouvernement fédéral a agi unilatéralement dans plusieurs domaines variés où il existait déjà des

précédents relativement solides de collaboration fédérale-provinciale. Les provinces ont réussi à bloquer les manœuvres fédérales dans la plupart de ces cas : la Constitution, la politique énergétique nationale, le projet de loi S-31, l'aide directe aux municipalités, les subventions aux centres de recherche universitaires. (Dans le cas de la Constitution, on pourrait évidemment soutenir que l'entente finale a favorisé Ottawa plus qu'il en aurait été à défaut de la menace d'action unilatérale.) On a reporté le projet du corridor hydro-électrique simplement parce que, paraît-il, il n'était pas viable économiquement. Dans deux autres cas toutefois, celui des ententes fiscales et celui de la *Loi canadienne sur la santé*, le gouvernement fédéral a réussi à agir malgré l'opposition concertée des provinces. Et il a de plus réussi à annoncer unilatéralement deux programmes de développement régional pour le Québec. Dans ces derniers cas, différents des autres, les initiatives fédérales n'exigeaient pas la coopération d'instances provinciales et les positions provinciales n'ont pas reçu beaucoup d'appui de l'opinion publique. (Sauf dans le cas de la *Loi canadienne sur la santé* où, comme nous l'avons vu, Québec a réussi à mobiliser l'opinion publique provinciale et à forcer Ottawa à modifier les objectifs globaux de la Loi.)

On ne peut s'empêcher de remarquer le rôle joué par le Québec dans ces épisodes. Sa résistance à certaines mesures unilatérales fut plus vigoureuse que celle des autres provinces, surtout en ce qui concerne les subventions directes aux municipalités et aux centres de recherche universitaires. Cette résistance reflète une préoccupation nationaliste au sujet de l'autonomie provinciale, préoccupation qui, comme nous l'avons vu, a caractérisé la plupart des gouvernements québécois. De même, le Québec a été plus fréquemment la cible des mesures fédérales unilatérales. Plusieurs initiatives fédérales visaient essentiellement le Québec : les deux programmes unilatéraux de développement régional, le projet de loi S-31 et le corridor hydro-électrique. Tout cela illustre par ailleurs comment les inquiétudes au sujet du Québec ont joué un rôle en poussant le gouvernement fédéral à se servir de la formule unilatérale. Nous reviendrons plus loin sur ce thème.

LA PRESTATION DIRECTE DES SUBVENTIONS ET DES SERVICES

L'importance qu'Ottawa attache aux relations fédérales directes avec les citoyens, plutôt qu'à la collaboration avec les gouvernements provinciaux, dans des domaines relevant clairement de la juridiction provinciale, est illustrée, peut-être le plus manifestement, par la nouvelle disposition visant à traiter directement avec les gouvernements municipaux. En 1978, le gouvernement fédéral avait acquiescé à la demande provinciale à l'effet qu'il ne devrait pas s'engager directement dans le versement de subventions aux municipalités. Dans le cadre du Pro-

gramme de subventions pour les services aux collectivités locales, les fonds seraient alloués aux gouvernements provinciaux sur la base de la population et du potentiel en revenu de taxation des municipalités. Les provinces devaient alors, en consultation avec les gouvernements municipaux, déterminer leurs propres priorités quant à l'allocation des sommes disponibles. (Les chèques seraient envoyés aux municipalités par les gouvernements provinciaux, mais Ottawa recevrait plein crédit pour les fonds auprès du public⁵².) Pourtant, deux ans et demi plus tard, le gouvernement fédéral annonça, sans consultation aucune, que le programme se terminerait en 1981, ce qui consterna, entre autres, le gouvernement du Québec, qui considérait le programme comme un modèle de canalisation de fonds fédéraux vers les municipalités⁵³. Dans le cadre d'une nouvelle entente sur le Programme d'aide à la relance de l'emploi, entente signée par Ottawa et Québec en décembre 1982, des projets municipaux pour la somme de 50 millions de dollars devaient être financés et gérés conjointement par les deux gouvernements. En mars 1983, cependant, deux ministres du Québec accusèrent le gouvernement fédéral d'essayer d'administrer seul les projets, et en particulier de vouloir vérifier l'utilisation des fonds. Ils proclamèrent que le Québec se retirerait de l'accord à moins qu'Ottawa ne change de position. Lloyd Axworthy, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, refusa⁵⁴. De plus, dans le cadre d'un programme de création directe d'emplois annoncé en juin 1983, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration offrit des fonds à plusieurs bénéficiaires, dont les gouvernements municipaux. Aux dires des fonctionnaires du Québec, les députés fédéraux du Québec qui exerçaient un pouvoir discrétionnaire sur de tels fonds, proposaient eux-mêmes des projets spécifiques aux municipalités québécoises⁵⁵.

Tous les gouvernements provinciaux ont dénoncé de tels programmes de subventions fédérales directes aux municipalités. Cette contestation fut réitérée en 1984, à Charlottetown, lors de la conférence interprovinciale des ministres des affaires municipales. Cependant, une seule province, le Québec, a pris la mesure supplémentaire de menacer de pénaliser les municipalités qui accepteraient de telles subventions. Le résultat, nous l'avons vu dans la section précédente, fut qu'Ottawa dut signer un accord bilatéral avec le Québec, l'entente Roberts-Léonard, qui stipulait que les demandes de subventions municipales seraient faites par le gouvernement provincial. Par contre, il est évident que le gouvernement du Québec fut l'objet d'un profond ressentiment de la part des municipalités pour avoir menacé de les pénaliser. Au cours du processus, un montant considérable de fonds fédéraux a pu être perdu. Mais, en fin de compte, le gouvernement du Québec a pu contrecarrer cette forme d'action fédérale unilatérale.

L'importance qu'attache Ottawa aux relations directes avec ses citoyens, plutôt que de permettre aux provinces d'agir comme intermé-

diaires, se retrouve encore clairement dans la réorganisation massive des activités fédérales relatives au développement économique régional. Le 12 janvier 1982, le premier ministre annonça la fusion du ministère de l'Expansion économique régionale et d'une partie du ministère de l'Industrie et du Commerce (la partie relative aux responsabilités de ce dernier sur le plan intérieur) en un nouveau ministère, celui de l'Expansion industrielle régionale. La responsabilité finale de l'élaboration de la politique en matière de développement régional relèverait désormais du Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional qui, à son tour, serait appuyé par un organisme central, le département d'État au Développement économique et régional (DEDER). Ce dernier ministère devait coordonner la négociation « d'un nouveau jeu plus simple d'ententes avec les provinces auxquelles participeront un plus grand nombre de ministères fédéraux⁵⁶ ». En conséquence, les nouveaux accords allaient s'appeler « Ententes de développement économique et régional (EDER) ». Une caractéristique principale de ces EDER était la « prestation parallèle », en vertu de laquelle certains projets seraient mis en oeuvre par les provinces, et d'autres par le gouvernement fédéral. (Il y aurait aussi la possibilité de la « prestation conjointe » et de la « prestation par un tiers ».) Grâce à ce système de prestation parallèle, les gouvernements provinciaux ne pourraient plus s'attirer tout le mérite des projets au financement desquels Ottawa avait largement contribué⁵⁷.

Dans chaque région, on créa un bureau du Coordonnateur fédéral du développement économique (CFDE) afin de permettre au DEDER d'élaborer des stratégies de développement qui répondraient aux besoins régionaux et afin de coordonner la conception et la mise en oeuvre de projets spécifiques de la part des ministères fédéraux fonctionnels. Le mandat du CFDE consistait à permettre d'avoir facilement et directement accès au gouvernement fédéral, à coordonner l'action des ministères fédéraux sur le terrain, et à fournir au Cabinet une information directe et immédiate sur les besoins et les possibilités de développement des régions⁵⁸. Pour qu'il puisse remplir son mandat, le coordonnateur fut autorisé à traiter non seulement avec les fonctionnaires provinciaux attitrés, mais aussi avec diverses institutions non-gouvernementales et avec des corps intermédiaires. Ainsi donc, Ottawa ne serait plus confinée à répondre aux seules propositions formulées par les provinces.

Au début, les gouvernements provinciaux étaient très méfiants au sujet de nouveaux arrangements. L'élimination d'un ministère fonctionnel, responsable exclusivement du développement régional les inquiétait, pour autant que cela pouvait signifier qu'Ottawa ne considérerait plus cette question comme prioritaire. On s'inquiétait aussi, en certains endroits, que les nouvelles structures mises sur pied par Ottawa aux fins d'élaborer la politique de développement fassent partie d'un

stratagème qui permettrait au gouvernement fédéral de contourner les interventions des gouvernements provinciaux. Dans le cas du Québec tout au moins, ces soupçons semblent avoir été confirmés par l'annonce unilatérale du projet pour la Gaspésie et le bas du Saint-Laurent, et aussi par les déclarations (comme celle de janvier 1984), du ministre d'État du Développement économique et régional, Donald Johnston, à l'effet que, grâce à ses nouvelles structures régionales, le gouvernement fédéral « avait une très bonne idée des priorités des provinces », et ce, sans consultation officielle auprès des gouvernements provinciaux⁵⁹. Par ailleurs, le gouvernement fédéral sembla éprouver des difficultés à élaborer des propositions concernant les EDER, étant donné le nombre de ministères fonctionnels appelés à participer.

Néanmoins, dès août 1984, des EDER avaient été conclues avec sept gouvernements provinciaux. En ce qui a trait à l'une des provinces restantes, l'Ontario, la conclusion d'une nouvelle EDER semblait imminente. Il pouvait se présenter des difficultés plus sérieuses avec la Colombie-Britannique. Dans le cas du Québec, les obstacles à une EDER étaient très profonds. Comme en d'autres circonstances que nous avons vues, le Québec s'est employé à défendre rigoureusement son autonomie. À son point de vue, Ottawa utilisait la formule des EDER pour s'ingérer dans des domaines de juridiction exclusivement provinciale, non seulement par des offres directes, mais aussi par son intervention dans la planification et la formulation des politiques. Le Québec a d'ailleurs défini sa position très peu de temps après l'annonce des nouvelles structures. En janvier 1982, il affirma que le gouvernement fédéral essayait de justifier son intervention directe dans tous les secteurs [. . .] sans égard pour la compétence provinciale. Dans le processus, le rôle des provinces allait être réduit à celui de simples agences fédérales. Évoquant la formule des GDA, le Québec déclara que cette façon de le court-circuiter ou, en d'autres termes, de lui une supervision administrative fédérale ne serait jamais tolérée. Si, ajouta-t-il, dans ce régime vieillissant, Ottawa a perdu de vue les principes de base du fédéralisme d'hier [. . .] et si la fondation du fédéralisme coopératif ou viable, qui avait permis la conclusion, en 1974, d'une entente générale et d'une série d'ententes corollaires, n'existait plus chez ses amis fédéraux, alors le Québec n'avait plus qu'une seule option : qu'on lui remette, sous forme de transferts fiscaux ou de transferts financiers inconditionnels, les fonds auxquels il avait droit à ces fins⁶⁰. Si donc la formule des ententes cadres n'existait plus, le Québec revendiquait le retour aux accords de non-participation des années 1960. Lorsque, en mars 1984, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux se rencontrèrent pour négocier une EDER, leurs discussions finirent par un désaccord total⁶¹.

Enfin, le nouvel objectif fédéral d'établir des liens directs avec les citoyens, c'est-à-dire, effectivement, court-circuiter les gouvernements

provinciaux, se retrouve dans toute une série de campagnes publicitaires massives orchestrées par le gouvernement fédéral au cours de ces dernières années. De 1972 à 1982, les dépenses fédérales en publicité ont augmenté de quatre cents pour cent (plus rapidement que tous les annonceurs publicitaires, hormis deux entreprises privées) (Stanbury, Gorn et Weinberg, 1983, p. 141). En 1982, le gouvernement fédéral était le deuxième annonceur publicitaire le plus important au Canada (le premier, si l'on inclut les sociétés de la Couronne)(Stanbury, Gorn et Weinberg, 1983, p. 139 et 140). Gérald Reagan, le secrétaire d'État, attribua nettement cet effort publicitaire aux volentés de visibilité du gouvernement fédéral lorsqu'il déclara, en 1981 :

Je ne peux trop insister sur l'importance des bonnes communications de la part du gouvernement fédéral comme élément fondamental à la survie d'un Canada fort. En termes brutaux, cela veut dire que si les Canadiens ne connaissent pas le rôle primordial du gouvernement national, ils ne se préoccuperont pas de le maintenir

(Stanbury, Gorn et Weinberg, 1983, p. 135).

En fait, Ottawa passa de la publicité strictement informative à la publicité apologétique, c'est-à-dire visant à gagner les citoyens à sa cause dans ses différends avec les provinces. Dans leur étude des activités publicitaires fédérales, Stanbury *et al.* soutiennent que ces campagnes constituent le facteur le plus important, le seul, du reste, qui permet de comprendre l'augmentation marquée des dépenses publicitaires fédérales au cours des dernières années (Stanbury, Gorn et Weinberg, 1983, p. 154). Ils soulignent que le Centre d'information sur l'unité canadienne, chargé de l'orchestration de ces efforts de persuasion, n'a utilisé, en 1978–1979, que 4,5 % des dépenses publicitaires fédérales, mais que ce pourcentage atteignait 25,3 en 1980–1981 et 21,1 en 1981–1982 (Stanbury, Gorn et Weinberg, 1983, p. 145).

Les raisons du nouvel unilatéralisme

Le nouvel unilatéralisme du gouvernement fédéral peut s'expliquer de plusieurs façons. Il y a d'abord le désir de rationaliser le processus de prise de décisions et la tendance à créer de nouveaux organismes centraux, deux éléments qui, à partir de la fin des années 1960, ont marqué le gouvernement fédéral et plusieurs des gouvernements provinciaux. Le nouveau souci de définir clairement les objectifs de politique et de mesurer l'efficacité des dépenses consacrées à la réalisation de ces objectifs a pu susciter une partie de la désaffection à l'égard des programmes de partage des coûts, surtout après les réformes de 1977, qui ont pratiquement éliminé toutes les contraintes quant au mode d'utilisation, par les provinces, des argents reçus par transferts fiscaux. De même, au fur et à mesure que les nouveaux organismes centraux accroissaient leur pouvoir aux dépens des ministères fonctionnels, on a

constaté un affaiblissement proportionnel des alliances entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux chargés des programmes, alliances qui avaient constitué, pour une large part, les assises de la collaboration fédérale-provinciale. On peut donc se demander pourquoi, au milieu des années 1970, Ottawa était disposé, au point de départ, à éliminer ces conditions.

Donald Smiley a poussé cette argumentation un peu plus loin, allant jusqu'à prétendre que la création d'un type d'organisme central en particulier, conçu exclusivement pour coordonner et gérer les affaires intergouvernementales, a eu une incidence négative sur la collaboration fédérale-provinciale. Il semble que les fonctionnaires chargés des affaires intergouvernementales misent sur la préservation, voire l'expansion, de leur juridiction, plutôt que sur la promotion de la collaboration fédérale-provinciale. Selon Smiley, le but implicite et unique des gestionnaires des affaires intergouvernementales au niveau provincial, c'est de protéger et, autant que possible, d'agrandir le champ de l'autonomie juridictionnelle, y compris, bien sûr, l'assiette des revenus tombant sous le contrôle exclusif des provinces (Smiley, 1980, p. 113). Il serait tentant d'appliquer cette proposition à la création du Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP) au sein du gouvernement fédéral. Cependant, dans une récente tentative visant à vérifier la théorie de Smiley en l'appliquant tout à la fois au BRFP et ses pendants provinciaux, Timothy B. Woolstencroft s'est aperçu qu'au cours des années 1970, le personnel du BRFP était divisé, en fait, sur la conception du rôle que devait se donner leur organisme. Alors que certains considéraient l'objectif principal du BRFP comme étant l'agrandissement du pouvoir fédéral, d'autres le voyaient comme étant l'amélioration de la collaboration fédérale-provinciale (Woolstencroft, 1983, p. 52). Il mentionne, d'ailleurs, deux cas importants au cours des années 1970, où le BRFP a agi de façon à promouvoir la collaboration fédérale-provinciale : le conflit au sujet des prix du pétrole en 1973-1974 et les négociations sur les ententes financières de 1976 (Woolstencroft, 1982, p. 53).

On pourrait aussi considérer les changements survenus qui ont marqué l'économie politique internationale et la place réservée au Canada dans ce contexte. Ces changements ont fourni toute une série d'arguments à l'appui des nouvelles stratégies fédérales vis-à-vis des provinces. Il n'est pas si évident, cependant, qu'ils *expliquent* ces stratégies. Par exemple, la récession prolongée a suscité de nouvelles pressions sur le trésor qui était dans une situation où il lui fallait réduire ses transferts fiscaux aux provinces. Cependant, comme nous l'avons vu, il semble que la réduction des engagements financiers relatifs à des programmes établis avait pour objectif non pas tant de faciliter la gestion du déficit, mais de libérer des fonds pour d'autres programmes jugés plus spectaculaires et dont les bénéfices seraient offerts et distribués directement par le gouvernement.

Il y a des arguments plus convaincants, ceux qui portent sur les changements structurels fondamentaux se produisant dans l'économie canadienne et sur l'obligation consécutive pour Ottawa de mettre en oeuvre des politiques nouvelles et plus dynamiques en vue d'y faire face. Encore une fois cependant, il est difficile de savoir si ces préoccupations étaient réelles ou si elles n'étaient rien de plus que des évocations commodes permettant de justifier une nouvelle affirmation du pouvoir fédéral. Les fonctionnaires fédéraux pouvaient soutenir, par exemple, et ils l'ont fait, que le déplacement de l'activité économique vers l'ouest du Canada, consécutive à la montée mondiale des prix du pétrole, aurait eu pour effet de modifier profondément la répartition du capital et de la main-d'oeuvre à l'intérieur du pays et que, conséquemment, Ottawa devait (par le truchement du Programme énergétique national) stimuler l'activité économique dans d'autres régions, telles que par exemple, le Nord et les côtes. Une explication aussi valable, sinon plus convaincante, de l'intervention fédérale tiendrait des revenus accrus qu'Ottawa pourrait tirer de l'activité de la Société immobilière du Canada Ltée⁶². Parallèlement, les marchandises manufacturées au Canada étant moins concurrentielles sur le marché international, l'intervention fédérale était peut-être nécessaire sur possiblement deux fronts. Le déclin de la capacité concurrentielle pourrait être relié à la fragmentation du marché domestique des produits canadiens, étant donné les barrières non-tarifaires érigées par les provinces. Cette situation, à son tour, pouvait justifier une campagne fédérale contre l'intervention économique provinciale. On pourrait aussi la considérer comme un argument en faveur de la formulation et de la mise en oeuvre d'une stratégie industrielle nationale commandant une intervention massive et exigeant, du même coup, une nouvelle centralisation du pouvoir au palier fédéral. À titre d'explications de la nouvelle position fédérale, ces raisonnements sont d'un fondement douteux, compte tenu du comportement du gouvernement fédéral dans le passé. Selon certaines études, Ottawa a elle-même contribué davantage à l'érection de barrières non tarifaires que ne l'ont fait les provinces (Courchene, 1983, p. 51-110). D'ailleurs, comme le gouvernement fédéral a tôt fait d'abandonner tout effort pour appliquer au secteur manufacturier le genre de mesures que comportait le Programme énergétique national, on peut se poser des questions sur son engagement réel à mettre en oeuvre une stratégie industrielle globale pour l'avenir. Bien sûr, il y a une certaine contradiction entre vouloir libérer le marché de toute contrainte gouvernementale et préconiser, en même temps, la mise en oeuvre, par le gouvernement, d'une stratégie industrielle globale.

La nouvelle position fédérale était plus qu'une simple réponse aux problèmes spécifiques de l'économie canadienne, aussi graves pouvaient-ils être. Elle allait au-delà des simples préoccupations d'ordre pratique. En dernière analyse, elle reflétait plutôt une vision de la nature

de la communauté politique canadienne et du rôle qui devrait revenir au gouvernement fédéral, peu importe les mesures faisant l'objet du début du jour. Au cours d'un discours à Vancouver, en 1981, le premier ministre Trudeau déclara qu'il était temps

de réinsérer dans nos politiques nationales l'affirmation à l'effet que le Canada constitue un pays réel et qu'il doit pouvoir progresser avec unité d'esprit et de dessein vers des buts communs. Si le Canada doit, de fait, être une nation, il lui faut alors une volonté nationale, qui est autre chose que le plus petit dénominateur commun entre les désirs des gouvernements provinciaux⁶³.

Après avoir déclaré qu'Ottawa avait révisé les ententes fiscales en vue de réserver des sommes à de nouveaux projets nationaux, Trudeau affirma que le gouvernement fédéral avait mis un terme à la poussée qui était en voie de transformer le Canada en dix pays n'ayant pour tout partage que le même nom⁶⁴.

C'est sur la base de ce concept que des termes ou locutions comme la « communauté des communautés » furent mis de côté et qu'il fut considéré comme important que, dans toute une gamme de domaines, les citoyens aient une relation directe, sans médiation, avec leur gouvernement national.

Cette affirmation générale de l'autorité fédérale pourrait être conçue simplement comme une réaction au flux du « provincialisme » qui semblait se produire dans bien des domaines. Dans un tel contexte, les nouvelles stratégies fédérales ne seraient qu'un effort visant à restaurer l'équilibre entre les deux ordres de gouvernement au sein d'un système fédéral permanent. On s'est cependant posé la question de savoir si le pouvoir et l'initiative s'étaient vraiment déplacés vers les provinces. Il est certain que le renforcement des provinces n'a pas été uniforme à travers le pays⁶⁵.

Il y a plus. Une telle analyse oublierait en effet le rôle critique joué par le gouvernement fédéral dans sa lutte contre une seule province, le Québec. Les stratégies que le gouvernement fédéral a utilisées contre les provinces au début des années 1980 ont été élaborées, en grande partie, au cours de sa campagne des années 1970 pour imposer une vision particulière du Canada, et du gouvernement fédéral, au Québec. Les exigences de cette lutte se sont de fait manifestées, au niveau fédéral, par la création, au sein du BRFP, d'un groupe d'étude dirigé par Paul Tellier et ayant pour mandat de préparer l'offensive fédérale contre le gouvernement du Parti québécois, puis par la nomination, en avril 1980, de Michael Kirby au poste de secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales. En 1980, le BRFP avait finalement entrepris, comme l'avait prédit Smiley, de se consacrer entièrement à la valorisation de l'autorité du gouvernement.

La stratégie qui consiste à faire appel directement aux citoyens canadiens, et à contrer ainsi les prétentions des gouvernements provinciaux à

l'effet qu'ils sont les seuls à pouvoir définir les intérêts de leur population, avait soigneusement été mise au point au cours de la campagne référendaire. Étant donné l'option souverainiste du gouvernement du Québec, Ottawa avait alors remis en question l'autorité même de ce gouvernement lorsqu'il prétendait pouvoir, au nom des Québécois, se prononcer sur n'importe quel sujet. En lançant son appel au « cœur et à l'intelligence » des Québécois durant la campagne référendaire, le gouvernement fédéral avait, dans l'ensemble, agi indépendamment, même des forces provinciales du « Non », dont le Parti libéral du Québec dirigé par Claude Ryan.

De même, durant la campagne référendaire, le gouvernement fédéral avait mis beaucoup d'ampleur sur les services et les bénéfices qu'il avait octroyés aux Québécois. Il s'appliqua énormément à accroître sa visibilité. Cette visibilité, elle était depuis longtemps un sujet de préoccupation vis-à-vis du Québec. Déjà, dans son compte rendu des préparatifs fédéraux pour la conférence sur la reconstruction, tenue en 1945 entre le Dominion et les provinces, R.M. Burns signale :

Lors des élections (de 1944) au Québec, Saint-Laurent avait vu, dans le retour au pouvoir de Duplessis, l'amorce d'une forte campagne pour réinterpréter la Confédération à l'avantage des provinces. Crerar pensait que, dans n'importe quel conflit entre le Dominion et les provinces, la majorité du peuple appuierait les provinces. Saint-Laurent souligna que les provinces avaient l'avantage de fournir des services plus directement au peuple, alors que le Dominion était la source de lourds impôts et de politiques controversées comme celle de la conscription. Il croyait que le Dominion devrait aussi avoir des relations similaires directes avec les citoyens au moyen de programmes comme, par exemple, celui des allocations familiales⁶⁶.

Au cours des années 1960, de telles préoccupations ont été renforcées par la montée d'un mouvement séparatiste au Québec. Au tournant des années 1970, Ottawa se préoccupait de sa visibilité non plus seulement au Québec mais dans toutes les provinces. Aux dires d'Anthony Careless, la volonté croissante d'Ottawa de rendre les politiques fédérales plus visibles peut être perçue comme résultant, à l'origine, de la force et de l'efficacité croissantes des revendications séparatistes du Québec et, quelques années plus tard, l'hostilité croissante des provinces riches concernant le surplus budgétaire fédéral et sa répartition, en temps d'expansion économique lente, entre les régions à croissance rapide et les régions stagnantes⁶⁷. Il n'en reste pas moins que l'objectif de visibilité a émané d'abord du souci d'être davantage présent au Québec et qu'à la suite de l'élection d'un gouvernement séparatiste en 1976, le concept de visibilité a une fois de plus pris la vedette à cause, d'abord et avant tout, des préoccupations qui prévalaient au sujet du Québec.

La victoire du référendum conféra une plus grande plausibilité au bien-fondé de ces stratégies. Il ne devrait pas être surprenant qu'elles furent par la suite appliquées aux autres provinces. Non seulement le gouvernement fédéral fit-il valoir son désir d'accroître sa visibilité dans ses diverses activités à travers tout le Canada, soit dans les arrangements prévoyant sa participation au financement des programmes établis, soit dans les diverses ententes cadres sur le développement comportant la participation du MEER, mais encore eut-il recours à des techniques de publicité apologique lorsqu'il s'est agi de rallier les citoyens à ses propositions visant la réforme constitutionnelle. Dans le débat constitutionnel, Ottawa appliqua aux gouvernements provinciaux dissidents la même critique qu'elle avait formulée à l'endroit du gouvernement du Québec, à savoir, qu'ils n'avaient reçu aucun mandat leur permettant de s'opposer aux propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral. En vertu de ce raisonnement, il n'y avait plus, de fait, aucune raison qui pouvait obliger le gouvernement fédéral à obtenir le consentement des provinces avant d'envoyer à Londres les résolutions constitutionnelles. Si le consentement de la majorité au Parlement, le seul organisme représentant toutes les régions du Canada, était insuffisant, les propositions devraient alors être soumises au peuple par voie d'un référendum national.

En somme, tout comme au cours des années 1960, la formule bilatérale a été élaborée, au moins en partie, dans un effort d'adaptation au nationalisme québécois, de même, vers la fin des années 1970, la formule unilatérale a été le résultat d'un effort pour vaincre le nationalisme québécois.

Conclusion

Le moment est maintenant venu d'évaluer les avantages et les inconvénients relatifs de chacun des trois modèles de fédéralisme que nous avons étudiés : l'unilatéral, le bilatéral et le multilatéral. Nous allons le faire sur la base de trois critères : l'efficacité de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques, la conciliation des diversités sous-jacentes de la société canadienne (diversités qui, en premier lieu, ont rendu le fédéralisme nécessaire et la réalisation de certains idéaux démocratiques tels que le contrôle parlementaire de l'exécutif et l'imputabilité des gouvernements à l'endroit des citoyens).

Comme nous l'avons vu, il existe certains domaines où la formule unilatérale continue à être la norme, les gouvernements fédéral et provinciaux agissant essentiellement d'une manière indépendante. Dans certains cas, il existe des domaines que le gouvernement fédéral a pu monopoliser, grâce, pour une part, à un mandat constitutionnel très clair et aussi, peut-être, à l'impréparation ou à l'incapacité des provinces de s'en occuper. Parmi ces domaines, il y a, par exemple, la politique

monétaire, la politique de défense, les tarifs douaniers et la reconnaissance diplomatique. Cependant, au cours des dernières décennies, le nombre des domaines d'activité exclusivement fédéraux (ou provinciaux) a diminué considérablement. Les provinces ont commencé à évoluer dans des domaines sur lesquels Ottawa avait toujours eu la main haute, par exemple celui des relations avec les États étrangers. Par contre, le gouvernement fédéral s'est immiscé grâce à l'appropriation de ses dépenses, dans une foule de domaines différents qui, dans le passé, relevaient des provinces : l'éducation, les soins de santé, l'assistance sociale, et même les affaires municipales. Il est aujourd'hui difficile, en réalité, de trouver un domaine de juridiction provinciale où, soit directement, soit dans le cadre de la collaboration fédérale-provinciale, Ottawa ne s'est pas engagée⁶⁸. Donc, dans plusieurs domaines, sinon dans la plupart d'entre eux, qui sont aujourd'hui l'objet de l'activité gouvernementale, la question essentielle n'est plus de savoir si les deux ordres de gouvernement vont s'y engager, mais plutôt s'ils vont agir unilatéralement ou collaborer de quelque façon.

Certes, d'aucuns pourraient chercher à contourner le besoin de collaborer en restaurant tout simplement le modèle unilatéral, c'est-à-dire en revenant au fédéralisme classique, où un seul ordre de gouvernement s'occupe d'une fonction gouvernementale donnée. Cependant, un tel effort pour « démêler » le fédéralisme canadien semblerait voué à l'échec. Il y aurait tout d'abord la difficulté conceptuelle de dresser une catégorisation réciproquement exclusive des fonctions gouvernementales contemporaines et il y a les raisons profondes que se sont apparemment trouvées les gouvernements de s'engager dans la plus grande gamme d'activités possible, la division des pouvoirs fut-elle d'une absolue limpidité. C'est ce double « unilatéralisme » — deux ordres de gouvernement agissant unilatéralement dans les mêmes domaines généraux — que nous allons examiner dans cette dernière section.

L'unilatéralisme et la collaboration

Malgré l'engagement commun des deux ordres de gouvernement dans tout un éventail de domaines, la formule unilatérale peut encore paraître, sous certains aspects, plus avantageuse que la collaboration. En fonction de la réalisation d'idéaux démocratiques, le modèle unilatéral évite, tout au moins, une situation, celle du fédéralisme exécutif, qu'on a tenue responsable de l'échec du contrôle parlementaire. Certains prétendent que, relativement à la collaboration fédérale-provinciale afférente aux ententes officielles, ce sont des bureaucrates et des ministres qui, dans des négociations à huis clos avec leurs homologues des autres gouvernements, ont assumé les pouvoirs de décision. Les ententes conclues par ces fonctionnaires supérieurs sont ensuite présen-

tées aux diverses législatures comme des faits accomplis⁶⁹. La question de savoir si l'élimination du fédéralisme exécutif améliorerait grandement, à elle seule, le contrôle parlementaire constitue une tout autre affaire. De même, l'imputabilité des gouvernements vis-à-vis des citoyens pourrait peut-être aussi se trouver renforcée si chaque ordre de gouvernement élaborait séparément des programmes complètement distincts. Les citoyens pourraient au moins savoir qui gratifier ou qui blâmer pour un programme en particulier. Bien sûr, ils pourraient aussi s'y perdre devant une prolifération de programmes faisant double emploi dans un même domaine donné; la formule unilatérale ne réussit pas nécessairement à tout démêler.

Du point de vue du gouvernement fédéral, la formule unilatérale semble beaucoup plus attrayante quant à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques. L'unilatéralisme lui permet de concevoir des politiques en fonction seulement de ses propres objectifs nationaux et de contrôler entièrement leur mise en oeuvre. Ottawa n'aurait pas à s'inquiéter, comme dans le cas des programmes à frais partagés, si les fonds sont vraiment utilisés, oui ou non, en fonction des objectifs fédéraux. Une fois son élaboration terminée, un projet pourrait être mis en oeuvre immédiatement sans devoir être soumis au processus laborieux et long visant à obtenir le consentement et la participation des provinces. L'offre directe des services et des subventions signifierait qu'Ottawa serait sûre de s'en voir attribuer tout le mérite. Certes, les citoyens devraient être plus au courant des activités du gouvernement fédéral. S'ils étaient, de fait, mieux informés, ils seraient peut-être plus disposés à s'identifier à la communauté politique canadienne. À tout le moins, ils seraient peut-être plus favorables au parti au pouvoir lors des élections. Par contre, si les citoyens étaient mécontents des programmes, le gouvernement fédéral devrait alors en assumer tout le blâme. Le mécontentement ne pourrait retomber sur les gouvernements provinciaux.

Il n'en demeure pas moins que, dans des domaines occupés par les deux ordres de gouvernement, la formule unilatérale serait coûteuse, semble-t-il, pour le système canadien dans son ensemble. Sans la collaboration fédérale-provinciale, il est impossible d'éviter le double emploi et le gaspillage. Un gouvernement qui est préoccupé d'accroître sa visibilité et qui met en oeuvre des programmes visant à y parvenir, créera nécessairement des programmes qui seront des répliques de programmes semblables déjà dispensés par l'autre palier de gouvernement. Plus important encore, il y a cette possibilité que les deux ordres de gouvernement, à défaut de se consulter et de collaborer, élaborent des politiques contradictoires. La contradiction peut résulter tout simplement de l'inadvertance. Nous avons vu comment, au cours des années 1980, le gouvernement fédéral a élaboré un programme de subventions directes aux municipalités. Ce faisant, il risqua de compromettre la

rationalisation des finances municipales récemment effectuée par le gouvernement du Québec. On pourrait aussi penser, par ailleurs, que l'intention était délibérée.

D'un certain point de vue, le chevauchement de certains programmes pourrait paraître très acceptable. En établissant une analogie avec le marché, on pourrait souhaiter que les gouvernements offrent des programmes concurrentiels. Les citoyens mécontents d'un programme offert par l'un pourraient simplement se tourner vers un programme offert par l'autre. Bien sûr, l'analogie est fautive, les citoyens ne pouvant récupérer les argentés versés au programme qui leur semble moins satisfaisant. Il serait difficile, de plus, de justifier les coûts additionnels imputables au chevauchement, surtout si les revenus publics sont soumis à des pressions du genre de celles qu'ils ont subies ces dernières années.

On pourrait aussi se réjouir, si l'on craint l'action gouvernementale concertée, de la possibilité que des programmes s'opposent l'un à l'autre. Un argument classique en faveur du fédéralisme est qu'il offre la possibilité que les excès d'un ordre de gouvernement soient contrecarrés par l'action d'un autre ordre de gouvernement. Mais, si l'on conçoit le rôle d'un gouvernement comme étant de faire face aux problèmes et de les résoudre, alors la perspective de voir des gouvernements mettre en oeuvre des politiques contradictoires, s'annulant l'une l'autre, n'est pas très encourageante. De plus, quand le fédéral s'ingère dans un domaine où les provinces ont déjà créé un système complexe, il peut fort bien causer des problèmes à tout le système, même s'il essaye seulement de se faire valoir dans un seul volet du système. Par exemple, dans le domaine des soins de santé, la *Loi canadienne de la santé* stipule actuellement l'utilisation de certains mécanismes d'arbitrage dans les négociations provinciales sur les honoraires des médecins, mais ce sont les provinces qui en payeront le coût, alors que, par ailleurs, les conséquences de ces mesures sur tous les autres aspects de la fixation des salaires dans le secteur de la santé sont inconnues. Similairement, si Ottawa décidait d'instituer un système de bourses aux étudiants, en fonction d'études des disciplines particulières, cela poserait de gros problèmes d'ajustement dans tout le système universitaire, qui relève des provinces.

Au cours des années, Ottawa s'est encore intéressée à une foule d'autres domaines où les gouvernements provinciaux sont déjà d'importants maîtres d'oeuvre, voire les principaux. Ce n'est donc qu'en collaborant avec les provinces qu'Ottawa peut espérer avoir un effet. Dans des cas comme les soins de santé et l'assistance sociale, ce sont toujours les gouvernements provinciaux qui ont réglementé les services privés et créé les services publics. Donc, des objectifs fédéraux comme la qualité égale des services, fondée sur des normes nationales, et l'accès universel aux services, ne peuvent être atteints que par la collaboration

avec les gouvernements provinciaux, si difficile puisse-t-elle être. De même, dans le cas de la politique énergétique, nous avons vu comment, après avoir imposé unilatéralement un prix domestique en vertu du Programme énergétique national, Ottawa s'est vue forcée, tout à la fois par les mesures de représailles de l'Alberta et par l'appréhension dont faisait montre la communauté des affaires, d'en arriver à une entente sur les prix avec l'Alberta. Enfin, il s'avère difficile pour le gouvernement fédéral de poursuivre une politique cohérente en matière de développement économique régional, à moins de collaborer étroitement avec les provinces. La raison en est que ce sont elles qui ont compétence en des matières comme les richesses naturelles, les municipalités et les réseaux routiers intra-provinciaux. Par exemple, au début des années 1970, le ministère de l'Expansion économique régionale se vit forcé de passer d'un mode d'action virtuellement unilatéral — en réalité, on imposait des accords aux gouvernements provinciaux — à la formule complexe de collaboration, sous-jacente aux ententes cadres de développement. Alors que, dernièrement, le gouvernement fédéral a essayé de modifier quelque peu les termes de la collaboration dans les ententes de développement économique et régional (EDER), il n'a pas pu éviter la collaboration comme telle. (Il n'a agi unilatéralement que dans le cas du Québec.) La collaboration demeure très complexe, Ottawa négociant des accords complets et détaillés avec chacune des provinces. Même avec ses nouvelles structures régionales, le gouvernement fédéral n'a pas réussi à imposer sa loi en matière de collaboration avec les provinces comme il avait pu le faire dans les années 1960.

En fait, dans certains domaines, les gouvernements provinciaux sont bien placés pour empêcher complètement la mise en oeuvre des initiatives fédérales. Nous avons vu comment, sous Duplessis, le Québec a pu contrecarrer les programmes fédéraux de subventions directes aux universités. Plus récemment, il a contrecarré l'effort du Secrétariat d'État de financer certains centres de recherche universitaires avec des fonds fédéraux, et, par la menace du projet de loi 38, il a aussi empêché Ottawa de verser des subventions directes aux municipalités. Ces événements récents confirment les observations faites par David M. Cameron et J. Stefan Dupré au début des années 1980, à savoir que l'épisode des subventions universitaires a sérieusement limité l'application du pouvoir de dépense fédéral aux universités, aux municipalités et aux autres institutions relevant des provinces. Ils ajoutaient qu'à toutes fins pratiques, la portée du pouvoir de dépense fédéral a été de plus en plus limitée à la seule possibilité de faire des paiements aux individus et aux gouvernements provinciaux (Cameron et Dupré, 1983, p. 341). Enfin, quant à la conciliation des diversités de la société canadienne, la formule unilatérale est, presque par définition, moins satisfaisante que la collaboration fédérale-provinciale, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale. La collaboration avec les provinces assure, tout au moins, que certains

éléments de diversité, ceux que représentent les gouvernements provinciaux, seront considérés. Bien sûr, le fédéralisme canadien ne reflète pas toutes les différences importantes. Les classes sociales constituent une exception notoire. Dans certaines situations, les gouvernements provinciaux peuvent être motivés davantage par leurs propres intérêts, électoraux ou autres, que par les intérêts de leurs électeurs. De plus, grâce à divers modes de fédéralisme au sein des États membres, le gouvernement fédéral est en mesure de faire sa propre évaluation quant aux positions divergentes des régions et des groupes linguistiques sur les questions qu'il doit traiter. Mais la reproduction, au sein des institutions fédérales, de la diversité régionale et linguistique de la société canadienne, est loin d'être parfaite. De plus, dans certaines institutions clefs, comme la bureaucratie, ou même le Cabinet, les occasions de défendre activement les intérêts régionaux ou linguistiques sont très limitées. La collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux demeure, et demeurera probablement, la manière idéale d'élaborer des politiques susceptibles de concilier les diversités.

En somme, même dans les domaines occupés par les deux paliers de gouvernement, la formule unilatérale peut être préférable à la collaboration fédérale-provinciale relativement à des idéaux démocratiques tels que l'imputabilité de l'exécutif au Parlement et du Parlement aux citoyens, mais il est évident qu'elle est moins propre à concilier les diversités sociales. Alors qu'une telle formule de « double unilatéralisme » pourrait laisser entrevoir une réponse plus claire aux orientations de chaque gouvernement, l'effet de ce double unilatéralisme est négatif pour ce qui est de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques dans l'ensemble du Canada. En fait, dans certains domaines clefs où le gouvernement fédéral a tenté de s'ingérer, la présence provinciale est telle que le modèle unilatéral n'est simplement pas viable. De plus, il semble impossible de renverser la tendance passée à l'engagement des deux ordres de gouvernement dans tout un éventail de domaines, à moins de réduire radicalement le rôle même du gouvernement dans la société canadienne.

Les problèmes inhérents à l'action unilatérale des deux paliers de gouvernement dans un même domaine, ont stimulé, depuis quelques années, la recherche de mesures constitutionnelles qui permettraient de prévenir leur réapparition. Il est typique que ces mesures se soient concentrées sur le pouvoir de dépense général, de même que sur l'utilisation de ce pouvoir par le gouvernement *fédéral*. Selon les divers scénarios élaborés, le gouvernement fédéral n'aurait pas le droit d'intervenir, sans le consentement des provinces, dans des domaines qui, en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, sont de leur compétence⁷⁰. En vertu de certains schémas, les provinces qui désapprouveraient une proposition fédérale auraient quand même droit à une compensation si la proposition était mise en oeuvre dans d'autres provinces.

En principe, de telles dispositions préviendraient les dédoublements unilatéraux que nous avons étudiés. Il semble que si le gouvernement fédéral parvenait à intervenir dans ces domaines, ce serait dans un contexte de collaboration : ou Ottawa tiendrait compte des préoccupations et objectifs des provinces, ou elle s'engagerait formellement dans des programmes conjoints.

Ces dispositions pourraient toutefois entraîner un accroissement considérable de la demande de décisions judiciaires, puisque les gouvernements voudraient clairement déterminer quelles questions, au juste, tombent sous l'article 92. De plus, les protagonistes de cette approche, qui y voient un moyen de protéger, peut-être même de renforcer, la position provinciale, pourraient hésiter s'il devenait évident que le prix à payer pour obtenir l'acceptation, par le fédéral, de l'amendement à la Constitution, serait que ledit amendement limite non seulement le pouvoir de dépense fédéral (en vertu de l'article 92), mais aussi le pouvoir provincial (peut-être en vertu de l'article 91).

Une solution de rechange pour réduire le « double unilatéralisme » serait de rétablir la confiance et les communications personnelles entre les fonctionnaires des deux ordres de gouvernement, ce qui, en soi, serait de nature à éliminer les comportements hostiles entre les gouvernements et à créer un réseau de relations personnelles propice à la collaboration. Il y aurait peut-être lieu, effectivement, de promouvoir le concept d'une « éthique constitutionnelle » (Cameron et Dupré, 1983, p. 396).

À supposer que les deux paliers de gouvernement reconnaissent les problèmes reliés au double unilatéralisme, quelles formes de collaboration devraient-ils tenter d'établir? Telle que nous l'avons définie, la « collaboration » ne comporte pas nécessairement la conclusion d'ententes officielles, ou encore moins la création de programmes conjoints. Elle peut vouloir dire la tenue de consultations périodiques en vue de coordonner les programmes que les deux paliers de gouvernement mettent en oeuvre indépendamment. C'est tout ce qu'on peut souhaiter, dans certains cas, si l'on veut être réaliste. Ce serait le cas des politiques fiscales des gouvernements fédéral et provinciaux, ou des objectifs qu'ils se fixent dans les négociations de travail dans le secteur public. Dans d'autres domaines, des formes plus élaborées de collaboration sont possibles et nécessaires.

C'est nettement le cas des domaines assignés aux provinces en vertu de l'article 92 et qui ont été effectivement occupés par les gouvernements provinciaux. Dans des domaines comme celui des richesses naturelles, du développement économique régional, de la santé, du bien-être social, de l'éducation et des affaires municipales, l'engagement des gouvernements provinciaux est tel que des programmes fédéraux distincts, conçus et mis en oeuvre unilatéralement, ne saurait avoir qu'un effet de perturbation. En fait, dans plusieurs de ces domaines, comme nous l'avons vu, le rôle des provinces est tel qu'elles peuvent effective-

ment empêcher toute action unilatérale d'Ottawa. L'engagement fédéral dans ces domaines devrait être basé sur des accords fédéraux-provinciaux officiels où serait clairement défini le rôle fédéral. Même alors, on pourrait trouver des modes de collaboration qui permettraient au fédéral de jouer seul son rôle à des étapes spécifiques des projets. Par exemple, comme nous l'avons vu, dans le cadre des EDER, les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent s'entendre sur des projets parallèles, Ottawa assumant la responsabilité de mettre en oeuvre certains projets et les provinces assumant la responsabilité des autres. En vertu des accords Roberts-Léonard de 1984, les demandes de fonds fédéraux en provenance des municipalités québécoises doivent d'abord être autorisées par la province avant d'être acheminées à Ottawa, mais si le gouvernement fédéral décidait de financer n'importe lequel de ces projets, il pourrait le faire directement. Du même coup, en vertu de l'accord Cullen-Couture de 1978, Ottawa et Québec assument la responsabilité des différentes étapes de la prise de décisions relative aux demandes d'immigration vers le Québec. Dans le cas des immigrants indépendants, c'est le Québec qui assume la responsabilité de la sélection, mais l'étape de l'admission relève exclusivement d'Ottawa.

Il y a donc toute une gamme de modalités possibles dans la collaboration. La sélection de celles-ci peut varier d'un domaine à l'autre. En fonction de nos trois critères des idéaux démocratiques, l'accommodement de la diversité et l'efficacité du processus d'élaboration des politiques, on peut supposer que les observations que nous avons faites au sujet de la collaboration comme telle, pourraient similairement s'appliquer au degré de collaboration. Le souci de réaliser les idéaux démocratiques favoriserait les formes les plus élémentaires de collaboration, tandis que le souci d'accommoder la diversité sociale favoriserait, dans la plupart des cas, les formes plus élaborées de collaboration. Cependant, le souci d'efficacité de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques donnerait lieu à des jugements plus controversés. Un souci de cohérence politique globale favoriserait la collaboration élaborée, mais la volonté d'obtenir des solutions rapides et efficaces à des situations changeantes pourrait défavoriser la conclusion d'engagements détaillés et portant sur de longues périodes. En plus, toutefois, de déterminer le degré de collaboration, les gouvernements doivent aussi décider si la forme de collaboration devrait être bilatérale ou multilatérale. Quelles conclusions pourrait-on tirer de l'application de nos trois critères à cet égard?

Le bilatéralisme et le multilatéralisme

Dans notre évaluation des avantages relatifs du bilatéralisme et du multilatéralisme en tant que modes de collaboration fédérale-provinciale,

nous devons distinguer deux formes de bilatéralisme : la négociation et l'accord avec une seule province, par opposition aux accords parallèles avec la plupart des provinces, sinon avec toutes.

En ce qui concerne la première forme, nous avons signalé plusieurs cas où elle a contribué à concilier les diversités, telles que les représentants, du moins, les gouvernements provinciaux. Les négociations bilatérales sur le prix du pétrole et du gaz étaient essentielles pour obtenir l'accord du gouvernement de l'Alberta, qui avait fait valoir ses intérêts en tant que région, intérêts nettement reconnus par une grande partie des citoyens de l'Alberta et de l'ouest du Canada en général. Il y avait une tendance, probablement justifiée, à croire que, dans des négociations multilatérales, les Canadiens de l'Ouest ne seraient pas aussi bien représentés. Comme nous l'avons vu, certaines provinces consommatrices étaient mécontentes de ces négociations bilatérales, mais, vers la fin des années 1970 et au début des années 1980, au fur et à mesure que s'aggravait le conflit régional, il est peu probable que des négociations multilatérales auraient pu conduire à un accord avec l'Alberta sur le prix du pétrole et du gaz.

De même, nous avons vu comment les négociations et les ententes bilatérales ont permis au Québec d'assumer des responsabilités qui, pour une raison ou autre, n'intéressaient pas les autres provinces. Bien que la plupart des ententes négociées sur une base bilatérale aient été offertes par Ottawa aux autres provinces, aucune offre n'a jamais été acceptée. Ainsi donc, même en donnant à ces ententes un caractère multilatéral, elles n'en demeuraient pas moins bilatérales en pratique, ne comprenant qu'Ottawa et une seule province. Au fil des ans, la formule a été appliquée à un grand nombre de domaines différents, y compris l'éducation postsecondaire, la politique sociale, l'immigration et l'aide aux gouvernements municipaux. Dans certains cas, ces arrangements bilatéraux ne faisaient pas appel à la collaboration, tout au moins dans le sens habituel du mot. Des programmes fédéraux ont tout simplement été transférés au palier provincial, ce qui a permis d'éviter les effets perturbateurs de la concurrence entre les programmes fédéraux et provinciaux. De plus, dans des cas comme l'immigration, les allocations familiales et l'aide aux gouvernements municipaux, les accords bilatéraux ont entraîné la collaboration fédérale-provinciale dans l'administration des programmes. Ces accords permirent de répondre à des attentes importantes des nationalistes québécois.

Pour ce qui est de l'efficacité de la mise en oeuvre des politiques, il est à signaler que cette forme de bilatéralisme peut entraîner une situation où le gouvernement fédéral gère un programme dans toutes les parties du Canada, sauf au Québec, où le même programme relève de l'administration provinciale. C'est le cas, encore aujourd'hui, de la caisse de retraite. Si les deux paliers de gouvernement créaient des programmes très différents, des problèmes pourraient apparaître dans certains

domaines comme, par exemple, la mobilité interprovinciale. Toutefois, précisément pour cette raison, les différences demeureraient probablement minimales. À preuve, le Régime de retraite Canada/Québec (Banting, 1982, p. 69). En termes d'idéaux démocratiques, il y aurait également l'anomalie des députés fédéraux votant sur un projet de loi qui, dans le cas des députés du Québec, ne s'appliquerait pas à leurs électeurs. Encore une fois cependant, l'expérience du Régime de retraite Canada/Québec permet de croire qu'il n'y a pas là un problème majeur (Banting, 1982, p. 166).

En ce qui a trait à la deuxième forme de bilatéralisme, selon laquelle Ottawa signe des accords parallèles avec la plupart des provinces, sinon avec toutes, nous avons signalé des cas où les accords étaient presque identiques, les seules différences portant sur des aspects techniques. Il semble ici que des préoccupations tactiques aient poussé Ottawa à adopter cette ligne de conduite, encore que certains de ces accords soient substantiellement différents. Parmi ces derniers, le cas le plus évident est celui des ententes cadres négociées entre le MEER et chacune des provinces. Nous devons nous pencher davantage sur les ententes parallèles de ce genre.

Sur le plan des idéaux démocratiques de contrôle parlementaire et de responsabilité envers les citoyens, cette forme de bilatéralisme comporte, en égard à la collaboration fédérale-provinciale, les mêmes inconvénients que le multilatéralisme. Ces inconvénients seraient même plus graves, comme semble l'avoir démontré l'expérience des GDA, surtout dans les provinces de l'Atlantique. L'analyse des ententes cadres de développement dans les provinces de l'Atlantique a précisément révélé le genre de concentration du pouvoir entre les mains des bureaucrates, qui se fait aux dépens des ministres du Cabinet, voire de l'opposition législative, et que les critiques du fédéralisme exécutif ont constamment dénoncé (Savoie, 1981*b*). De même, en amenant le gouvernement fédéral à s'immiscer dans un grand nombre d'affaires provinciales de nature diverse, les ententes cadres ont brouillé davantage la répartition des responsabilités entre les gouvernements et ont donc compliqué la tâche des citoyens pour ce qui est de tenir les gouvernements responsables de leurs actions. Cameron et Dupré (1983, p. 376) signalent, au sujet des ententes cadres, que :

Sur la base de ces ententes, il a été possible à un seul organisme fédéral de contourner certains cabinets provinciaux et de traiter les municipalités, les conseils scolaires, les universités et d'autres institutions du genre comme s'ils relevaient de la juridiction fédérale.

De prime abord, les ententes bilatérales particulières avec les gouvernements provinciaux sembleraient préférables aux ententes multilatérales pour concilier les diversités représentées par les gouvernements provinciaux. En principe, les accords bilatéraux sont de nature à mieux incar-

ner la variété des priorités et des intérêts de chaque gouvernement provincial. Pourtant, dans un autre sens, le modèle bilatéral facilite moins le respect de la différence. Si les gouvernements provinciaux négociaient individuellement avec Ottawa, leur pouvoir de négociation s'en trouverait probablement affaibli. C'est ce que laisse entendre Careless (1977, p. 210) quand il affirme que :

Le modèle bilatéral constitue un refus fédéral d'étendre à toutes les provinces les ententes particulières signées avec l'une d'entre elles, tout en suscitant un espoir pour chaque province d'obtenir, elle aussi, « son entente particulière ». Plus important encore, Ottawa demeure le seul maître de ses relations spéciales ou « flexibles » avec chaque province, lui dispensant sa connaissance exclusive des politiques nationales et un aperçu de l'équilibre entre les forces centripètes et les forces centrifuges.

Pourtant, semble-t-il, dans le cas des GDA, la plupart des gouvernements provinciaux ont pu dominer la formulation des projets. C'est plutôt le gouvernement fédéral qui, pour une large part, s'est trouvé confiné à la défensive. Comme le fait remarquer Savoie : « Il est important de souligner que, dans le cadre des ententes cadres, les ministères provinciaux fonctionnels sont ceux qui formulent les premières propositions, après quoi les organismes centraux provinciaux, les bureaux régionaux du MEER et d'autres ministères fédéraux font une étude de ces propositions qui mènent à l'entente auxiliaire. Les fonctionnaires de ces ministères jouent, essentiellement, un rôle qui s'apparente à celui du Conseil du Trésor en acceptant, en diminuant ou en rejetant les propositions des ministères provinciaux⁷¹. L'insatisfaction fédérale résultant de cette situation fut un des facteurs qui a entraîné la décision de chercher une nouvelle formule de collaboration fédérale-provinciale⁷².

Quant à l'efficacité globale de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques, le modèle multilatéral promet évidemment, en égard à une politique particulière ou à un domaine de politique donné, une meilleure coordination d'une province à l'autre. Si l'on applique sérieusement le modèle bilatéral, les politiques vont certainement varier d'une province à l'autre, mais le bilatéralisme offre la possibilité de coordonner les politiques autrement; il peut en effet permettre la coordination de tout un éventail de politiques au sein d'une même province ou région, et ce, sur une base beaucoup plus étendue, peut-être, que ne le permettrait le modèle multilatéral.

Après tout, le but des GDA, dans les années 1970, était une coordination complète des initiatives fédérales et provinciales à l'égard d'une même province. Chacune des GDA comportait l'établissement de grands objectifs pour une province donnée, en fonction desquels on élaborait ensuite des projets particuliers sur une base bilatérale. Le remplacement du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) par un organisme central, le Département d'État au Développement industriel régional (DEDIR), à titre d'agent fédéral, et l'implication de tous les

ministères fédéraux fonctionnels dans la collaboration avec les gouvernements provinciaux, créa la possibilité de coordonner un éventail beaucoup plus large de programmes dans chaque province. Malgré la méfiance ressentie, au début, par les provinces, c'est selon ce modèle que sept provinces signèrent des ententes. Néanmoins, seule une comparaison détaillée des GDA et des EDER permettrait de déterminer si on a tiré pleinement partie de cette possibilité. De plus, l'opposition du Québec au nouveau modèle indique que les gouvernements provinciaux ne sont pas tous prêts à s'engager dans une coordination pleinement « ouverte » des politiques avec le gouvernement fédéral. Comme nous l'avons fait remarquer, un des dangers des ententes bilatérales globales est que la collaboration fédérale-provinciale étroite, surtout entre des spécialistes en matière de programmes, peut entraîner l'oubli des domaines de compétence. Les provinces plus petites sont peut-être disposées à accepter cette conséquence, ou manquent-elles tout simplement de force pour s'y opposer, mais les plus grandes provinces ne les accepteraient peut-être pas.

Le fédéralisme asymétrique

Avant de conclure notre étude du bilatéralisme en regard du multilatéralisme en tant que mode de collaboration, nous devrions parler d'un phénomène qui est présent dans les deux formes de collaboration. Il s'agit du fédéralisme asymétrique. Nous pourrions définir cette expression comme une variation, d'une province à l'autre, des rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux. Dans certaines provinces, on s'acquitte d'une tâche dans un cadre d'étroite collaboration fédérale-provinciale; dans d'autres, c'est l'un ou l'autre palier de gouvernement qui en assume entièrement l'exécution. Dans notre étude des ententes multilatérales, nous avons trouvé des cas où plus d'une province, pas seulement le Québec, s'abstient de participer à des programmes conjoints avec le gouvernement fédéral. Par exemple, l'Ontario et le Québec ont leur propre service de police provinciale et n'ont donc pas de contrat de service avec le gouvernement fédéral pour que cette fonction soit assumée par la GRC. L'Ontario, le Québec et l'Alberta ont leur propre système d'impôt sur les sociétés. Dans notre étude des ententes bilatérales, nous avons trouvé des cas où le gouvernement fédéral a conclu avec une ou deux provinces, des accords prévoyant l'administration, dans et par ces provinces, de programmes nationaux. Seul le Québec avait une entente avec Ottawa sur l'aide financière fédérale aux municipalités; le Québec et l'Alberta ont fixé des balises au versement fédéral d'allocations familiales. De même, à la suite de discussions bilatérales avec le Québec, le gouvernement fédéral a élaboré des accords de non-participation aux programmes fédéraux et fédéraux-provinciaux. Ces accords ont été offerts à toutes les provinces, mais seul le Québec s'en

est prévalu. Enfin, nous avons signalé des cas où le gouvernement fédéral a conclu avec plusieurs provinces des ententes comportant des différences énormes sur le rôle assigné à chaque palier de gouvernement. Dans le cas de l'immigration, le gouvernement fédéral a, avec le Québec, une entente selon laquelle des fonctionnaires du Québec assument la responsabilité principale de l'acceptation des postulants, au moins à l'égard d'une catégorie d'immigrants. Alors que cinq autres provinces ont une entente avec Ottawa sur l'immigration, aucune de ces ententes ne permet un rôle provincial aussi direct dans le processus de sélection.

Sur le plan des idéaux démocratiques, cette asymétrie pourrait paraître indésirable. Il est déjà difficile pour les électeurs de tenir les gouvernements responsables de leurs actions, mais que dire si les responsabilités des gouvernements varient d'une province à l'autre. De même, la cohérence globale de la politique peut en souffrir, bien que notre étude du Régime de retraite Canada/Québec nous a permis de constater qu'il est possible de minimiser la marge de variation entre les politiques provinciales et fédérale ou fédérales-provinciales. Cependant, le fédéralisme asymétrique semble fait sur mesure pour un système politique comme celui du Canada, où le respect de la diversité sociale constitue un problème endémique. Il n'est donc pas surprenant que l'asymétrie se soit implantée dans autant de domaines, vu les efforts déployés par les gouvernements en vue de concilier des objectifs et des intérêts concurrentiels. La valeur de l'asymétrie à cet égard peut peut-être largement compenser ses déficiences reliées aux deux autres critères.

Le choix

Dans notre étude des mérites relatifs des formules bilatérale et multilatérale, nous avons vu que l'évaluation diffère selon les critères utilisés. Par rapport à la conciliation des diversités sociales, du moins telles qu'elles sont articulées par les gouvernements provinciaux, la formule bilatérale semblerait préférable. Mais la poursuite d'un idéal démocratique comme celui de la responsabilité des gouvernements envers les citoyens donne à penser que, si la collaboration est nécessaire, mieux vaut qu'elle soit multilatérale, surtout si elle engage tous les gouvernements dans une entente commune. En fonction de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques, les deux formes de collaboration permettent une coordination fédérale-provinciale, mais selon deux modes différents : intraprovincial et interprovincial.

Conséquemment, pour choisir entre bilatéralisme et multilatéralisme, il nous faut choisir entre des critères. Plus précisément, nous devons choisir entre la conciliation des diversités et la responsabilité démocratique. Il n'existe donc pas de raison claire qui permette de prescrire un mode de collaboration plutôt qu'un autre, ni en général, ni dans des secteurs spécifi-

ques. Nous pourrions toutefois tirer des conclusions en nous appuyant sur notre troisième critère, l'efficacité du processus de formulation et de mise en oeuvre des politiques. La simple configuration géographique d'un problème de politique peut donner des indications aux fins de savoir si c'est la coordination au sein de la province (bilatérale) ou la coordination interprovinciale (multilatérale) qui est nécessaire.

Un cas possible de collaboration bilatérale est l'établissement d'un régime de prix et de partage des revenus du pétrole et du gaz. Comme nous avons vu, ces régimes ont été négociés entre Ottawa et les provinces productrices. Puisque le gros de la production se fait en Alberta, il semblerait logique que le gouvernement fédéral négocie d'abord une entente bilatérale avec cette province. Des accords supplémentaires, basés sur le premier, sont alors dressés entre Ottawa et chacune des deux autres provinces productrices, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

La formule bilatérale pourrait aussi se prêter mieux à la collaboration fédérale-provinciale en matière de développement économique. Dans ce cas, les questions en cause varient beaucoup d'une province à l'autre. Si le but de la politique de développement est de renforcer les économies provinciales les plus faibles, cette politique devrait alors mettre l'accent sur les faiblesses spécifiques à chaque région, de même que sur le potentiel de développement et les occasions ratées. Ce faisant, elle devrait faire appel à toutes les données et à toute l'expertise que possèdent les gouvernements provinciaux sur les particularités de leur économie. Comme il a été reconnu, tant dans les GDA que dans les EDER, ceci doit se faire sur la base d'une seule province à la fois. En même temps, si l'objectif fédéral est d'améliorer la position internationale du Canada grâce à une stratégie industrielle globale, la formule bilatérale demeure encore préférable. Comme Michael Jenkin l'a dit, non seulement le modèle bilatéral permet-il au gouvernement fédéral d'ajuster ses politiques aux besoins d'une province en particulier, mais il permet à Ottawa de choisir, parmi les politiques industrielles provinciales, celles qui convergent le plus vers la réalisation des objectifs de développement industriel national, et de n'apporter son aide qu'à celles-ci. Ainsi, il estime que le gouvernement fédéral pourrait avoir « des instruments de politique industrielle conçus spécifiquement pour l'Alberta, instruments qui seraient axés sur la technologie d'extraction des ressources; en Nouvelle-Écosse, par contre, le gouvernement fédéral pourrait appuyer les industries maritimes et la technologie côtière » (Jenkins, 1983, p. 117).

Inversement, dans des cas comme les soins de santé, le bien-être social et même l'éducation post-secondaire, la définition des objectifs établis de la participation fédérale a été faite en des termes qui s'appliquent uniformément à toutes les provinces. Si on résumait ces objectifs en un seul, on pourrait dire, en somme, qu'il consiste à assurer que les services publics offerts aux résidents de toutes les provinces soient d'un niveau semblable ou équivalent. Dès lors, les gouvernements provin-

ciaux sont en général intéressés à recevoir leur juste part des fonds fournis à l'appui de cet objectif. Donc, la collaboration fédérale-provinciale multilatérale, fondée sur une seule entente s'appliquant à toutes les provinces, devrait logiquement s'ensuivre.

Il est sûrement possible de définir les objectifs fédéraux dans ces domaines de telle façon qu'ils puissent s'appliquer à toutes les provinces, quitte à ce que, pour une raison ou pour une autre, quelques provinces ou toutes les provinces les trouvent inacceptables. En essayant apparemment d'établir l'équivalence interprovinciale dans la qualité des services publics, le gouvernement fédéral peut être amené à s'impliquer de plus en plus dans la définition même de ces services, à un degré que ne sont pas disposées à accepter certaines provinces. Cette difficulté a été illustrée dans notre étude des objectifs nationaux en matière d'éducation postsecondaire. Depuis quelques années, le gouvernement fédéral a élargi sa définition de ces objectifs de façon à inclure non seulement l'accès à l'éducation postsecondaire, mais aussi l'élaboration de programmes d'études canadiennes, la promotion de l'identité nationale, et la promotion de la formation en certains métiers et domaines qu'Ottawa considère importants dans le cadre d'une stratégie industrielle nationale. Il est évident qu'une telle intrusion dans la définition de l'éducation postsecondaire sera considérée comme inacceptable par la plupart des gouvernements provinciaux, sinon par tous. Le gouvernement fédéral va donc se retrouver dans l'impossibilité de réaliser ses objectifs au moyen de la collaboration fédérale-provinciale.

La tentation sera alors d'autant plus forte, pour le gouvernement fédéral, d'agir unilatéralement en versant des fonds directement aux étudiants et aux écoles aux fins de promouvoir carrément les objectifs fédéraux. Cependant, en différents endroits de notre étude, nous avons pu constater les problèmes engendrés par l'action fédérale unilatérale dans des domaines de juridiction provinciale. En fin de compte, le rôle prééminent des provinces dans des domaines comme l'éducation ne peut laisser à Ottawa qu'un rôle limité dans toute entreprise conjointe avec les gouvernements provinciaux. Comme le prouvent les actions du Québec depuis quelques années, ce rôle prépondérant des provinces peut permettre de contrer efficacement l'action fédérale unilatérale.

En somme, depuis quelques décennies, le fédéralisme canadien a subi une transformation profonde, qui a mis en valeur la collaboration fédérale-provinciale et imposé de nouveaux coûts à l'unilatéralisme. La séparation nette des fonctions, selon le fédéralisme « classique », n'existe plus et on ne peut d'ailleurs espérer restaurer cette démarcation. L'unilatéralisme apparaît donc sous une nouvelle lumière. Dans une foule de domaines, il pourra signifier que *deux* paliers de gouvernement agiront, intentionnellement ou autrement, selon des modes qui pourront paraître contradictoires, et qui pourraient fort bien entraîner des gaspillages. Si les gouvernements sont « condamnés » à collaborer dans un grand nombre de domaines, ils ont au

moins le choix entre plusieurs modes de collaboration. Ils peuvent choisir de collaborer bilatéralement ou multilatéralement. Ils peuvent choisir de collaborer à certaines étapes d'un programme, mais pas à d'autres. Le défi des prochaines années consistera à élaborer des modes inédits et ingénieux de collaboration plutôt que de se replier sur des styles et des modes de comportement qui pouvaient être appropriés il y a trente ans, mais qui risquent d'avoir un impact tout à fait différent dans le Canada des années 1980.

Notes

Traduit de l'anglais. L'original a été terminé en septembre 1984.

L'auteur tient à souligner le soutien constant qu'il a reçu du coordonnateur de recherche Richard Simeon et des finissants de l'Université York, Douglas Cunningham, John Finney, Lev Gonick et Alain Lizotte. De hauts fonctionnaires des gouvernements ontarien, québécois et fédéral ont bien voulu s'entretenir avec lui et lui fournir de précieux renseignements. Donald Smiley, Thomas Hueglin ainsi qu'un lecteur anonyme et les membres du groupe consultatif de recherche ont examiné la première version de cet ouvrage, et lui ont fait part de remarques fort utiles. À tous, il désire exprimer sa plus vive gratitude et s'attribue l'entière paternité des erreurs que le lecteur pourrait y déceler.

1. Nous remercions Peter Leslie de l'examen qu'il a fait de ces autres formes d'unilatéralisme.
2. Dans le *Répertoire des programmes et activités fédéraux-provinciaux en vigueur durant l'année financière 1983-1984* (Canada, 1984), nous avons dénombré 239 programmes qui engagent le gouvernement fédéral et l'un des gouvernements provinciaux, sinon plusieurs d'entre eux. (Nous avons exclu de cette liste les programmes fédéraux qui ne semblent pas engager directement les gouvernements provinciaux. Ce faisant, nous avons exclu tous les programmes conjoints ne concernant que le Yukon ou les Territoires du Nord-Ouest.)
3. L'estimation de 1972 est tirée d'une liste de 432 organismes dressée par le Bureau du Conseil privé. Van Loon et Whittington signalent que la liste comporte de nombreux chevauchements mais que, par contre, plusieurs sous-comités n'y figurent pas. Ils affirment donc qu'on ne peut donner de chiffres exacts, mais estiment le nombre à plus de 400 (Van Loon et Whittington, 1981, p. 533). En employant la même méthodologie à des moments différents, Gérard Veilleux (1979, p. 38) en est arrivé au même nombre que Taylor pour 1957, mais à seulement 158 pour 1977. Il reconnaît, toutefois, que ses données sont incomplètes et que celles de la liste dressée en 1972 par le Bureau du Conseil privé « sont plus près de la réalité ».
4. L'expression « fédéralisme multiforme » (*multi-faceted federalism*) est utilisée par J. Stefan Dupré et les coauteurs d'une étude publiée en 1973. Ils donnent en exemple les contrats de la GRC et laissent entendre que ce fédéralisme multiforme pourrait être appliqué « à une plus grande échelle » à l'avenir (Dupré *et al.*, 1973, p. 237).
5. Veilleux, 1979, p. 38. (Notre propre classement des organismes à partir de leur nom officiel, tel que repris par Veilleux, semblait confirmer l'estimation de celui-ci.)
6. On peut trouver une analyse de la perception par le gouvernement fédéral de la conférence de 1982, et de la façon dont les premiers ministres se sont résignés à des discussions bilatérales devant la réticence des instances centrales à convoquer une nouvelle conférence multilatérale, dans la *Gazette* (Montréal) du 12 août 1983.
7. *The Globe and Mail*, 1^{er} juillet 1983.
8. *The Globe and Mail*, 18 octobre 1979.
9. *The Globe and Mail*, 24 octobre 1982.
10. *Le Chronicle-Herald* (Halifax), 4 mars 1982.
11. *The Globe and Mail*, 3 mars 1982.

12. Les menaces de réduction de l'offre de Terre-Neuve sont énumérées dans le *Chronicle-Herald* du 4 mars 1982. Il est question des ententes parallèles (*side-letters*) dans *The Financial Post* du 2 juin 1984.
13. Ce passage est tiré de Leyton-Brown, 1979–1980, p. 170–184.
14. Cette description du conflit relatif à l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec s'inspire en grande partie de Stevenson, 1982, p. 137–138.
15. La réaction du Québec est examinée dans Stevenson, 1982, p. 163.
16. On en trouvera la relation dans Claude Morin, 1972, p. 41.
17. Voir la présentation des « progrès » faits par le Québec par la signature d'un accord de non-participation dans Morin, 1972, p. 33–50.
18. Anthony Careless soutient que les fonctionnaires du ministère des Finances s'inquiétaient à la fois du fait que le statut particulier puisse mener à la souveraineté-association, et que « le personnel du ministère soit incapable d'appliquer une politique fiscale et économique vraiment nationale dans ces circonstances ». A.W. Johnson, Simon Reisman et Tom Kent ont préconisé l'approche dure à l'endroit des provinces. À compter de 1966, le ministre des Finances, Mitchell Sharp et ses successeurs l'ont tour à tour « parfaite ». Enfin, Trudeau s'en fit le champion, dès son accession au poste de premier ministre (Careless, 1977, p. 134–188).
19. Voir *Le Devoir*, 1^{er}, 16 et 21 février 1984.
20. Tel que cité dans *La Presse* du 25 octobre 1975, p. A-5.
21. Tel que cité dans *La Presse* du 28 octobre 1975, p. A-4.
22. Voir Jenkins, 1983. Voir aussi A.A. Lomas, 1977, p. 188–199 et Gerry T. Gartner, 1977, p. 174–187.
23. L'expérience des ententes cadres fait l'objet d'une longue étude dans Donald J. Savoie, 1981. Voir aussi le même auteur, 1981*b*, p. 116–131, 1983, p. 134–140 et Thorburn, 1984, p. 80–85.
24. Savoie, 1981*a*, p. 19. Careless (1977) en donne un historique détaillé.
25. Tel que rapporté dans la *Canadian Annual Review*, 1978, p. 79.
26. *The Globe and Mail*, 24 janvier 1978.
27. L'analyse se fonde sur le texte de chacun des cinq accords fourni par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada.
28. Careless traite cette question en profondeur dans *Initiative and Response*, p. 192 et s. Voir aussi R.A. Young, Philippe Faucher et André Blais, *The Concept of Province-Building: A Critique*, polycopié.
29. Careless (1977, p. 177) montre comment le souci de « visibilité » du gouvernement fédéral a influencé son attitude à l'égard des accords de développement régional vers la fin des années 1960.
30. *The Globe and Mail*, 10 août 1981.
31. Geoffrey Stevens, « The Next Big Storm Cloud », *The Globe and Mail*, 15 février 1981, p. 6.
32. *The Winnipeg Free Press*, 19 décembre 1981.
33. *Ibid.*, 12 janvier 1982.
34. *Le Devoir*, 31 décembre 1981.
35. Voir la documentation relative à la position fédérale dans Larry Pratt, 1982, p. 38–40.
36. *The Globe and Mail*, 6 août 1981, p. B-2.
37. Robert D. Brown et Robert B. Parsons, « Oil Pact Has Cold Comfort for Industry », *The Financial Post*, 16 septembre 1981, p. 9. Voir aussi James Rusk, « Oil Pact Gives Alberta Almost What It Wanted », *The Globe and Mail*, 2 septembre 1981, p. 8.
38. Notre compte rendu de ce débat est tiré de l'excellent exposé qu'en fait Dunn, 1982, p. 60.
39. Voir *Le Devoir*, 17 et 22 février 1984.
40. C'est le point de vue de Claude Ryan dans « Les paiements de transfert fédéraux », *Le Devoir*, 25 mai 1984.

41. Bruce Doern attribue cette position à Olson dans Doern, « Spending Priorities », p. 10.
42. Voir l'étude de ces propositions dans Gillespie et Maslove, 1982, p. 57. Claude Ryan affirme que le gouvernement fédéral semble songer sérieusement à défrayer directement les étudiants du niveau postsecondaire (Claude Ryan, « Les paiements de transfert », *Le Devoir*, 25 mai 1984).
43. *Le Devoir*, 5 février 1982.
44. *Le Devoir*, 6 juin 1984.
45. *Le Devoir*, 24 août 1984.
46. *Le Devoir*, 22 août 1984.
47. *The Globe and Mail*, 7 mai 1983.
48. Canada, *Communiqué de presse*, 4 juin 1984, p. 2.
49. *Ibid.*, p. 3.
50. *Le Devoir*, 5 juin 1984.
51. Voir *The Globe and Mail*, 24 juin 1981, et *Le Devoir*, 26 juin 1981, ainsi que l'analyse de Marc Laurendeau, *La Presse*, 27 juin 1981.
52. *The Globe and Mail*, 17 mai 1978.
53. *The Gazette* (Montréal), 21 mars 1983.
54. *Ibid.*, 23 mars 1983.
55. *Ibid.*, 21 mars 1983.
56. Bureau du premier ministre, *Communiqué*, le 12 janvier 1982, p. 4.
57. Michael Jenkin explique les nouveaux accords essentiellement en ces termes : « L'élan qui a motivé ce changement a résulté, semble-t-il, d'une préoccupation générale au sein du gouvernement fédéral quant à sa politique en matière d'économie qui semblait paraître déficiente aux yeux du public des régions périphériques. Les décideurs fédéraux croyaient aussi qu'en matière de collaboration régionale (p. ex. dans les ADR du MEER), une trop grande part du mérite du financement et des initiatives du gouvernement fédéral allait aux provinces (Jenkin, 1983, p. 164). Pour une analyse détaillée, voir Peter Aucoin et Herman Bakvis, « Organizational Policy in Canada », conférence présentée à la Société canadienne de science politique en juin 1983.
58. Bureau du premier ministre, *Communiqué*, 12 janvier 1982, p. 2.
59. *Le Devoir*, 13 janvier 1984.
60. Gouvernement du Québec, document de travail sur le développement régional, 28 janvier 1982 (tel que cité dans Dunn, 1982, p. 147).
61. *Le Devoir*, 23 mars 1984.
62. Comme le signale Larry Pratt (1982, p. 48) : « Les primes du Programme d'encouragement au secteur pétrolier sont conçues pour détourner le capital des provinces vers les régions relevant du gouvernement fédéral, où Ottawa peut imposer son rythme de développement et *percevoir une rente*, afin d'accélérer l'exploitation des gisements pétrolières des terres vierges. . . et d'encourager la création de grandes sociétés pétrolières sous contrôle canadien. . . » (l'italique est de nous).
63. Tel que cité dans Dunn, « Federalism, Constitutionalism, Reform and the Economy », p. 134.
64. *The Globe and Mail*, 25 novembre 1981.
65. Young, Faucher et Blais, « The Concept of Province-Building ».
66. R.M. Burns, *The Acceptable Mean: The Tax Rental Agreement, 1941-1962*, Financing Canadian Federation : 3, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980, p. 46-47. Nous devons cette référence à Garth Stevenson.
67. Careless, *Initiative and Response*, p. 177. L'italique est de nous.
68. Les exceptions les plus évidentes semblent être certaines fonctions de réglementation, telles que les relations de travail.
69. Voir, par exemple, Simeon, 1972, p. 279; et Smiley, « An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults » dans Simeon (édit.), *Confrontation and Collaboration*, p. 105-113.

70. Voir Canada, Gouvernement du Canada, *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, document de travail sur la Constitution, Ottawa, 1969 et la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne*, Montréal, le Parti libéral du Québec, 1980. Dans le cadre du plan fédéral, les subventions conditionnelles des programmes fédéraux-provinciaux ne pouvaient être obtenus qu'avec le consentement d'un nombre précis de parlements provinciaux. Dans les provinces où le programme avait été rejeté par le Parlement, le gouvernement allait plutôt offrir des subventions personnelles directement aux habitants. Selon le plan du Parti libéral du Québec, l'utilisation, par le gouvernement fédéral, du pouvoir de dépenser dans des domaines de compétence provinciale ne serait possible qu'avec l'autorisation, par une majorité des deux tiers, d'un conseil fédéral composé de représentants des gouvernements provinciaux. Les provinces ne participant pas aux programmes ayant reçu la ratification du conseil fédéral recevraient « une compensation appropriée ». Aucune mention n'est faite de la façon précise dont cette compensation serait versée.
71. Savoie, 1981*b*, p. 119. Savoie soutient naturellement que les ententes cadres ont effectivement provoqué une restructuration des gouvernements provinciaux, à tout le moins les plus petits.
72. Voir la discussion des objectifs fédéraux sous le régime des ententes cadres dans *Le Devoir* du 23 mars 1984.

Bibliographie

- Banting, Keith, *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1982.
- Cameron, David M. et Dupré, J. Stephen, « The Financial Framework of Income Distribution and Social Services » dans Stanley M. Beck et Yvan Bernier (édit.), *Canada and the New Constitution: The Unfinished Agenda*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983.
- Canada, Ministère de l'Expansion économique régionale, *Résumé des ententes cadres du développement et des ententes auxiliaires fédérales-provinciales actuellement en vigueur*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.
- Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, *Répertoire des programmes et activités fédéraux-provinciaux en vigueur durant l'année financière 1983-1984*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
- Careless, Anthony, *Initiative and Response*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1977.
- Courchene, Thomas J., « Analytical Perspectives on the Canadian Economic Union » dans M.J. Trebilcock *et al.* (édit.), *Federalism and the Canadian Economic Union*, Ontario Economic Council Research Studies, Toronto, University of Toronto Press, 1983.
- Dunn, Sheila M., *The Year in Review 1981: Intergovernmental Relations in Canada*, Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, 1982.
- , *The Year in Review 1982: Intergovernmental Relations in Canada*, Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, 1982.
- Dupré, Stefan, « Contracting-Out: A Funny Thing Happened on the Way to the Centennial », *Report of the Proceedings of the Eighteenth Annual Tax Conference*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1965.
- Dupré, J. Stefan *et al.*, *Federalism and Policy Development: The Case of Adult Occupational Training in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.
- Gartner, Gerry T., « A Review of Cooperation Among the Western Provinces », *Administration publique du Canada*, vol. 20, printemps 1977.
- Gillespie, Irwin W. et Maslove, Allan M., « Volatility and Visibility: The Federal Revenue and Expenditure Plan » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends Your Tax Dollars*, 1982, Toronto, James Lorimer, 1982.
- Hartle, Douglas G. *et al.*, *A Separate Personal Income Tax for Ontario: An Economic Analysis*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1983.

- Jenkins, Michael, *Le défi de la coopération : la politique industrielle dans la Fédération canadienne*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1983.
- Johansson, P.R., « Provincial International Activities », *International Journal*, vol. 33, n° 2, 1984.
- Leeson, Howard A., « Foreign Relations and Quebec » dans J. Peter Meekison (édit.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3^e éd., Toronto, Methuen, 1977.
- Leyton-Brown, David, « The Mug's Game: Automotive Investment Incentives in Canada and the United States », *International Journal*, vol. 35, n° 1, 1979–1980.
- Lomas, A.A., « The Council of Maritime Premiers: Report and Evaluation after Five Years », *Administration publique du Canada*, vol. 20, printemps 1977.
- Morin, Claude, *Le pouvoir québécois. . . en négociation*, Montréal, Boréal Express, 1972.
- Pratt, Larry, « Energy: Roots of National Policy », *Études d'économie politique*, vol. 7, hiver 1982.
- Québec, Ministère de l'Immigration, Direction des communications, *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec portant sur la collaboration en matière d'immigration et sur la sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire*, Montréal, le ministère, 1978.
- Savoie, Donald J., *Federal-Provincial Collaboration: The Canada–New Brunswick General Development Agreement*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1981a.
- , « The GDA Approach and the Bureaucratization of Provincial Governments in the Atlantic Provinces », *Administration publique du Canada*, vol. 24, printemps 1981b.
- Simeon, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
- (édit.), *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979.
- Smiley, Donald V., *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism since 1945*, documents de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.
- , *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3^e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.
- Stanbury, W.T., Gorn, Gerald J. et Weinberg, Charles B., « General Advertising Expenditures » dans G. Bruce Doern (édit.), *How Ottawa Spends: The Liberals, The Opposition and Federal Priorities*, Toronto, James Lorimer, 1983.
- Stevenson, Garth, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, éd. rév., Toronto, Gage, 1982.
- Taylor, K.W., « Coordination in Administration » dans J.E. Hodgetts et D.D. Corbett (édit.), *Canadian Public Administration*, Toronto, Macmillan, 1960.
- Thorburn, H.G., *Planning and the Economy: Building Federal-Provincial Concensus*, Toronto, James Lorimer, 1984.
- Tupper, Allan, *Public Money in the Private Sector: Industrial Assistance Policy and Canadian Federalism*, Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, 1982.
- Tupper, Allan, *Bill S-31 and Federalism of State Capitalism*, Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, 1983.
- Van Loon, Richard et Whittington, Micheal S., *The Canadian Political System*, 3^e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981.
- Veilleux, Gérard, *Les relations intergouvernementales au Canada, 1868–1918 : les mécanismes de coopération*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1971.
- , « L'évolution des mécanismes de liaison intergouvernementale » dans Richard Simeon (édit.), *Confrontation et collaboration—Les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979.
- Woolstencroft, Timothy B., « Organizing Intergovernmental Relations », étude n° 12, Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, 1982.



L'entreprise d'État et le fédéralisme au Canada

K.J. HUFFMAN
J.W. LANGFORD
W.A.W. NEILSON

Quelques réflexions sur l'entreprise d'État et le fédéralisme

Les sociétés d'État servent parfois d'instrument d'« expansionnisme défensif » et d'arme de contre-offensive destinée à neutraliser les interventions d'autres gouvernements. Dans certains cas particuliers, on peut y avoir recours pour échapper à la lourdeur des structures du partage du pouvoir économique¹.

Introduction

Depuis quelques années, on commence à mieux comprendre le rôle des sociétés publiques (placées sous la tutelle d'un ou de plusieurs paliers de pouvoirs publics) et des sociétés quasi publiques (qui appartiennent simultanément à une ou plusieurs administrations ainsi qu'à des investisseurs privés) comme instrument d'intervention publique et comme composante de l'économie canadienne. La recherche effectuée par les universités et les organismes publics nous a révélé la grande diversité des organes constitués auxquels ont recours les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux. Elle a mis en évidence leur raison d'être, leurs répercussions sur l'évolution du rôle de l'État au Canada, la nature des relations qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics et les autres actionnaires, leur organisation interne et leur mode de fonctionnement ainsi que leur performance mesurée en termes de variables comme l'efficacité, l'efficience et l'aptitude à rendre des comptes².

Stimulée également par la polarisation de l'opinion au sujet des mouvements pour la réforme constitutionnelle et l'adoption de la *Charte des droits et libertés*, la recherche s'est intensifiée au cours des dix dernières années dans le domaine du fédéralisme et de l'union économique.

Prenant appui sur les travaux qui s'inscrivent dans le sillage du rapport Rowell-Sirois de 1940, les chercheurs ont porté leur attention sur les accords financiers fédéraux-provinciaux, les structures et les modes de collaboration intergouvernementale, l'incidence de la Charte, les mécanismes politiques et juridiques de la séparation, la question difficile à définir des barrières commerciales entre les provinces et des cas particuliers d'intervention concertée et conflictuelle³.

Les liens entre la régie publique et le fédéralisme

À l'exception de quelques remarques incidentes dans les travaux universitaires⁴, les fioritures de la rhétorique politique et les mémoires jalousement gardés des conseillers politiques⁵, notre étude est la première, à notre connaissance, à mettre en corrélation, d'une part, l'examen des sociétés appartenant entièrement ou partiellement à l'État et, d'autre part, le fédéralisme. Nous nous employons à sonder les deux phénomènes relativement distincts que sont l'incidence des entreprises nationales sur le partage des pouvoirs et leur rôle dans les mécanismes d'interaction fédérale-provinciale.

Nous examinerons tout d'abord l'hypothèse de l'« épouvantail », suivant laquelle les provinces auraient eu recours à la société d'État pour tirer parti du partage officiel des pouvoirs aux termes de la Constitution pour en contourner les effets ou pour le combattre. Cette question des rapports hypothétiques entre le fédéralisme et l'usage que ferait le gouvernement des entreprises nationalisées en soulève d'autres auxquelles il n'est pas facile de répondre. Est-il vrai que malgré toutes les justifications qu'ils ont pu invoquer, les pouvoirs publics provinciaux et fédéraux se sont servis des régies publiques pour contrecarrer la volonté d'un autre palier de gouvernement d'exercer (ou de ne pas exercer) les pouvoirs financiers, réglementaires et fiscaux qui lui sont dévolus par la Constitution? En d'autres termes, les pouvoirs publics fédéraux ou provinciaux se sont-ils servis de l'entreprise publique pour « usurper » le pouvoir légitime de l'autre palier de gouvernement ou pour élargir leur compétence dans des domaines où la Constitution leur pose des entraves? La régie publique a-t-elle servi de moyen à un niveau gouvernemental pour en forcer un autre à renoncer à certains droits fiscaux que lui accordait la Constitution?

Notre analyse de cette première hypothèse s'attache essentiellement à l'incidence qu'ont les entreprises publiques provinciales sur le partage officiel des pouvoirs. Toutefois, nous en profiterons pour faire quelques observations sur ce que la nationalisation implique pour l'union économique. Ce deuxième aspect est d'autant plus intéressant qu'il permet de considérer de plus près quelques aspects de la question de l'épouvantail évoquée un peu plus tôt. Par exemple, en intervenant dans le processus de prise de décisions des sociétés d'État en matière d'investissement ou

d'achat de manière à en tirer profit, les provinces détentrices d'actions ont-elles voulu faire de ces sociétés un instrument de dénaturation ou d'éclatement de l'union économique? Pour sa part, le gouvernement fédéral s'est-il servi du levier des entreprises d'État pour fausser la répartition des ressources économiques entre les régions ou les provinces? Pourrait-on aller jusqu'à insinuer que le gouvernement fédéral aurait délibérément utilisé l'entreprise d'État pour retarder la croissance économique d'une province ou d'une région afin de protéger les avantages économiques d'une autre? Ces considérations se rapportent à la fois à l'union économique et au fédéralisme, mais c'est ce dernier qui retiendra surtout notre attention⁶.

Si le problème de la « répartition des pouvoirs » que nous abordons dans la présente étude semble relever davantage du polémiste que du chercheur universitaire, la question des « mécanismes d'interaction » devrait alors appartenir au domaine du futuriste ou du prophète. Quant à la deuxième partie de notre analyse, elle portera sur l'hypothèse suivant laquelle les entreprises en participation fédérales-provinciales (avec, le cas échéant, des participants du secteur privé) favorisent par leur souplesse la collaboration entre les paliers de gouvernement.

Cette affirmation soulève plusieurs questions connexes. Par exemple, le dossier des entreprises en participation permet-il de conclure à un bilan positif dans les efforts de collaboration entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux? Quels sont les avantages de la société en participation par rapport aux autres mécanismes d'interaction fédérale-provinciale? Ces sociétés ne sont-elles qu'un élément de plus des mécanismes de collaboration? Quelles répercussions le recours à cet instrument aura-t-il sur le degré d'intervention de l'État dans l'économie? Existe-t-il des domaines particuliers d'interaction fédérale-provinciale où l'emploi de cet instrument serait particulièrement indiqué? Quelles sont les structures souhaitables à cet égard?

Les limites de l'analyse

Notre examen de ces deux hypothèses ne va pas jusqu'à l'étude exhaustive de tous les liens susceptibles d'exister entre la régie publique et le fédéralisme au Canada. La principale limite du travail provient de l'angle d'analyse de la première hypothèse. Celle-ci, en effet, porte essentiellement sur les activités des pouvoirs publics *provinciaux*, même si à plusieurs reprises nous faisons allusion aux sociétés publiques fédérales.

De façon analogue, dans l'analyse de la deuxième hypothèse, nous nous sommes bornés aux sociétés en participation dans lesquelles les pouvoirs publics, aux deux paliers, se sont engagés *directement* comme propriétaires ou membres au moment de leur constitution et de leur achat⁷. Il aurait été possible d'étendre notre analyse des sociétés en

participation à toutes celles (ainsi qu'à leurs filiales) qui appartiennent en tout ou en partie aux divers pouvoirs publics actionnaires ou membres. Il est vrai que ces sociétés contribuent énormément à accroître la complexité des rapports entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux, mais la plupart d'entre elles n'occupent qu'une place secondaire dans la recherche de mécanismes de coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Nous étudions les sociétés d'État en tant qu'instrument d'intervention capable de modifier les rapports de force du fédéralisme, mais il faut dire que les relations peuvent jouer dans le sens opposé : le fédéralisme peut exercer une influence sur l'entreprise publique. Allan Tupper et G. Bruce Doern ont signalé la tendance des pouvoirs publics à créer des sociétés d'État qui font double emploi au sein de la fédération. Ils ont montré également comment dans certains cas le partage officiel des pouvoirs pouvait empêcher un palier de gouvernement de réaliser une nationalisation dans un secteur donné⁸. Les lois qui visent à empêcher les provinces de posséder des compagnies aériennes, de même que les tentatives législatives destinées à restreindre le droit des provinces à détenir des actions avec droit de vote dans une société de transport national, constituent des exemples flagrants de l'utilisation du partage des pouvoirs par le gouvernement fédéral pour justifier les limites imposées aux provinces dans le domaine des régies publiques. Même dans des cas où le « pouvoir de posséder » des provinces n'entre pas en contradiction avec le pouvoir réglementaire fédéral, le gouvernement national peut encore limiter considérablement la portée ou l'ampleur des activités d'une entreprise provinciale⁹. Dans la section suivante, nous verrons comment dans l'affaire de la Pacific Western Airlines la loi fédérale a été modifiée après coup dans le but d'obliger les provinces à se soumettre aux exigences fédérales relativement à toute prise de participation dans des compagnies aériennes.

Cette affaire nous amène également à nous interroger sur la capacité du Parlement fédéral à chasser les entreprises provinciales de secteurs de compétence fédérale ou à les empêcher d'y pénétrer. Dans le cadre actuel de la réglementation fédérale, et cette affirmation est corroborée par les décisions récentes de la Cour suprême du Canada, le Parlement dispose du pouvoir constitutionnel d'agir contre les entreprises provinciales, s'il le désire. Cependant, comme le gouvernement fédéral l'a appris à ses dépens dans l'affaire du projet de loi S-31 et de la Caisse de dépôt (abordée dans la section suivante), le prix politique à payer pour restreindre l'intervention provinciale dans des secteurs de réglementation fédérale peut être extrêmement élevé.

La constitution et l'exploitation de presque toutes les grandes entreprises publiques, indépendamment de leur raison d'être et de leurs objectifs spécifiques, exercent une influence sur le partage des ressources économiques entre les diverses régions du pays. Le déménagement

ment des installations d'entretien d'Air Canada d'une province à une autre nous en offre un bon exemple. Nous ne disposons pas d'un modèle théorique qui permettrait d'y voir la preuve d'une action délibérée de la part d'un gouvernement pour « intervenir » dans l'économie ni de mesurer les effets d'une telle action. Quoi qu'il en soit, cette volonté d'intervention peut sembler positive ou négative, suivant le point de vue qu'on adopte¹⁰.

Quelques questions de principe

L'examen de nos deux hypothèses pose des difficultés. Signalons tout d'abord le manque de données pertinentes et sûres. La chronique des événements liés à l'exploitation de sociétés publiques et de sociétés en participation quasi publiques n'est pas publiée au grand jour. Le désir de discrétion manifesté à la fois par les pouvoirs publics et le secteur privé contribue ici à compliquer la tâche du chercheur.

Une autre difficulté, plus grave encore, a trait au fait que les gens du milieu, les observateurs et le public en général ne s'entendent pas sur le sens, la viabilité et le bien-fondé des deux composantes fondamentales de notre analyse, l'entreprise publique et le fédéralisme. Les deux hypothèses que nous examinons peuvent, par exemple, reposer sur l'idée que les gouvernements ont recours à dessein aux entreprises publiques ou quasi publiques comme instrument, soit pour passer outre au partage officiel des pouvoirs, soit pour améliorer les mécanismes de coordination fédérale-provinciale. Les recherches récentes donnent à penser, cependant, que de conclure à de telles visées est illusoire¹¹. Les intentions des dirigeants sont rarement très nettement définies au moment où ils décident de créer ou d'acquérir une société publique ou une entreprise en participation. En outre, les objectifs que les gouvernements définissent pour ces sociétés sont souvent flous ou même contradictoires. Les faits indiquent que, le plus souvent, le mécanisme de direction et de contrôle dont dispose le gouvernement concerné est souvent insuffisant, en particulier pour les entreprises en participation où les propriétaires sont nombreux.

L'incertitude règne tout autant sur le plan des principes. Il se trouve que le bien-fondé des nationalisations arrive en tête de liste des préoccupations du grand public. Bien qu'elle ne participe pas directement au débat, notre étude s'inscrit résolument dans la ligne de pensée politique suivant laquelle, pour toutes sortes de raisons d'ordre écologique, historique et institutionnel, les gouvernements du Canada continueront à jouer un rôle de premier plan dans l'économie nationale et les nationalisations demeureront dans l'avenir un instrument d'intervention légitime et crucial pour tous les gouvernements, indépendamment de leur appartenance politique. Les deux phénomènes que nous nous proposons de cerner dans notre analyse joueraient un rôle encore plus

important dans un Canada « néo-keynésien » où les gouvernements assumeront une responsabilité encore plus grande dans l'économie. Quoi qu'il en soit, même si la tendance actuelle de désengagement du gouvernement dans le secteur économique se poursuit, les leçons de l'histoire nous incitent à penser que les gouvernements continueront à avoir recours à la régie publique.

Il est tout aussi difficile de bien délimiter la notion de fédéralisme. Les universitaires eux-mêmes ne s'entendent guère sur la nature du fédéralisme moderne au Canada ou sur le modèle de fédéralisme qu'il faudrait adopter dans l'avenir. Ici encore, bien que notre étude n'ait pas pour objet le fédéralisme canadien dans son ensemble, l'analyse de l'utilisation des sociétés publiques pour passer outre au partage officiel des pouvoirs ne contredit en rien l'école de pensée qui définit le fédéralisme canadien comme un réseau complet de compétences qui se chevauchent, où les attributions des deux paliers de gouvernement sont rarement nettement définies et dont l'interdépendance est la caractéristique dominante. Nous n'apportons pas beaucoup d'eau au moulin de ceux qui considèrent que les vingt dernières années ont été une période de suprématie provinciale, marquée par l'émergence sur la scène fédérale de gouvernements provinciaux forts et vindicatifs. Il ne semble pas que l'utilisation des sociétés publiques pour échapper au partage officiel des pouvoirs ait été un élément particulièrement important de l'arsenal des provinces pour étendre leur domination.

Sur le plan des principes, encore une fois, on retrouve à propos du fédéralisme un débat tout aussi enflammé entre ceux qui mettent de l'avant un modèle conflictuel ou concurrentiel de fédéralisme et ceux qui insistent sur la nécessité de compromis, de collaboration et de coordination entre les paliers de gouvernement, notamment dans le domaine économique. Dans notre défense de l'entreprise en participation comme instrument précieux de coopération économique entre les gouvernements, nous nous situons nettement dans les rangs de la deuxième école. Dans un système fédéral caractérisé par l'interdépendance et les chevauchements de compétence, la mise au point de mécanismes d'élaboration et d'exécution d'une politique concertée et coordonnée en matière économique nous apparaît comme extrêmement prioritaire.

L'entreprise d'État et le partage des pouvoirs

Ce qui ressort du fédéralisme, par conséquent, n'est pas une simple guerre de mots, mais souvent un véritable conflit entre gouvernements, chacun armé de puissants instruments d'intervention¹².

Introduction

Examinons maintenant l'hypothèse de « l'épouvantail » qui veut que les gouvernements provinciaux se soient servis des entreprises publiques pour détourner de leur but les intentions qui ont présidé au partage

officiel des pouvoirs dans le cadre de la Constitution. Il est indubitable que le pouvoir de posséder a fait l'objet de détours de ce genre et ce qui importe donc est d'en évaluer la portée pour le fédéralisme. Étant donné que la répartition des attributions s'est faite surtout en fonction des pouvoirs financiers, réglementaires et fiscaux, il faut croire que les Pères de la Confédération n'ont tout simplement pas prévu la place qu'allait occuper « le pouvoir de posséder » dans l'avenir.

Les cas d'entreprises publiques provinciales que nous avons étudiés mettent en évidence l'empiètement des provinces sur les pouvoirs fédéraux dans deux domaines : la réglementation et la fiscalité. Dans le premier groupe de quatre cas (la Caisse de dépôt et placement, la Pacific Western Airlines, la B.C. Savings and Trust Corporation et la British Columbia Petroleum Corporation), nous montrons comment les gouvernements se sont servis des sociétés publiques pour étendre leur pouvoir économique de manière, que ce soit intentionnellement ou non, à contourner la réglementation fédérale dans le domaine des transports, des banques et de l'énergie. Dans certains cas, les gouvernements provinciaux ont recours expressément à une société publique pour ne pas se conformer aux décisions d'organismes de réglementation fédéraux, comme la Commission canadienne des transports, sous prétexte que ceux-ci nuisent à la réalisation des objectifs de développement économique des provinces. Dans d'autres cas, on accuse le gouvernement provincial de violer l'intégrité du système de réglementation fédérale, accessoirement, dans le cadre d'une stratégie plus vaste de développement économique. Mais ce qui ressort chaque fois de l'analyse, c'est que les gouvernements provinciaux ont recours à la même panoplie d'instruments d'intervention pour atteindre des objectifs de développement économique global et autonome — objectifs qui, de l'avis de plusieurs, étaient réservés au gouvernement national avant le début des années 1960.

Dans l'autre groupe de cas (la Newfoundland and Labrador Corporation et les entreprises provinciales d'hydro-électricité), nous voyons à l'oeuvre deux variations sur le même thème fiscal. Le trait commun ici est que, pour échapper aux impôts fédéraux, le gouvernement provincial profite de l'existence d'une société d'État pour bénéficier des exemptions fiscales consenties par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Certes, les considérations fiscales ne sont pas étrangères à la création de plusieurs nouvelles sociétés ou au maintien d'organismes existants (comme, p. ex., la B.C. Petroleum Corporation et la Potash Corporation de la Saskatchewan), mais nous nous intéressons particulièrement aux cas où la planification fiscale constitue la raison primordiale du choix de la société d'État comme instrument de mise en oeuvre de la politique provinciale.

La politique fiscale fédérale a toujours favorisé les sociétés d'État depuis la promulgation de la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu* de 1917.

L'alinéa 149(1)d) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* actuelle conserve la tradition d'exonération fiscale des sociétés provinciales et fédérales, à condition que 90 % des actions appartiennent à la Couronne du chef du Canada, à une province ou à une municipalité. L'exemption peut même s'appliquer aux entreprises en participation dans lesquelles deux gouvernements ou davantage sont engagés, à condition que la clause de propriété à 90 % soit respectée¹³. Aux termes de l'article 27, cependant, l'exonération fiscale ne s'applique pas aux sociétés d'État fédérales visées par l'annexe D de la *Loi sur l'administration financière*. Air Canada et les Chemins de fer nationaux en sont des exemples.

La politique fédérale accorde donc des exonérations fiscales aux sociétés d'État provinciales, mais comme l'affaire Nalco (Newfoundland and Labrador Corporation) le démontrera, il est arrivé que les autorités nationales se soient employées à limiter les exemptions jugeant qu'il y avait abus de la part des gouvernements provinciaux.

Ces exonérations fiscales ne doivent cependant pas être confondues avec l'immunité réciproque prévue à l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui stipule : « Aucune terre ou propriété appartenant au Canada ou à une province sera sujette à taxation. »

La question de savoir si les dispositions constitutionnelles interdisent les impôts uniquement sur la propriété comme telle de l'autre palier de gouvernement n'a jamais été tranchée. Pour ceux qui donnent une interprétation en ce sens¹⁴, le pouvoir fédéral de définir les privilèges fiscaux à accorder aux sociétés d'État provinciales n'est pas touché par les exemptions de taxe prévues à l'article 125. De la même manière, le pouvoir provincial de prélever des impôts sur les activités des sociétés publiques fédérales conserverait son intégrité puisque l'article 125 s'adresse aux deux paliers de gouvernement et que les tribunaux ont depuis longtemps reconnu le caractère concurrent du pouvoir fiscal.

Dans une interprétation moins stricte de la clause d'exonération fiscale, on pourrait cependant en venir à restreindre ou même à supprimer le pouvoir d'un palier de gouvernement à prélever des impôts sur le revenu des sociétés d'un autre palier. Cette interprétation pourrait avoir des effets désastreux sur la compétitivité des entreprises privées et sur l'assiette fiscale des pouvoirs publics provinciaux et fédéraux.

Bien qu'une décision judiciaire en ce sens ne soit pas exclue¹⁵, nous nous bornerons à examiner les cas se situant dans le cadre actuel du régime des privilèges fédéraux accordés aux entreprises publiques provinciales admissibles.

Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, l'empiétement des sociétés publiques d'un palier de gouvernement sur le domaine de compétence d'un autre n'est pas le seul fait des gouvernements provinciaux. Même si nous insistons sur les activités des entreprises des pouvoirs publics provinciaux, nous ne négligeons pas entièrement les initiatives parallèles du gouvernement fédéral. Dès 1935, avec la

création de la Société centrale (maintenant canadienne) d'hypothèques et de logement, les gouvernements provinciaux se sont plaints de ce que le gouvernement fédéral mette à profit ses ressources financières supérieures et se serve du biais d'une société d'État pour mettre le pied en territoire provincial.

Le plus récent de ces abus « flagrants » touche le secteur de l'énergie et des ressources naturelles. Les violents affrontements fédéraux-provinciaux des années 1973–1974 et 1979–1981 au sujet de l'énergie, qui témoignaient de l'ampleur des enjeux financiers et de l'imbrication de dossiers connexes¹⁶, s'appuyaient sur tout un arsenal législatif pour compléter ou remplacer les mécanismes normaux de négociation fédérale-provinciale¹⁷. L'entreprise publique en vint à être considérée comme une arme défensive de choix pour protéger les objectifs d'un niveau de gouvernement contre les pouvoirs constitutionnels d'un autre. Par l'intermédiaire de Pétro-Canada, le gouvernement fédéral s'est doté d'un mécanisme puissant pour s'immiscer dans des domaines de compétence provinciale ou, du moins, de portée contestée.

Il est évidemment très difficile de « prouver » que Pétro-Canada est utilisée comme une arme. Cette société veut être considérée comme une entreprise soumise à la libre concurrence, si bien que son rôle politique est plutôt tenu dans l'ombre et à peine signalé. Ajoutons que pour certains, il n'est nullement évident que le gouvernement fédéral tienne vraiment les rênes de l'entreprise¹⁸. Quoi qu'il en soit, dans la bataille de compétence sur les ressources de la mer, certains indices tendent à faire croire que le gouvernement fédéral avait cherché à tirer parti de la position stratégique de Pétro-Canada pour amener le gouvernement de Terre-Neuve à accepter la suprématie fédérale dans l'accord de gestion. En 1977, Terre-Neuve promulgua sa propre réglementation en matière de pétrole et de gaz naturel pour créer par la suite une société d'État, la Newfoundland and Labrador Petroleum Corporation (NLPC), à qui était cédée la gestion de la région de South Hibernia¹⁹. À l'été 1983, Pétro-Canada, qui détient le permis fédéral pour cette région, est venue bien près de conclure une entente conditionnelle avec le gouvernement de Terre-Neuve pour permettre l'exploitation pétrolière dans ce secteur indépendamment de la décision de la Cour suprême du Canada : si Terre-Neuve obtenait un jugement en sa faveur, le programme d'exploitation pétrolière serait considéré comme une concession de la NLPC, tandis que si Ottawa l'emportait, l'entente serait résiliée. En juillet 1983, le ministre fédéral de l'Énergie exerça son droit de véto pour mettre un terme unilatéralement à l'entente et pour accorder à Pétro-Canada des droits d'exploitation à South Hibernia, en ordonnant à la compagnie de commencer le forage²⁰. Le jugement rendu en novembre 1983 par la Cour suprême, qui accordait au gouvernement fédéral les droits sur la région d'Hibernia, devait donc perdre toute valeur pratique. On continuera néanmoins à se poser des questions quant au pouvoir de Pétro-

Canada et à l'influence que cette société exercera sur le rythme de développement dans ce domaine.

Fait ironique, en Nouvelle-Écosse, c'est Pétro-Canada qui a soulevé la question de l'étatisation. Au début des années 1980, lorsque Mobil Oil menait l'exploration dans Hibernia et Scotia Shelf, on s'inquiétait (ces craintes étaient exprimées par le ministre fédéral et par Pétro-Canada) de ce que Mobil ne passât pas suffisamment rapidement à l'action au large de la Nouvelle-Écosse du fait qu'elle consacrait toutes ses énergies à exploiter le pétrole au large de Terre-Neuve.

Pétro-Canada semble prise dans un étau : d'une part, les autorités fédérales désireuses d'atteindre l'objectif national d'autonomie énergétique et, d'autre part, les autorités provinciales qui craignent pour leur autonomie dans l'interprétation constitutionnelle des droits de propriété et de gestion. En Colombie-Britannique, l'anathème a été jeté sur Pétro-Canada, accusée d'usurper les pouvoirs provinciaux. Peu de temps avant l'entrée en vigueur, en mars 1982, de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* (qui retirait à Pétro-Canada les droits préférentiels sur les terrains qu'elle ne détenait pas déjà à bail), le gouvernement fédéral lui accorda des droits miniers sur 5,8 millions d'acres au large de la Colombie-Britannique. La décision n'avait aucune valeur pratique puisque, de toute façon, un moratoire avait été décrété depuis dix ans déjà sur l'exploration. La Colombie-Britannique n'en contesta pas moins ce droit qui, une fois le moratoire levé, permettrait à Pétro-Canada de dicter le moment et le rythme du développement. La province put trouver un peu de consolation dans la décision majoritaire de la Cour suprême du Canada qui lui assignait, le 17 mai 1984, le plancher océanique du détroit de Géorgie. La décision déboutait le gouvernement fédéral d'un appel interjeté contre une interprétation de la Constitution par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui avait majoritairement conclu que les terres et les eaux qui séparent l'île de Vancouver du continent appartenaient à la province à l'époque de la Confédération et qu'elles lui revenaient encore aujourd'hui²¹.

La province a toujours ressenti comme une épine au pied le pouvoir exercé par Pétro-Canada sur le marché. Pétro-Canada produit environ 30 % du pétrole et du gaz de la Colombie-Britannique et possède 31,3 % de la compagnie Westcoast Transmission. L'acquisition de la Westcoast se réalisa en 1978–1979 au moment de l'étatisation de la Pacific Petroleum. (Comme nous le verrons, l'accaparement, au début des années 1970, de la Westcoast Transmission par la Pacific Petroleum, la société mère américaine et principale exportatrice, est l'un des facteurs qui sont à l'origine de la décision de créer la British Columbia Petroleum Corporation.) C'est le ministre créditiste des Transports de la Colombie-Britannique, Jack Davis, qui exprimait les craintes de son gouvernement au sujet du pouvoir qu'exerçait Pétro-Canada sur la production et les transmissions :

Je ne suis pas d'accord avec la création de grandes sociétés nationales si celles-ci doivent devenir l'unique instrument de développement d'une industrie particulière [. . .] et qu'est-ce qui nous garantit que Pétro-Canada ne recevra pas des directives d'Ottawa pour découvrir de nouvelles ressources dans une province donnée, non pas pour les vendre et les exporter au prix mondial, mais pour les envoyer dans d'autres provinces — et notamment dans les provinces centrales — à des prix inférieurs aux cours mondiaux²².

Le premier ministre Bennett était d'avis que « les organismes gouvernementaux ne devaient pas être autorisés à exploiter une partie des moyens de développement économique d'une autre province » et se demandait si les intérêts de Pétro-Canada dans la Westcoast ne faisaient pas partie d'un plan visant à permettre à un organisme national d'acheminer le gaz du Yukon et de l'Alberta, court-circuitant ainsi les « champs pétrolifères » de la Colombie-Britannique et faisant peser une menace sur les recettes de la province²³.

Comme nous le verrons dans le cas de la Pacific Western Airlines, le pouvoir réel des sociétés d'État et les craintes qu'elles suscitent se conjuguent pour donner à un palier de gouvernement l'impression que l'autre palier empiète agressivement sur son territoire. Les chevauchements de compétence et les effets de l'intervention publique peuvent inciter les gouvernements à agir pour contourner les obstacles constitutionnels. Nous examinons dans les pages qui suivent plusieurs cas où, de l'avis général, les gouvernements provinciaux ont recours à la régie publique pour échapper au partage officiel des pouvoirs.

La Caisse de dépôt et placement du Québec

[. . .] le phénomène de l'édification des provinces montre bien que certains gouvernements provinciaux ont pris conscience que la restructuration économique et industrielle suppose des initiatives beaucoup plus raffinées et *dirigistes* que la traditionnelle politique fiscale et réglementaire des pouvoirs publics fédéraux²⁴.

Vers le milieu de 1982, une société d'État du Québec apparut soudainement comme le principal actionnaire de la compagnie Canadien Pacifique (CP), la plus grande société ouverte du Canada. Créée en 1965 par le gouvernement Lesage, la Caisse de dépôt et placement du Québec administre un fonds de plus de seize milliards de dollars provenant du Régime de rentes du Québec, du Programme d'assurance-automobile et de la Caisse de retraite de la fonction publique. Plus de cinq milliards de ces fonds, ou 30 %, peuvent être investis dans des actions de sociétés canadiennes ou étrangères²⁵. La Caisse est autorisée à détenir jusqu'à 30 % des actions d'une même société et si elle se prévalait de ce droit, elle pourrait fort bien s'assurer la direction effective de plusieurs sociétés à grand nombre d'actionnaires. En revanche, le fonds du patri-

moins de l'Alberta (Alberta Heritage Savings Trust Fund ou AHSTF) n'est autorisé à détenir que 5 % d'actions avec droit de vote.

Peu après que la Caisse de dépôt eut augmenté sa participation au CP pour atteindre 9,9 % des actions avec droit de vote, le gouvernement fédéral déposa le projet de loi S-31 pour limiter la participation provinciale à 10 % des actions avec droit de vote dans toute compagnie de transport interprovinciale ou internationale²⁶. Ces limites de participation devaient s'ajouter à la réglementation déjà imposée par la Commission canadienne des transports.

Le projet de loi S-31 dans sa version originale mourut au feuillet. La version modifiée qui lui succéda devait subir le même sort au début de 1984 lorsque le ministre responsable en confirma le retrait définitif. Il était en effet devenu évident que le gouvernement fédéral libéral ne pouvait plus défendre le projet de loi S-31 contre le regroupement d'opposition du Québec, des autres provinces et, surtout peut-être, du secteur privé, qui demandait que les activités d'investissement du gouvernement fédéral soient limitées de la même façon²⁷.

Quoi qu'il en soit, la controverse au sujet des lignes directrices gouvernementales visant les institutions fédérales et le pouvoir économique, soulevée par l'affaire de la Caisse de dépôt et du projet de loi S-31, n'est pas près de s'apaiser. Tout au plus pouvons-nous croire à une accalmie qui laissera aux principaux acteurs le temps de se surveiller mutuellement. Pour l'instant, la Caisse de dépôt a cessé d'acheter des actions de Canadien Pacifique et ses tentatives de se faire représenter au conseil du CP ont échoué. Au total, la polémique au sujet du projet de loi S-31 a abouti à un nouveau statu quo.

Entre-temps, le portefeuille boursier de la Caisse de dépôt est sur le point de franchir la barre des six milliards de dollars et continuera à grossir avec l'accroissement des revenus. Actionnaire de plus de trois cents sociétés, la Caisse de dépôt mène le bal dans le domaine des investissements directs des pouvoirs publics dans les actions des grandes entreprises nationales.

La Caisse de dépôt et, dans une moindre mesure, le fonds du patrimoine de l'Alberta²⁸, témoignent des enjeux financiers de premier ordre qui peuvent accompagner les prises de participation des pouvoirs publics dans les entreprises du secteur privé. Le fonds albertain est actuellement plafonné à 5 % pour les actions avec droit de vote qu'il peut détenir dans une même compagnie. Le 11 juillet 1984, le premier ministre Lougheed a cependant annoncé que son gouvernement avait l'intention d'utiliser le fonds (ainsi que les recettes en général) pour investir dans de grandes entreprises d'énergie, de transport et de conteneurs. On attend toujours les détails de ce nouveau type d'interventionnisme, mais les indices que nous possédons portent à croire que le gouvernement de l'Alberta a l'intention d'accroître son influence dans plusieurs secteurs

d'activité commerciale et industrielle jugés d'importance capitale pour la relance économique de la province²⁹.

L'apparition de la Caisse de dépôt sur la scène des affaires en tant que propriétaire et administratrice du plus grand portefeuille d'actions du Canada n'a pas soulevé l'intérêt national avant 1980, ce qui provenait partiellement du fait que la direction refusait de divulguer le détail de ses acquisitions³⁰. La Caisse était également restée dans l'ombre grâce à sa stratégie de placement relativement timide, évitant tout conflit ouvert avec les intérêts économiques privés dans la poursuite de quatre objectifs fondamentaux : la protection fiduciaire du capital, la diversification des placements, l'optimalisation du rendement et la promotion de la croissance économique.

En 1979, le conseil d'administration annonçait que dorénavant la Caisse devait de plus en plus orienter le placement de ses ressources dans le sens du « développement économique du Québec » et promettait d'engager des sommes plus importantes dans des prises de participation au sein de sociétés jugées importantes pour l'économie de la province³¹.

Pour donner suite à cette nouvelle orientation, la Caisse de dépôt, simple administratrice de portefeuille qu'elle était, est devenue une véritable société de portefeuille en cinq ans. Son actif comprend les valeurs suivantes³² :

- 9,9 % des actions de la compagnie Canadien Pacifique, ce qui représente plus de 260 millions de dollars ou 8 % de son portefeuille d'actions ordinaires;
- 7 % des actions d'Aluminium du Canada Ltée (Alcan);
- 30 % (soit le maximum de participation dans une même compagnie autorisé par la loi) des actions de Provigo Inc., ce qui assure à la Caisse la direction effective de la compagnie grâce à une entente distincte avec la famille Sobeys de la Nouvelle-Écosse;
- 20 % des actions de Domtar Inc. de Montréal qui, si on les regroupe avec les 22 % détenus par une autre société d'État québécoise, la Société générale de financement (SGF), donnent à la Caisse la direction directe de la société et une représentation en conséquence au conseil d'administration;
- 30 % des actions de Brascade Resources, dont l'autre propriétaire, Brascan Ltd, exerce un contrôle effectif sur Mines Noranda qui, pour sa part, contrôle McMillan Bloedel Ltd, Canada Wire and Cable Limited, Brunswick Mining and Smelting Corporation Limited et plusieurs autres compagnies;
- 56 % des actions de Gaz Métropolitain, distributeur de gaz naturel pour la communauté urbaine de Montréal;
- la Caisse est sans doute également le principal actionnaire des sept grandes banques canadiennes, ainsi que de Bell Canada.

Sur le plan des titres non boursiers (70 % des fonds qu'elle administre), la Caisse est le principal acheteur d'obligations provinciales. Mais que ce soit pour ses actions ou ses investissements à taux fixe, la Caisse de dépôt doit toujours rester consciente de ses responsabilités fiduciaires dans la gestion des fonds pour le compte des retraités actuels et potentiels, des requérants et autres prestataires.

La décision prise en 1980 d'accorder des prêts à Hydro-Québec et à la province, à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, a suscité des inquiétudes au sujet de ces responsabilités fiduciaires et les craintes ont été avivées lorsqu'on a appris que la Caisse prenait à sa charge un pourcentage record de la dette québécoise. Ces décisions ont attiré l'attention sur le problème de l'autonomie de l'organisme, dont les administrateurs sont nommés par le Cabinet.

Quand on songe à l'orientation sociale et économique qui a donné naissance à la Caisse de dépôt, il est évident que son indépendance est toute relative. Les administrateurs doivent s'acquitter de leurs responsabilités fiduciaires tout en restant à l'écoute des intérêts du gouvernement du jour. La possibilité de conflits d'intérêts n'apparaît nulle part de manière aussi évidente que lorsque les avoirs de la Caisse de dépôt sont employés pour exercer un contrôle sur des sociétés pour des raisons qui de toute évidence dépassent les lignes directrices originales en matière d'investissement. On pourrait citer quelques exemples :

- les mesures prises par la Caisse de dépôt (en collaboration avec la SGF), pour prendre le contrôle effectif de Domtar après que cette société eut annoncé son intention de déménager le siège social de Sel Sifto à Toronto;
- l'acquisition d'une participation majoritaire dans Gaz Métropolitain après que le ministre de l'Énergie eut insisté, dans une déclaration publique, sur l'importance du contrôle direct par les provinces de la distribution du gaz naturel;
- les allégations (contestées), voulant que la Caisse, en tant qu'actionnaire de la Canadian Admiral Corporation Ltd, ait été l'un des principaux instruments (en collaboration avec une autre société d'État québécoise, la Société de développement industriel du Québec) dans la décision de fermer l'usine ontarienne plutôt que l'usine québécoise, comme l'avait recommandé la direction;
- certaines remarques faites en public par le président de la Caisse selon lesquelles il devrait y avoir un « bon nettoyage » au sein du conseil d'administration du CP de manière à inciter la compagnie à obtenir un meilleur rendement³³.

Nous ne disposons ni du temps ni des ressources qui nous permettraient d'étudier les relations complexes qui existent entre certaines décisions d'investissement et les obligations fiduciaires, d'une part, et le moment où un actionnaire cesse d'être passif pour devenir actif, d'autre part.

Nous cherchons avant tout ici à mettre en lumière les répercussions des décisions d'investissement bien précises prises par la Caisse sur le fédéralisme.

Il était inévitable, à plus ou moins long terme, que l'engagement direct de la Caisse de dépôt sur les marchés boursiers la conduirait, et avec elle le gouvernement du Québec, à un affrontement avec les intérêts conjugués du gouvernement fédéral et des sociétés établies, politiques d'une part et économiques de l'autre. Tous les ingrédients d'une coalition des deux parties furent réunis dans l'affaire de la compagnie du Canadien Pacifique, dont Tupper en août 1983³⁴ analysait le fonds de façon convaincante, en prévoyant les conséquences immédiates du projet de loi S-31.

Pour les besoins de notre étude, cette vue d'ensemble de la controverse qui entoure la Caisse de dépôt illustre plusieurs aspects du fédéralisme qu'il convient de conserver à l'esprit dans le débat actuel sur le développement économique, l'entreprise publique et le partage officiel des pouvoirs. On pourrait résumer ces points de la façon suivante :

1. Les caisses d'épargne provinciales, si elles sont organisées et utilisées dans le cadre de la stratégie économique d'un gouvernement, constituent un organe important d'influence qui peut même s'étendre au-delà des frontières provinciales.
2. L'investissement agressif même d'une fraction de ces fonds pour acquérir des actions avec droit de vote dans des sociétés ouvertes constitue une nouvelle composante du fédéralisme et de la répartition du pouvoir économique au Canada.
3. Nous sommes en train de passer d'une période « d'intégration » des priorités et des intérêts provinciaux (à un degré non défini) à une ère de création de sociétés dont la propriété et, en définitive, la direction relèvent conjointement des secteurs public et privé.
4. De ce point de vue, la prise de participation de l'État dans des sociétés du secteur privé remet en question notre système fédéraliste du fait que les points de contact entre les entreprises publiques et les deux paliers de gouvernement se multiplient et ne correspondent plus au partage traditionnel des attributions constitutionnelles. Le retrait du projet de loi S-31 n'avait pas grand-chose à voir avec le contentieux sur le partage des pouvoirs. Sur le plan strictement doctrinal, le dépôt de ce projet de loi apparaissait comme une action légitime de la part des autorités fédérales dans le domaine du transport interprovincial compte tenu des prérogatives fédérales actuelles dans le secteur des banques, des compagnies aériennes et de la radiodiffusion.
5. La Caisse de dépôt mène le bal dans les prises de participation provinciales dans des entreprises privées. Mais de récentes déclarations en Alberta laissent présager que le fonds du patrimoine servira davantage dans l'avenir à l'achat d'actions de sociétés oeuvrant dans les secteurs de l'énergie et des transports. L'expérience passée nous porte à

croire que les organismes nationaux de réglementation du transport, par exemple, pourraient éprouver de la difficulté à exercer une influence sur les décisions des entreprises en matière d'investissement, d'emploi et d'achat. C'est pourquoi, dans les relations fédérales-provinciales et dans l'union économique qui se dessine pour l'avenir, il faudra compter avec la capacité des provinces à influencer, sinon à dicter, les grandes décisions affectant le marché.

6. Toute la portée de l'apparition de nouvelles sociétés de portefeuille provinciales dans une économie de marché reste encore à déterminer. Si les prises de participation publiques sont appelées à demeurer un facteur important de l'économie canadienne, le cas de la Caisse de dépôt nous oblige alors à contempler la possibilité de l'avènement d'une forme supraconstitutionnelle de capitalisme d'État où les grandes entreprises seraient financées par un mélange de fonds publics et de fonds privés.

7. La reproduction systématique du modèle de la Caisse de dépôt dans une ou plusieurs autres provinces ne pourrait aboutir qu'à exacerber les tensions entre les pouvoirs publics et le secteur privé. Il ne fait aucun doute que si les tendances actuelles se confirment ou les initiatives proposées par le Québec et l'Alberta se concrétisent, des pressions seront exercées pour que les pouvoirs publics fassent preuve de modération et de discernement dans leurs placements, ou encore pour que des lois soient adoptées pour imposer des plafonds à la participation de chaque palier de gouvernement.

La Pacific Western Airlines

Dans les secteurs d'activité économique où le pouvoir de réglementation appartient aux autorités fédérales en vertu de la Constitution, les pouvoirs publics provinciaux se voient frustrés de la possibilité d'avoir recours à la réglementation directe comme technique d'intervention et sont donc amenés à considérer la prise de participation comme le seul instrument dont ils disposent pour prendre part aux décisions publiques dans ces secteurs³⁵.

En juillet-août 1974, le gouvernement de l'Alberta prépara et exécuta une opération surprise, au coût de 37,6 millions de dollars, en vue de l'étatisation de la Pacific Western Airlines (PWA). La province ne demanda pas l'autorisation de l'organisme fédéral de réglementation, la Commission canadienne des transports (CCT), comme l'exigeait l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*³⁶. Dans les poursuites judiciaires qui s'ensuivirent, elle fit valoir avec succès, qu'elle n'était pas une « personne » aux termes de l'article 27 ni tenue, par conséquent, d'obtenir l'autorisation préalable de la CCT.

Ce conflit met en évidence la complexité des liens qui existent entre les sociétés publiques et la répartition des pouvoirs. Les autorités albertaines, désireuses de protéger l'industrie provinciale, se sentaient menacées par des organismes de réglementation qu'elles jugeaient inaptes ou

peu disposés à défendre les intérêts régionaux. Une prise de contrôle préventive aurait pour effet de consolider la position de la province et lui permettrait de passer outre au partage officiel des pouvoirs. Bien que la nouvelle PWA régie par la province continuât d'être soumise à la réglementation de la CCT, les faiblesses mêmes du régime réglementaire qui étaient à l'origine du conflit, soit l'inaptitude de la CCT à tenir compte des intérêts régionaux dans le domaine de l'investissement et des plans de développement, donnaient à l'Alberta des avantages certains. Nous étudierons ultérieurement pourquoi le gouvernement Lougheed, par l'intermédiaire de la PWA, n'a pas profité de l'occasion qui lui était offerte.

Du point de vue fédéral, la prise de contrôle de la PWA constituait un défi à l'autorité réglementaire fédérale et menaçait de faire éclater le réseau de transport aérien si jamais le modèle albertain était imité (p. ex. si Terre-Neuve absorbait la Eastern Provincial Airways).

La justification et les objectifs des sociétés publiques sont à la fois complexes et difficiles à cerner, surtout lorsque les pouvoirs publics décident d'acheter des entreprises qui existent déjà. L'acquisition de la PWA s'est vue compliquée par le caractère hâtif de la décision et par la nécessité de préserver le secret (pour protéger l'intégrité de l'offre d'achat et, objectif non négligeable, pour mettre le gouvernement fédéral et ses organes de réglementation devant le fait accompli).

Tupper signale deux leitmotifs dans les déclarations des dirigeants albertains pour justifier la mainmise : en premier lieu, la légitimité d'utiliser les pouvoirs de l'État pour défendre les intérêts provinciaux et, en deuxième lieu, l'importance des transports comme instrument de diversification de l'économie³⁷.

Le gouvernement Lougheed voyait sa stratégie d'industrialisation naissante menacée par une succession de rumeurs et de demandes d'autorisation à la CCT pour faire l'acquisition de la PWA. Il considérait le transport comme la clé de voûte de la diversification de l'économie albertaine, un peu de la même façon que le chemin de fer avait favorisé le développement de l'Ouest et stimulé la croissance industrielle des provinces centrales. Il craignait qu'un nouveau propriétaire, tel la White Pass and Yukon Railway, le candidat le plus sérieux, ait des priorités de gestion et d'expansion qui ne tiennent pas compte des intérêts de la province ou qui leur soient contraires³⁸.

Il y aurait lieu d'examiner le recours à l'intervention provinciale dans le contexte plus vaste de l'idéologie et des activités publiques. John Richards et Larry Pratt définissent cet engagement de l'Alberta dans le secteur privé comme une forme de nationalisme économique au sein d'une nouvelle élite qui réagit à la répartition inéquitable de l'industrie, de la richesse et des pouvoirs à l'échelle nationale³⁹. En définitive, le but de l'Alberta était de raffermir et d'étendre son droit de regard sur ses propres ressources et de tirer le maximum de profits de ses biens afin de favoriser la diversification. La province a déjà eu recours à la société

d'État quand elle créait l'Alberta Energy Company en septembre 1973, justifiant cette initiative par la nécessité de développer l'industrie pétrochimique locale, et de donner aux Albertains la possibilité de détenir des actions dans cette industrie.

Rien ne prouve, néanmoins, que le gouvernement Lougheed ait une prédilection quelconque pour les sociétés d'État. L'affaire de la PWA porte à croire, au contraire, que la nationalisation de cette compagnie fut décidée en désespoir de cause. Lorsque l'Alberta prit connaissance des intentions de la White Pass au début de juin 1974, les ministres du Cabinet firent tout ce qu'ils purent pour intéresser le milieu des affaires albertain à cette compagnie aérienne. Ce n'est qu'en dernier ressort, lorsque toutes les tentatives eurent échoué, que le gouvernement s'en porta acquéreur.

En mars 1976, alors que les questions de l'absorption et de l'approbation réglementaire étaient encore devant les tribunaux, la PWA annonça sa première décision de « gestion » prêtant le flanc à la critique politique : son projet de déménager le siège social de l'entreprise, ainsi que ses quarante cadres, de Vancouver à Calgary. L'annonce ne tarda pas à provoquer une série d'affrontements interprovinciaux ou autres (la Colombie-Britannique contre l'Alberta, l'Alberta contre Ottawa, le gouvernement de l'Alberta et les nouveaux administrateurs de la PWA contre Don Watson, président de la compagnie). La Colombie-Britannique, qui craignait de voir le développement de la province entravé par la nouvelle décision de la compagnie aérienne qui entraînerait la perte d'emplois, considéra ce projet comme un signe précurseur néfaste. Quant au président de la PWA, il y vit un premier pas vers la politisation de la compagnie aérienne⁴⁰. Après avoir essayé sans succès de convaincre le conseil d'administration de changer d'idée, Watson remit sa démission. L'objectif de rentabilité économique reposant sur une politique d'emploi liée aux recettes et aux perspectives de croissance ne tarda pas à être relégué aux oubliettes.

L'affrontement interprovincial renforça la conviction des autorités fédérales au sujet de la menace que faisaient peser les sociétés publiques provinciales sur leur pouvoir de réglementation. Elles craignaient que le mouvement ne se généralise et mène à une sorte de balkanisation du pays où les provinces s'occuperaient de leurs propres intérêts au détriment de ceux des régions voisines. Le 5 août 1976, le cabinet fédéral émit une injonction interlocutoire en même temps qu'il laissait clairement entendre qu'il examinait la possibilité d'adopter une loi avec effet rétroactif pour invalider l'absorption même si le jugement de la Cour suprême devait donner raison à la province⁴¹.

Le 21 février 1977, ce jugement fut effectivement et unanimement favorable à la position de l'Alberta. Le juge en chef Laskin déclara que le pouvoir fédéral n'était nullement compromis, que l'autorité des organismes de réglementation fédéraux sur la compagnie aérienne ne s'en

trouvait pas amoindrie et que le gouvernement fédéral était habilité à modifier la loi pour combler toute lacune réglementaire. Cette décision incita le gouvernement fédéral à changer d'avis au sujet de la loi avec effet rétroactif. Toutefois, dès mai 1977, il fit modifier par le Parlement la *Loi sur l'aéronautique* et la *Loi nationale sur les transports* de manière à stipuler clairement que dans l'avenir tout projet d'acquisition d'une compagnie aérienne par une province serait assujéti à l'autorisation de la CCT et du gouvernement fédéral⁴².

Allan Tupper en arrive à la conclusion que la sous-estimation de plusieurs facteurs incidents (processus de réglementation, relations avec les concurrents du secteur privé et mentalité politique de l'Alberta) limita considérablement l'utilité de la PWA en tant qu'instrument d'intervention⁴³. Mais la question la plus importante, à notre avis, est de savoir s'il s'agit bel et bien d'un cas d'empiétement sur les attributions fédérales et, dans l'affirmative, quelles en sont les conséquences pour le fédéralisme et l'union économique.

Il semble évident que l'intention de l'Alberta, toute vague et hâtivement formée qu'elle fût, était de modifier la répartition des pouvoirs en faisant de la PWA un instrument de développement. Mais il suffit de s'attarder quelques instants sur le comportement politique et sur les activités de l'entreprise pour constater que les craintes de voir la PWA devenir la pièce maîtresse d'un grand complot destiné à accaparer le pouvoir industriel et politique du centre du Canada sont sans fondement. À vrai dire, on pourrait même affirmer que la controverse politique soulevée par la nationalisation a rendu la compagnie aérienne plus prudente qu'elle ne l'aurait été autrement.

Paradoxalement, la PWA ne tarda pas à devenir un concurrent agressif pour les petits transporteurs locaux alors qu'elle maintenait les subventions intersectorielles (pour les utilisateurs) à l'*extérieur* de la province⁴⁴. Certains itinéraires intérieurs perdaient, semble-t-il, jusqu'à 200 000 \$ par an, mais toute tentative de les supprimer aurait cependant soulevé les protestations de la Colombie-Britannique. (Il fallut attendre juin 1984 pour que la PWA, passée à nouveau au secteur privé, demande la suppression de certains arrêts obligatoires à l'intérieur de la province.)

Sous le régime de la propriété publique, la PWA a connu une croissance constante et réussi à faire un profit chaque année, bien qu'elle ait été en exploitation dans les régions les plus touchées par la récession. À la fin de 1982, le gouvernement de l'Alberta forma un groupe de travail en vue d'étudier les modalités de la vente des actions que la province détenait dans cette compagnie; il posait comme conditions que les actions soient vendues à plusieurs et que les Canadiens de l'Ouest en conservent une part prépondérante. En novembre 1983, la vente eut lieu et le gouvernement de l'Alberta conserva 14,9 % des actions.

Lorsqu'on examine les neuf ans de régie publique de la PWA, on ne peut qu'en conclure que son influence sur le fédéralisme et l'union

économique a été négligeable. L'intervention en catastrophe du gouvernement de l'Alberta pour défendre ce qu'il croyait être l'intérêt de la province s'explique par les besoins d'édification provinciale. Pour mettre en oeuvre sa politique, le gouvernement se sentait obligé de se prémunir contre une réglementation qu'il jugeait adverse. Le fait qu'il s'agissait de l'acquisition d'une société lui fournissait un moyen d'échapper au pouvoir de réglementation fédéral lors de la prise de décisions. Mais la province n'avait pas prévu les forces du milieu. Le tapage provoqué par les procédures judiciaires des trois premières années, de même que la réaction contre l'intervention de la province dans les décisions de l'entreprise (au sujet du déménagement), ont incité l'Alberta à éviter d'utiliser la PWA comme instrument politique et à engager graduellement le processus de reprivatization tout en conservant un contrôle suffisant dans cette société ouverte à un grand nombre d'actionnaires pour exercer une influence sur les événements futurs.

Il est impossible de dire pour l'instant si la mainmise des provinces sur des lignes aériennes interprovinciales risque d'ébranler la répartition officielle des pouvoirs. Le cas de la PWA n'est pas déterminant. Il serait possible, cependant, d'imaginer un scénario où les provinces feraient éclater les structures nationales de transport pour instaurer un régime discriminatoire, mais il existe des méthodes autres que les régies publiques pour arriver à ce même résultat. Si l'on s'en tient aux faits, la PWA comme société publique n'a pas causé une remise en question du pouvoir réglementaire fédéral ni de l'union économique.

La British Columbia Savings and Trust Corporation

Le cas de la B.C. Savings offre un exemple récent de l'opposition durable, de la part des pouvoirs publics provinciaux, à l'emprise fédérale sur le système bancaire canadien. L'une de ses manifestations était que les gouvernements provinciaux créaient leurs propres entreprises bancaires par l'intermédiaire d'une caisse d'épargne ou d'une autre institution du même genre. Ce type d'établissement existait déjà avant la Confédération et on retrouve son équivalent moderne encore aujourd'hui en Alberta et en Ontario.

Nous relatons ici l'expérience de la Colombie-Britannique parce qu'elle est récente, qu'elle a failli connaître le succès et qu'elle nous rappelle combien les gouvernements sont enclins à choisir l'entreprise publique pour atteindre leurs objectifs et répondre à leurs priorités dans la chasse gardée fédérale des banques à charte.

En juin 1975, l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique autorisait la création d'une « quasi-banque », la British Columbia Savings and Trust Corporation (« B.C. Savings »)⁴⁵. Le premier ministre Barrett promettait que la B.C. Savings serait « un instrument social aussi

bien qu'économique, qui offrirait à la population de la Colombie-Britannique une option autre que le système bancaire traditionnel essentiellement axé sur l'Est du Canada⁴⁶ ».

La B.C. Savings devait être une société d'État. Le gouvernement proposait de conserver une part de 90 % et d'offrir les 10 % restants aux coopératives de crédit de la province. Le projet de loi mit à peine plus d'un mois à franchir les étapes des trois lectures et fut appuyé par l'opposition officielle (le Crédit social) à la condition expresse que la B.C. Savings n'entre pas en concurrence avec les coopératives de crédit. Plusieurs libéraux qui siégeaient alors à l'Assemblée émirent de graves réserves au sujet de l'opportunité du projet (compte tenu de la croissance vigoureuse des coopératives de crédit en tant qu'établissements financiers locaux) et s'inquiétèrent des répercussions possibles, mais jamais il ne fut fait mention d'un problème constitutionnel dans les débats.

La B.C. Savings ne devait jamais voir le jour. La loi n'a pas été promulguée à ce jour et n'a pas été intégrée aux statuts révisés de 1979 de la Colombie-Britannique. Elle n'a pourtant pas été légalement éteinte et pourrait, théoriquement, prendre effet dès demain si le lieutenant-gouverneur en conseil (le Cabinet) décidait de la promulguer⁴⁷.

Les caisses d'épargne provinciales ont de profondes racines historiques au Canada. Les gouvernements de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse ont créé des caisses d'épargne dans les années 1830 pour offrir à la population « des institutions d'épargne à une époque où les établissements privés étaient encore dans leur enfance ».

Les carences que les provinces percevaient dans le marché privé du crédit agricole sont à l'origine de la création des caisses d'épargne provinciales en Ontario et au Manitoba en 1920, et en Alberta en 1938. Ces établissements parabancaires existent toujours en Ontario et en Alberta et les Alberta Treasury Branches (comme on les appelle) concurrencent directement les établissements de dépôt dans près de deux cents agglomérations albertaines⁴⁸.

Lorsqu'il lança le débat sur la B.C. Savings en mai 1975, le premier ministre imputait aux banques fédérales la responsabilité de l'escalade des taux d'intérêt, les accusait de faire des profits excessifs et leur reprochait d'avoir des pratiques de crédit préjudiciables aux femmes, à la petite entreprise et aux autochtones. Ces accusations reflétaient le profond malaise qui régnait dans la région au sujet de la réglementation fédérale des banques à charte que l'on disait insensible ou du moins peu ouverte aux intérêts économiques de l'Ouest du Canada.

Tous ces griefs trouvèrent une expression concrète en juin 1973 dans le mémoire que présentèrent en commun les quatre provinces occidentales à la conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest tenue à Calgary. Les premiers ministres y exprimaient leur insatisfaction et demandaient la modification de la *Loi fédérale sur les banques* « pour

permettre aux pouvoirs publics provinciaux de posséder et de gérer les banques existantes, ou de créer leurs propres banques à charte⁴⁹ ». Leur requête venait neuf ans après les premiers efforts entrepris par le gouvernement de W.A.C. Bennett pour créer la Banque de Colombie-Britannique dans laquelle la province aurait détenu une participation de 20 %.

Le projet de loi de la B.C. Savings prévoyait une émission de vingt millions d'actions et le gouvernement Barrett invitait les coopératives de crédit de la province à acheter deux millions de ces actions. D'après un commentateur de l'époque⁵⁰, la B.C. Savings possédait tous les atouts pour devenir une « superbanque » disposant du pouvoir d'offrir toute la gamme des services financiers, y compris ceux offerts normalement par les banques à charte, les sociétés de fiducie et les prêteurs hypothécaires. La société d'État obtint également le pouvoir de servir d'agent à la province elle-même, à tout autre organisme public ou à des particuliers, ainsi qu'à établir des contrats d'assurance dans le domaine des hypothèques, des garanties et du crédit. Les dépôts à la B.C. Savings devaient être garantis par le gouvernement provincial et, sur autorisation du Cabinet, cette garantie pouvait s'étendre à d'autres formes d'emprunt, pour une somme totale de cent millions de dollars.

Lorsqu'on examine les divers essais de création d'institutions parabancaires provinciales, on peut discerner deux traits dominants : tout d'abord, les gouvernements, quelle que soit leur orientation politique, tiennent à détenir une participation déterminante dans l'institution — c'est le cas des Progressistes-conservateurs en Alberta, du Crédit social en Colombie-Britannique, et des Néo-démocrates en Colombie-Britannique; en second lieu, on constate

la conviction que seule une institution bancaire régie par l'État est apte à redresser les torts que subissent les provinces à l'intérieur du système bancaire actuel⁵¹.

Ces deux facteurs étaient au premier plan des préoccupations qui ont mené à la décision de créer la B.C. Savings. Il ne fait aucun doute que la société aurait été un agent de l'État⁵². L'offre d'une participation de 10 % aux coopératives de la province n'aurait en rien diminué l'autorité de la province de gérer les affaires de la B.C. Savings. En effet, le projet de loi a été déposé sans que le premier ministre ait obtenu un engagement ferme de la part du mouvement des coopératives de crédit, dont les dirigeants craignaient les complications que pouvait entraîner la création d'une banque d'épargne en régie d'État⁵³. Dans les six mois qui suivirent, le gouvernement fut incapable d'obtenir cet engagement et, à toutes fins utiles, l'affaire mourut avec la défaite du gouvernement néo-démocrate en décembre 1975.

La loi habilitante traîne, pour ainsi dire, sur les tablettes législatives, mais elle est là pour nous rappeler l'initiative forcenée d'une province

qui voulut créer une institution parabancaire capable de concurrencer localement les banques à charte fédérales. La B.C. Savings, qui avait tout d'une banque, si ce n'est le nom, ne devait pas voir le jour, mais l'affaire apparaît comme l'une des plus curieuses entreprises qui aient jamais été consignées dans les annales du secteur public au Canada. La légitimité constitutionnelle de la loi d'autorisation ne fit jamais l'objet d'un débat public et n'a pas joué le moindre rôle dans le sort subi par le projet. D'après le partage officiel des pouvoirs, il appartient au Parlement fédéral de constituer les banques en société et de régler le secteur. Or, l'aire sémantique du terme « banque » n'est pas bien définie et le pouvoir provincial de constituer des sociétés de fiducie, des coopératives de crédit et des caisses populaires n'a jamais été sérieusement contesté. La difficulté à laquelle on se heurte dans chaque cas — et la jurisprudence n'est pas particulièrement instructive à cet égard — est de déterminer si l'institution quasi bancaire visée s'engage dans des « activités bancaires » réservées aux établissements à charte fédérale. Au total, ni la *Loi constitutionnelle de 1867* ni la *Loi sur les banques* n'ont empêché les provinces d'encourager la constitution locale d'établissements parabancaires provinciaux.

Les récentes propositions du gouvernement de l'Alberta concernant ses Treasury Branches témoignent de l'imprécision des attributions constitutionnelles dans le domaine des banques et de la méfiance des pouvoirs publics provinciaux de l'Ouest canadien à l'égard des banques à charte dont le siège social se trouve à Toronto. Dans son livre blanc de juillet 1984 sur la politique économique de la province, le gouvernement Lougheed proposait d'étendre le rôle des Treasury Branches pour qu'elles puissent augmenter leur clientèle de dépôt, s'ouvrir au commerce et au financement des exportations, et former avec d'autres établissements des syndicats pour les emprunts importants.

Les Alberta Treasury Branches, dont l'actif totalise 3,4 milliards de dollars, se classent au dix-neuvième rang parmi les plus grandes institutions financières du Canada et, du fait qu'elles font partie du ministère des Finances, elles jouissent de privilèges fiscaux fédéraux tout en échappant aux exigences relatives aux dépôts, du fait que ceux-ci sont garantis par la province. Les Treasury Branches se révèlent un instrument efficace pour l'adoption de nouvelles initiatives et nous rappellent une fois de plus qu'à toutes fins pratiques, notre fédéralisme est passablement élastique.

La British Columbia Petroleum Corporation

La British Columbia Petroleum Corporation (BCPC) est née en réaction à une multitude de facteurs dont les effets se faisaient sentir au début des années 1970. Au premier chef, et c'est ce qui a déclenché l'intervention

de 1974, il y avait l'agacement de la province devant l'inaptitude d'un organisme de réglementation fédéral à défendre les intérêts provinciaux.

La Westcoast Transmission se trouvait à la fois en situation de monopole et de monopsonne sur le marché. En effet, c'était le seul acheteur de gaz naturel produit en Colombie-Britannique et le seul vendeur à son client américain, la El Paso Natural Gas. À l'époque, la Pacific Petroleum avait une participation de 50 % dans la production de la province et, jointe à la société mère américaine (Phillips Petroleum), possédait 34 % des actions de la Westcoast. Si l'on y ajoute les 19 % de participation de El Paso dans la Westcoast, on peut comprendre que cette hégémonie du distributeur monopolistique n'était pas considérée d'un oeil bienveillant. Mais plus grave encore, la province ne disposait pas du pouvoir réglementaire qui lui aurait permis d'exercer une influence. Société à charte fédérale, la Westcoast relevait de la compétence de l'Office national de l'énergie (ONE). La situation créait un certain malaise à l'échelon provincial mais il fallut toute une série d'événements pour faire éclater l'abcès en 1973.

Une nouvelle loi sur l'énergie transforma la politique de la Colombie-Britannique dans ce domaine pour lui donner un caractère agressif sous l'égide de la commission de l'énergie de la province, qui recommandait de fortes augmentations du prix du gaz naturel et la création d'un organisme d'État pour remplacer le système des redevances⁵⁴.

La politique devait également s'adapter à des événements provoqués par les ententes contractuelles existantes et les entraves naturelles à la production. La production de la Colombie-Britannique avait en effet subi une baisse de 20 % à la suite de l'« inondation » d'un champ du Nord. Au même moment, la Westcoast se trouvait dans une impasse. Elle subissait les pressions de El Paso qui l'incitait à acheter du gaz (à perte) de l'Alberta de manière à respecter le volume d'exportation stipulé dans les contrats. Du côté de l'offre, les producteurs de la Colombie-Britannique s'étaient soumis à un arbitrage et avaient gagné des augmentations de prix au détriment de la Westcoast.

Les solutions n'étaient pas simples. On pouvait par exemple augmenter le prix d'exportation en jouant sur ce qu'on a appelé « la règle des 105 % », qui exigeait que le prix de vente à l'étranger soit au moins de 5 % supérieur à celui de la vente du gaz en gros à l'intérieur du pays. S'il était possible de convaincre la compagnie d'hydro-électricité de la Colombie-Britannique d'augmenter le prix qu'elle payait pour le gaz vendu en gros, l'augmentation pouvait être légalement transmise à El Paso, mais la B.C. Hydro s'y opposait. Une autre possibilité, que suggérait le parti d'opposition, le Crédit social, était d'exercer des pressions sur l'ONE⁵⁵. Le gouvernement néo-démocrate répondit que l'ONE était au courant du problème que posait le contrat avec El Paso et n'avait pas agi même s'il apparaissait clairement qu'il avait le mandat réglementaire d'imposer un système à deux prix⁵⁶. Aux termes de l'article 11A de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*,

partie VI des règlements, l'ONE doit informer le Cabinet de toute « augmentation importante des prix chez les fournisseurs de gaz concurrents et dans les sources d'énergie de remplacement », et si le Cabinet peut imposer un prix plancher pour l'exportation.

Alors que le débat sur le gaz naturel battait son plein en Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral décréta, à partir du 1^{er} octobre 1973, une taxe à l'exportation de 0,40 \$ le baril de pétrole brut. Bien que cette taxe eût une incidence marginale en Colombie-Britannique, les relations intergouvernementales s'envenimèrent car on y voyait une menace pour les recettes et les attributions provinciales.

Deux mois après avoir reçu le rapport de la BCEC, le gouvernement put adopter le projet de loi 70, la *Loi sur les sociétés pétrolières*, et une nouvelle entreprise était née, la British Columbia Petroleum Corporation⁵⁷. Celle-ci devint un monopole d'achat pour le gaz de la province, reléguant dans les faits la Westcoast Transmission au rôle de sous-traitant à forfait rémunéré sur la base de la récupération des coûts du service. La BCPC réussit là où la Westcoast avait échoué, elle parvint à faire augmenter les prix du gaz dans le cadre même des contrats d'exportation existants.

L'adoption d'un système à deux prix permit au gouvernement de la Colombie-Britannique de subventionner au moyen des recettes d'exportation le gaz vendu en gros à l'intérieur. Dans la première année d'exploitation, les recettes de la province provenant de la société et des redevances sur le gaz naturel s'élevèrent à près de 29 millions de dollars, soit une augmentation de 350 % par rapport aux redevances de l'année précédente. Même si la perception des rentes avait été un facteur non négligeable dans la création de la BCPC c'est le régime réglementaire et les problèmes contractuels plutôt que des besoins de recettes qui ont fait choisir la société comme instrument d'intervention.

L'histoire de la BCPC pourrait s'analyser en trois étapes. La première a été marquée par le mécontentement de la province devant l'inaction de l'organisme de réglementation fédéral et par le désir d'aligner le prix du gaz sur les cours mondiaux. On peut penser que le gouvernement néo-démocrate avait eu en outre l'intention d'étendre les activités de la BCPC à l'exploration et au développement.

La deuxième étape, qui commence en 1975 avec l'élection du gouvernement du Crédit social, est caractérisée par la mise en veilleuse de la BCPC en tant que « mécanisme de perception d'impôts ». Les créditistes n'avaient aucune tendresse particulière pour la nationalisation, mais comme à cette époque les conflits fédéraux-provinciaux au sujet des ressources n'avaient cessé de s'aggraver, le gouvernement de la Colombie-Britannique était conscient des avantages qu'il y avait à disposer d'une société formant rempart contre les intrusions du fédéral. La propriété des ressources fournissait en effet à la province un écran de protection, en vertu des articles 109 et 125 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, contre

toute tentative du gouvernement fédéral de prélever des impôts. Cet écran devint particulièrement évident pendant la période amère des négociations sur les prix de l'énergie de 1980–1981. Dans son budget et son programme énergétique national du 28 octobre 1980, le gouvernement fédéral avait introduit une taxe d'accise sur le gaz naturel. Les entreprises de l'Alberta furent contraintes de payer la taxe tandis que le gouvernement de la province s'employait à contester la loi (projet de loi C-57) devant les tribunaux. La réaction de la Colombie-Britannique fut d'intimer l'ordre à ses sociétés d'État, la BCPC et BC Hydro, de refuser de payer⁵⁸.

En 1982, un concours de circonstances (récession, abondance des stocks de gaz naturel sur un marché compétitif, prix élevés canadiens à l'exportation et position défavorable de la Colombie-Britannique en tant que vendeur par rapport à l'Alberta, à cause de clauses différentes dans les contrats) avait entraîné l'effondrement des ventes et des recettes provenant du gaz naturel, favorisant ainsi le réexamen de la politique de commercialisation et d'approvisionnement. Paradoxalement, le gouvernement provincial cherchait à obtenir des réductions avantageuses dans ses échanges avec Pétro-Canada, le principal producteur de gaz, tout en dénonçant, par ailleurs, l'intrusion du gouvernement fédéral et de son entreprise publique.

Un examen exigé par le gouvernement de la Colombie-Britannique aboutit à la recommandation de modifier le rôle de la BCPC pour en faire un organisme de commercialisation plutôt que de perception de recettes. On proposait en outre l'adoption d'un système de redevances et l'augmentation des prix au détail pour tenir compte de tous les frais de livraison du produit (subventions explicites à l'appui)⁵⁹. La troisième étape des « tribulations de la BCPC » est amorcée, ayant été inaugurée en 1985 par l'adoption d'un système de redevances. La survie de la BCPC ne semble pas compromise et la société offre même un potentiel d'expansion⁶⁰; du point de vue du fédéralisme, toutefois, ce qui nous semble le plus intéressant (et c'est peut-être là l'une des principales raisons d'être des sociétés publiques), c'est l'utilité de la BCPC comme instrument de défense contre l'ingérence fédérale dans les affaires provinciales. À la suite de la décision de juin 1982 de la Cour suprême, le gouvernement de la Colombie-Britannique s'emploiera sûrement à maintenir sa position légale de propriétaire en se servant de la BCPC comme instrument de « possession » des ressources dès le début du cycle de production.

S'il est vrai que des circonstances particulières ont à l'époque suscité le mécontentement des provinces face à l'inaptitude de l'organisme de réglementation fédéral à défendre les intérêts provinciaux, du moins telles que celles-ci les percevaient, l'existence actuelle de la BCPC est de moins en moins liée à la répartition des pouvoirs. Le retour à un système de redevances en Colombie-Britannique montre bien que la société publique n'a qu'une importance secondaire.

La Newfoundland and Labrador Corporation

Avec l'appui complice des gouvernements provinciaux, les avantages fiscaux dont bénéficient certaines sociétés publiques provinciales pourraient faire de celles-ci des concurrents redoutables⁶¹.

La Newfoundland and Labrador Corporation (Nalco) illustre à merveille comment une province peut essayer d'exploiter au maximum les privilèges fiscaux consentis depuis longtemps aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* aux sociétés d'État provinciales. La société a été créée par le gouvernement Smallwood en 1951 pour attirer les investisseurs du secteur privé. On espérait que les actionnaires du secteur privé feraient venir des sociétés de développement pour faire des sondages dans les secteurs de concession et, si les résultats étaient positifs, qu'ils passeraient à l'exploitation.

La formule de la société publique semble avoir été inspirée par la « découverte » faite par le premier ministre Smallwood de la non-imposition des sociétés d'État provinciales⁶². La participation fut fractionnée de manière à respecter les critères établis dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁶³, la province devant fournir 90 % du capital versé, soit un million de dollars au total, alors que des groupes de Toronto et de New York apportaient un investissement de 100 000 \$. Nalco obtint des droits d'exploration et d'exploitation dans de vastes secteurs du Labrador et de Terre-Neuve (y compris des droits d'utilisation des eaux de la rivière Hamilton à l'emplacement du projet d'hydro-électricité des chutes Churchill mené à bien par la Brinco à la fin des années 1960).

Malheureusement, la structure financière de Nalco contribua à son échec en tant qu'instrument de politique de développement. Dès 1953, les capitaux initiaux étaient pratiquement épuisés et le gouvernement se rendait compte que le secteur privé ne s'intéresserait guère à investir dans de grands projets de développement pour une participation d'à peine 10 %. Par ailleurs, le gouvernement de Terre-Neuve n'était pas en mesure d'investir les millions de dollars exigés par l'opération.

Après quelques démarches infructueuses auprès de la Brinco, on finit par vendre une participation minoritaire à John C. Doyle et à la Canadian Javelin Co., et le gouvernement continua à détenir environ 60 % des actions jusqu'à ce que la Wabash Mines prit les choses en main dans le cadre d'une entente où, contre des redevances, elle devait exploiter une mine de fer dans la concession de Doyle au Labrador. La participation de 60 % repassa aux mains de la province en 1963, sans qu'il lui en coûte, en raison d'un « accord » faisant suite à de fortes pressions, bien qu'infructueuses, de la part de Smallwood pour convaincre la Wabash de construire son usine de boulettage au Labrador plutôt que près de Sept-Îles au Québec⁶⁴. La participation errante fut par la suite vendue à la Canadian Javelin et le secteur boisé servit bientôt à alimenter la calamiteuse

usine de pâtes et papiers de Doyle à Stephenville (qui fut à son tour nationalisée par le gouvernement Moores en 1972).

Les privilèges fiscaux fédéraux consentis aux sociétés publiques provinciales continuèrent à exercer leur attrait sur le gouvernement Smallwood et, à la fin des années 1960, furent à l'origine de la création d'une société publique transitoire ou temporaire. Dans son projet d'évasion fiscale, le gouvernement de Terre-Neuve devait posséder au moins 90 % des actions de la société. Un associé du secteur privé administrerait l'entreprise contre des honoraires, avec une option d'achat d'une participation majoritaire une fois la mise de fonds remboursée. Entre-temps, la société bénéficierait de l'exonération fiscale prévue à l'alinéa 149(1)d) pour les sociétés publiques provinciales admissibles.

Il semble que cette volonté de trouver des abris fiscaux trouva une autre application réussie dans le cas d'une usine de conditionnement de poisson. Le point de rupture fut atteint lorsque Terre-Neuve décida d'appliquer son interprétation de la clause des privilèges de l'article 149 à la raffinerie de John Shaheen à Come-by-Chance. Dans ce cas, Shaheen acceptait d'acheter l'usine pour la somme de 10 millions de dollars et de verser à perpétuité 5 % de ses profits au gouvernement une fois que l'apport en capital était remboursé.

Le gouvernement fédéral, craignant l'effritement de son assiette fiscale et, partant, les effets préjudiciables sur les contribuables du secteur privé, décida de colmater la brèche. En 1969, il fit modifier l'article 149 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, retirant l'exonération d'impôt à toute société publique fédérale ou provinciale (de même qu'à leurs filiales en propriété exclusive) où des intérêts extérieurs détiendraient le droit d'acquérir des actions ou du capital « soit immédiatement, soit dans l'avenir [. . .] en tout ou en partie. . . ⁶⁵ ».

L'entreprise de Come-by-Chance se trouvait donc menacée, mais le gouvernement fédéral finit par accepter, à titre exceptionnel, un report des impôts.

L'exemple de Terre-Neuve, que ce soit dans le cas de Nalco ou de Come-by-Chance, montre bien les possibilités qui s'offrent aux gouvernements provinciaux de tirer profit au maximum des privilèges fiscaux prévus dans la législation fédérale depuis l'adoption, en 1917, du régime de l'impôt sur le revenu. Comme nous l'avons vu, le cas de Nalco démontre que les privilèges fiscaux peuvent jouer un rôle non négligeable dans la création par une province d'une entreprise de développement économique. Cependant, il arrive parfois que l'exonération fiscale ne permette que la survie artificielle et temporaire d'une entreprise par ailleurs vouée à disparaître. La question de la ligne de démarcation entre la société publique et les intérêts privés fut abordée dans l'affaire de la raffinerie de Come-by-Chance qui devait confirmer, en définitive, le pouvoir qu'exerce le fédéral sur la portée et l'application des stimulants fiscaux destinés aux sociétés d'État provinciales.

Il appert, en définitive, sur le plan législatif, que les entreprises publiques « mixtes » peuvent se voir refuser l'exonération fiscale et que le gouvernement fédéral est déterminé à réduire les privilèges fiscaux historiques accordés aux entreprises publiques à participation fédérale ou provinciale majoritaire.

Les sociétés d'hydro-électricité provinciales

La décision de nationaliser ce secteur en Colombie-Britannique et au Québec est née du désir de récupérer les impôts versés par les sociétés privées aux pouvoirs publics fédéraux. Étant donné que les sociétés d'État provinciales sont exemptées de l'impôt fédéral sur le revenu, le gouvernement de la Colombie-Britannique et celui du Québec prirent conscience qu'ils seraient en mesure de réduire les frais de ce service au bénéfice des consommateurs de leur province en supprimant les impôts relatifs à l'exploitation. C'est ainsi que le traitement fiscal préférentiel accordé aux entreprises publiques a joué directement en faveur de la société d'État en tant qu'organisme de réglementation⁶⁶.

Dans l'histoire des sociétés provinciales d'hydro-électricité, la structure fiscale est sans doute de tous les facteurs celui qui a le plus incité les gouvernements provinciaux à nationaliser ces sociétés. La nature monopolistique des services d'électricité justifiait une certaine forme de réglementation et la nationalisation, plutôt que le recours à d'autres mécanismes réglementaires, apparaissait comme un choix évident compte tenu des avantages fiscaux consentis aux entreprises publiques.

Même si les sociétés d'État provinciales peuvent jouir d'avantages fiscaux depuis 1917, il fallut attendre la création de la B.C. Hydro et d'Hydro-Québec en 1962 pour que toutes les implications du privilège se manifestent publiquement.

Lorsque le Québec prit sous sa tutelle en 1962 les entreprises d'électricité privées, l'industrie versait au fédéral environ 15 millions de dollars par an en impôts sur le bénéfice des sociétés⁶⁷. En Colombie-Britannique, le premier ministre Bennett soutenait que les habitants de la province étaient contraints d'acquitter des factures d'électricité plus élevées, soit quelque 1,35 million de plus en 1960, en raison des impôts payés par la B.C. Electric aux pouvoirs publics fédéraux. Le premier ministre revint plusieurs fois à la charge pour demander au gouvernement Diefenbaker de supprimer l'impôt ou, du moins, d'en remettre la totalité aux provinces. Il prédisait que si l'attitude du gouvernement fédéral ne changeait pas, la province serait acculée « à nationaliser la B.C. Electric Company pour protéger ses consommateurs et que le gouvernement fédéral devrait alors en assumer l'entière responsabilité⁶⁸ ».

Il ne faudrait pas en conclure, toutefois, que les privilèges fiscaux fédéraux ont été le principal facteur de la création d'Hydro-Québec ou de la British Columbia Hydro. N'oublions pas que les abattements

fiscaux existaient déjà depuis quarante-quatre ans. Dans le cas de la Colombie-Britannique, la prise de contrôle de la B.C. Electric s'explique principalement par l'engagement du premier ministre à prendre en main les projets de développement d'hydro-électricité sur le réseau fluvial de la rivière de la Paix et du fleuve Columbia. Ni la B.C. Electric ni le gouvernement fédéral n'auraient jamais songé à remettre en question ces mégaprojets.

Il serait difficile, sinon téméraire, de sérier les facteurs qui ont mené à la nationalisation par les provinces des entreprises privées d'hydro-électricité. On ne risque guère de se tromper, cependant, lorsqu'on affirme que le traitement préférentiel dont jouissent les sociétés publiques en matière d'impôt n'est pas étranger aux décisions d'expropriation. Si l'on fait exception de la création ou de l'expropriation récente de sociétés destinées à produire des recettes (p. ex. la Potash Corporation de la Saskatchewan, la BCPC, la société Asbestos), rares sont les secteurs où l'étatisation peut être justifiée politiquement par les provinces et où les réductions d'impôt sont suffisamment importantes pour en valoir la peine.

Ces dernières années, l'augmentation de la dette et les prévisions d'une demande nettement réduite ont sensiblement modifié les perspectives de profit dans le domaine de l'hydro-électricité, et on peut se demander si aujourd'hui le stimulant fiscal serait un facteur important dans une décision de nationalisation.

Mais ce qui a modifié le plus profondément la situation, c'est sans doute l'adoption par le Parlement en 1966 de la *Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises de services publics*. Cette loi prévoit, en effet, le remboursement aux provinces d'une somme équivalant à 95 % des impôts perçus sur le bénéfice des sociétés privées d'électricité et de gaz et permet d'exonérer de l'impôt les montants transférés aux sociétés par les provinces.

L'instauration d'un régime fiscal impartial pour les entreprises de services publics privées et nationalisées répondait aux pressions des provinces et s'avéra une solution réaliste dans ce cas particulier où il s'agissait d'une seule industrie. Au total, il en est résulté la disparition du privilège fiscal comme facteur susceptible d'inciter les provinces à nationaliser ce type d'entreprise.

Par ailleurs, l'importance symbolique d'un modèle existant (c.-à-d. Hydro Ontario⁶⁹) pourrait rendre les nationalisations beaucoup plus faciles à réaliser sur le plan politique en raison de la vaste portée de la loi. Le cas de la PWA est instructif à cet égard. On peut penser que l'existence d'un grand transporteur aérien public dans une autre province a eu pour effet de réduire les critiques au sujet du dirigisme et a ainsi encouragé le gouvernement de l'Alberta à utiliser la PWA comme instrument d'intervention plutôt que de se contenter d'en faire un simple investissement défensif⁷⁰.

Conclusion

Dans cette section, nous avons examiné six exemples d'étatisation provinciale pour évaluer l'influence réciproque que peuvent exercer l'entreprise publique et la répartition officielle des pouvoirs. Les cas que nous avons étudiés nous incitent à soulever une question cruciale, à savoir si les pouvoirs constitutionnels ne devraient pas être plus explicites au sujet du « droit de propriété » de l'État compte tenu de la facilité avec laquelle les deux paliers de gouvernement ont recours à l'entreprise d'État pour court-circuiter les voies établies du fédéralisme.

En y regardant de plus près, on s'aperçoit que le « droit de posséder » constitue une extension du droit mal délimité qu'est le « pouvoir de dépenser ». L'achat d'actions, l'octroi de crédits et la garantie des dettes sont les diverses formes de dépenses engagées par les pouvoirs publics pour établir et appuyer leurs entreprises. Nous avons vu comment les gouvernements provinciaux n'hésitent pas à créer leurs propres sociétés pour stimuler le développement local et comment les avantages fiscaux fédéraux entrent nettement en ligne de compte lorsqu'il s'agit de choisir le mécanisme d'exécution des priorités de développement des provinces.

Mais il convient de nuancer ici l'image de fier-à-bras que l'on pourrait se faire des provinces. Les cas que nous avons relatés ne sont qu'une composante modeste de l'activité globale des provinces pour étendre leur compétence. Par ses réglementations et ses dépenses individuelles, chacun des gouvernements provinciaux exerce une influence constante sur les intérêts, les programmes et les « droits » des autres régions du Canada. L'intervention peut prendre la forme d'un office de commercialisation, d'une politique d'achat du secteur public, d'un programme d'emploi discriminatoire ou d'un régime d'aide à l'investissement. Sur le plan global, par conséquent, il faut voir les initiatives provinciales dans le domaine des sociétés publiques « extraterritoriales » dans le contexte beaucoup plus large de la croissance inévitable de toute activité publique.

Les cas auxquels nous nous sommes intéressés confirmeraient la thèse voulant que la tendance des gouvernements provinciaux à créer des entreprises publiques pour surmonter les difficultés constitutionnelles soit à la baisse. À l'heure actuelle, en effet, la Caisse de dépôt fait figure d'exception comme société de portefeuille provinciale ayant des parts dans des entreprises interprovinciales et l'agressivité de son administration dépendra dans une large mesure de l'orientation politique consécutive aux élections fédérales et provinciales. La B.C. Savings and Trust Corporation demeure, elle aussi, un cas particulier de l'activité d'État dans le domaine des institutions parabancaires. Quant à la Pacific Western, elle est en passe de revenir aux mains du secteur privé et la survie de la B.C. Petroleum Corporation est imputable à la primauté accordée au droit de regard des provinces sur leurs propres ressources.

Les cas de la Nalco et de Come-by-Chance offrent un exemple d'entreprises mort-nées, dont la seule raison d'être était de tirer parti des avantages fiscaux consentis aux sociétés publiques provinciales. L'exonération d'impôt n'a réussi qu'à leur accorder un sursis, et c'est dû à de tels essais que le gouvernement fédéral a décidé de supprimer les abattements fiscaux dont jouissaient les entreprises publiques mixtes. Étant donné que les dégrèvements prévus à l'article 149 pouvaient stimuler la création de sociétés publiques provinciales, la suppression des privilèges a eu pour effet de renforcer le pouvoir de répartition traditionnel des attributions. Le pouvoir fédéral de restreindre et même de supprimer le droit des provinces à l'exonération fiscale, qui s'est manifesté par les modifications de 1969, permet de supposer que les autorités fédérales n'hésiteront pas à s'attaquer au traitement préférentiel si elles sentent que leur assiette fiscale risque d'être considérablement rognée par la prolifération des sociétés publiques provinciales admissibles, surtout si celles-ci se livrent à des activités commerciales faisant concurrence au secteur privé.

Si dans une certaine mesure la création des sociétés provinciales d'hydro-électricité a été favorisée par les stimulants fiscaux des lois fédérales, nous manquons de données précises pour faire le bilan à cet égard. Mais comme depuis 1966 des avantages comparables ont été consentis aux sociétés privées de services publics ce stimulant a perdu de sa vigueur.

Néanmoins, les sociétés publiques offrent encore un potentiel d'utilisation agressive. La récession économique prolongée et les taux de chômage élevés pourraient faire redoubler les pressions interventionnistes à tous les niveaux de gouvernement. L'annonce faite par le gouvernement albertain en juillet 1984 au sujet de l'utilisation de l'AHSTF, ou fonds du patrimoine, porte à croire que le pouvoir de dépenser et de posséder pourrait prendre une orientation nouvelle. Autrement dit, la tendance actuelle à la privatisation dans la politique canadienne pourrait être inversée et céder la place à une recrudescence d'interventions. Les sociétés publiques provinciales, en propriété exclusive ou mixte, seraient sans aucun doute un élément important de ce renouveau.

Les cas examinés montrent que les deux paliers de gouvernement, surtout dans les vingt dernières années, ont eu tendance à se servir des sociétés publiques pour évaluer la portée du fédéralisme. Ces essais s'intègrent au processus de croissance des activités de l'État au cours de la même période. Mais plus fondamentalement encore, l'extension de l'entreprise publique a prouvé une fois de plus que la répartition officielle des pouvoirs n'est plus aussi importante dans le fédéralisme moderne. La nationalisation par un palier de gouvernement dans des secteurs réglementés par un autre a confirmé qu'en fait l'essence du fédéralisme est dans le partage plutôt que dans la division des pouvoirs.

Les entreprises en participation et les rouages des relations fédérales-provinciales

L'entreprise en participation est peut-être la meilleure façon de faire du neuf avec du vieux. Son rôle est appelé à s'intensifier. C'est à la fois l'instrument de diversification et de développement le plus exigeant et le plus difficile à manoeuvrer — et le moins bien compris⁷¹.

Introduction

Les trois cas que nous abordons dans cette partie illustrent certaines des vertus et des limites du modèle de l'entreprise en participation en tant que mécanisme d'interaction entre les gouvernements fédéral et provinciaux. La nécessité de mettre au point des instruments de coopération ou de collaboration entre les deux paliers de gouvernement figure parmi les principaux thèmes qui reviennent au cours des audiences de la Commission, et le rapport provisoire en fait état⁷². Les écrits des universitaires et les commentaires des gens du milieu nous portent à croire que les mécanismes et les processus actuels sont plutôt inefficaces et même générateurs de conflits⁷³.

L'entreprise en participation, terme emprunté au jargon du commerce international, est devenue depuis une quinzaine d'années un instrument important — et même prestigieux — de l'art de gouverner. Aux fins de notre analyse, on peut définir l'entreprise en participation, ou conjointe, comme étant une activité menée en collaboration⁷⁴ par deux gouvernements ou davantage (ou leurs agents), pendant une période prolongée, dans le cadre d'une société s'intéressant à un objectif commun⁷⁵. Il importe de signaler, cependant, que l'entreprise en participation est en général définie dans un sens beaucoup plus général au Canada où il existe relativement peu d'entreprises conjointes qui engagent uniquement les gouvernements ou leurs agents (soit des sociétés d'État du gouvernement en cause) comme propriétaires ou membres⁷⁶. Le modèle de l'entreprise en participation a donc été beaucoup plus répandu pour permettre la collaboration des investisseurs du secteur privé — qu'il s'agisse de sociétés ou de particuliers — à une entreprise « mixte » menée conjointement avec un ou plusieurs gouvernements⁷⁷.

Cette collaboration entre le secteur public et le secteur privé qui caractérise l'entreprise en participation est tellement répandue que les trois cas que nous examinons ici mettent en présence (ou mettraient en présence) des propriétaires ou des membres provenant du secteur privé. Dans les trois cas, les gouvernements sont intervenus directement dans la création ou l'acquisition de l'entreprise. Ces sociétés épousent donc plus facilement les objectifs des gouvernements participants que les entreprises où les parts ou les intérêts seraient détenus par des sociétés d'État coupées de ces gouvernements⁷⁸. Nos exemples devraient se

prêter, par conséquent, à l'illustration des avantages et des problèmes inhérents au modèle de l'entreprise en participation sur le plan du fédéralisme.

Voici les situations où les gouvernements du Canada semblent avoir une certaine prédilection pour ce genre d'entreprise :

- pour porter secours à des entreprises sur le point de périliter
- pour appuyer la recherche et le développement
- pour stimuler l'industrie de technologie de pointe
- pour entreprendre de gros projets d'investissement

Des trois dossiers que nous avons étudiés, celui de la Fishery Products International Ltd, illustre une opération de sauvetage; le deuxième, celui de la Forintek Canada, met en évidence l'aide à la recherche et au développement. Quant au troisième dossier, il constitue pour nous l'occasion d'examiner, au-delà des champs d'activité caractéristiques des entreprises en participation actuelles, la viabilité d'une telle entreprise dans le secteur du développement des exportations. Une étude plus complète du phénomène pourrait comprendre le cas du sauvetage de Massey-Ferguson par le gouvernement fédéral et l'Ontario⁷⁹, l'histoire peu reluisante de l'aide accordée par ces deux mêmes gouvernements à la Consolidated Computer Inc.⁸⁰, ainsi que les péripéties qui ont marqué la création de Syncrude Ltd, mettant en vedette (du moins, au départ), l'Alberta, l'Ontario, le gouvernement fédéral, Esso Resources, Gulf Canada Resources, Canada Cities Service et un certain nombre de participants minoritaires du secteur privé⁸¹.

Quels sont les attraits qu'offre le modèle de l'entreprise en participation comme instrument d'interaction fédérale-provinciale? Il ne s'agit pas d'un mécanisme qui s'adapte facilement à la guérilla quotidienne qui caractérise les relations intergouvernementales, puisqu'il sous-entend une collaboration à long terme. Plus encore que son cousin « orthodoxe », la société publique en propriété exclusive, l'entreprise en participation donne aux gouvernements participants une belle occasion de prendre leurs distances par rapport aux activités de la société concernée. La responsabilité face aux résultats se trouve ainsi répartie entre les divers joueurs et, en raison de la participation très fréquente du secteur privé, les règles du jeu sont le plus souvent dictées par le marché plutôt que par les fonctionnaires ou des dirigeants politiques.

La principale vertu des entreprises conjointes est qu'elles ne donnent pas lieu, contrairement à tant d'autres aspects des relations fédérales-provinciales, à une situation de gagnant-perdant. Du fait qu'elles servent généralement à apporter du secours, à stimuler la recherche et le développement, etc., elles ont tendance à être associées aux interventions les plus dynamiques de l'État dans l'économie. En d'autres termes, ce sont des instruments auxquels les gouvernements ont recours pour étendre leurs prérogatives communes au détriment du secteur privé. Du côté des

pouvoirs publics, par conséquent, tout le monde est gagnant, car chacun y élargit sa sphère de domination ou, du moins, d'influence. Cette situation de gagnant-gagnant qui découle des entreprises conjointes auxquelles prend part le secteur privé s'est très nettement manifestée récemment par les gains importants en capital réalisés par les pouvoirs publics américains grâce aux actifs détenus par suite de l'aide consentie à Chrysler.

Dans la colonne des avantages, on peut également signaler que les entreprises en participation ont tendance à réduire plutôt qu'à exacerber les querelles de compétence entre les paliers de gouvernement. Par définition, en effet, ce type d'entreprise vise des intérêts ou des objectifs communs pour lesquels les participants ont tout avantage à travailler de concert. En outre, les intérêts de chacune des parties sont en général nettement définis et même quantifiés par le montant de la participation et par la représentation au conseil d'administration. Par conséquent, l'engagement des deux paliers de gouvernement supprime les harcèlements réciproques et les allégations de violation du partage officiel des pouvoirs.

L'entreprise en participation, comme l'explique Peter Drucker, confirme le dicton suivant lequel « l'union fait la force ». Il s'agit, en effet, d'un excellent moyen de réunir des participants qui ont chacun une pierre à apporter à un édifice commun mais qui, sans le mortier qui permettrait de les joindre ensemble, seraient incapables de résoudre le dilemme qui les oblige à choisir entre la fidélité à la province ou à la nation. C'est ainsi que les entreprises conjointes, stimulées par la cause du « développement économique », peuvent créer un climat de confiance parmi les parties, que Dupré qualifie comme étant l'élément central du « fédéralisme coopératif⁸² ». En principe, l'entreprise en participation constitue un ralliement autour d'un but commun. Cette conjugaison des efforts peut s'avérer primordiale lorsque des capitaux privés sont en jeu (du moins, lorsqu'ils le sont de plein gré).

L'une des caractéristiques essentielles de l'entreprise en participation est la dilution du risque. C'est à ce modèle que l'on a recours dans les opérations de sauvetage et dans les grands projets d'investissement car il permet aux participants d'éviter de s'exposer excessivement et de répartir les recettes fiscales sur une large gamme d'activités. Enfin, comme nous l'avons signalé, ce modèle présente le très grand avantage d'engager le secteur privé.

La Fishery Products International Ltd

[. . .] le degré de méfiance, et même d'animosité, qui existe chez les pêcheurs, les producteurs, les pouvoirs publics provinciaux et fédéraux, est tel qu'il est presque impossible de persuader les partenaires de l'équité de n'importe quelle décision gouvernementale⁸³.

En septembre 1983, le gouvernement fédéral concluait un accord avec le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador afin de restructurer les pêches de cette province. La société qui voyait le jour, la Fishery Products International Ltd, émettait des actions réparties entre le gouvernement fédéral (60 %), le gouvernement de Terre-Neuve (25 %), la Banque de Nouvelle-Écosse (12 %), intéressement des employés (3 %). La restructuration était l'aboutissement de négociations entre les gouvernements et les créanciers de quatre sociétés terre-neuviennes en faillite (ou menacées de l'être) : Fishery Products Ltd, John Penny and Sons Ltd, Lake Group Ltd et North Atlantic Fisheries Ltd. Les objectifs et les clauses de la restructuration étaient fortement influencés par les recommandations du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique (dont le président était Michael Kirby) qui déposa son rapport en décembre 1982.

Pour comprendre le recours à la société en participation, il faut se replacer dans le contexte de la compétence partagée en matière de pêches, de l'importance économique de ce secteur et de la situation particulière de l'industrie. La concurrence des attributions est à l'origine de la nécessité d'adopter une approche coopérative et des mécanismes de coordination. Alors que la gestion et l'exploitation de cette ressource, de même que le commerce international et interprovincial des produits de la pêche, relèvent de la compétence fédérale, il appartient aux provinces d'exercer le pouvoir à partir du moment où le poisson quitte le bateau jusqu'à ce qu'il soit vendu de l'autre côté de la frontière provinciale.

Au-delà même de l'importance économique des pêches à Terre-Neuve, c'est tout le tissu social de la province qui est touché par cette activité. Le secteur emploie, en effet, de 20 000 à 30 000 personnes (sur une main-d'oeuvre totale de 200 000) et les usines de conditionnement sont l'industrie prédominante⁸⁴. Les quatre entreprises principales (Fishery Products Ltd, Lake, Nickerson et National Sea Products) touchées par l'opération de sauvetage de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse représentent 40 000 emplois et de 35 à 40 % de la valeur de l'industrie du poisson de la côte atlantique⁸⁵.

Le groupe de travail met en évidence les trois circonstances particulières qui ont précipité la crise de 1982 : l'expansion excessive, ou la surcapitalisation de l'industrie, subventionnée et encouragée par les deux paliers de gouvernement; résistance au changement et à l'adaptation; politique pratiquée actuellement dans le secteur engendrant la paralysie et l'inefficacité et incitant les participants à se disputer le terrain⁸⁶. Kirby découvre que les grandes sociétés se trouvaient dans une situation financière déplorable, que leurs capitaux propres étaient nettement insuffisants et que, sans refinancement, certaines entreprises viables ne survivraient pas assez longtemps pour bénéficier des changements structurels proposés.

Ainsi donc, la collaboration fédérale-provinciale était pratiquement inévitable compte tenu du partage des compétences, de l'importance stratégique de l'industrie, de l'endettement du gouvernement de Terre-Neuve et de l'ampleur des besoins en capitaux propres. La prise de participation semblait un choix logique pour répondre aux besoins urgents et pour éviter d'avoir à cautionner les actionnaires existants, ce qui aurait interdit l'adoption de toute forme de programme de subvention. La solution de la garantie des emprunts fut également rejetée, après examen, car c'était de capitaux propres dont on avait besoin et les entreprises n'étaient même pas en mesure de payer les intérêts (un million de dollars par semaine) sur les emprunts déjà contractés⁸⁷.

Les avantages d'une action commune pour éviter des interventions concurrentes sont évidents. D'après Kirby, la propension à se renvoyer mutuellement la responsabilité des difficultés de l'industrie est due à l'absence de politique concertée. Par exemple, le gouvernement fédéral reproche aux provinces d'accorder un nombre trop élevé de permis d'exploitation d'usines de poisson et de consentir des prêts trop facilement, encourageant ainsi la mauvaise gestion des fonds. De leur côté, les provinces tiennent le gouvernement fédéral responsable de la surcapacité de traitement, en l'accusant de mal répartir les prises autorisées⁸⁸. Lorsque les gouvernements travaillent ensemble, au contraire, et surtout si l'enjeu financier est partagé, ils sont moins enclins à mettre en oeuvre des programmes susceptibles de menacer leurs propres intérêts.

En raison de la nécessité d'une action coordonnée, et compte tenu de l'ampleur de l'endettement envers la Banque de Nouvelle-Écosse, la formule de la société en participation apparaissait attrayante pour la restructuration des pêches. En définitive, on pourrait soutenir que les trois parties se portèrent acquéresses en dernier ressort, puisqu'aucun autre investisseur ne se présentait et que tous les participants avaient plus à perdre d'une faillite, sur le double plan politique et financier, que d'un engagement commun. À l'instar de Kirby qui recommandait d'éviter de mettre en oeuvre des programmes d'aide permanents et de faire la restructuration « d'un seul coup », avec à l'esprit l'objectif de viabilité économique, les trois parties jugèrent que la solution de la société, qui met l'accent sur les résultats financiers, était sans doute la plus avantageuse. En outre, la composition du conseil d'administration se ferait en fonction du risque relatif assumé par chacune.

La société en participation, sans lien de dépendance directe avec l'État, est à même de fonctionner suivant les lois de la libre concurrence et *peut* échapper à la politisation. Cette distanciation apparaît délibérée dans les stipulations interdisant la présence d'un député ou d'un fonctionnaire fédéral au conseil d'administration. On voulait, en effet, éviter les conflits d'intérêt possibles et les accusations de favoritisme dans la répartition des quotas par le ministère des Pêches et Océans. La société

en participation, qui se distingue de la société d'État, dissipe dans certains milieux les craintes de voir le gouvernement nationaliser l'industrie. N'oublions pas, cependant, que compte tenu de la situation — les pouvoirs publics détenant 85 % des actions ordinaires d'une société comptant neuf administrateurs sur onze nommés par les deux paliers de gouvernement — la distinction faite par le ministère des Pêches et Océans entre « nationalisation » et « société d'État » est pour le moins arbitraire⁸⁹. Les dispositions de la loi (par. 4(2)), de même que de l'accord qui prévoit la cession des actions et de l'actif au secteur privé une fois que l'entreprise est devenue « définitivement viable », constituent cependant un « baume rassurant » pour ceux qui craignent le dirigisme⁹⁰.

L'allusion de Drucker citée au début de la présente section (note 71), à propos du neuf que l'on fait avec du vieux, décrit remarquablement bien les avantages de la société en participation. La méfiance est souvent fondée sur une fausse interprétation des motifs ou des intentions de l'autre partie, mais lorsqu'on s'engage dans une même cause, il n'est pas rare que l'on finisse par apprécier l'action des autres. Il est certain, en tout cas, que la méfiance et l'amertume régnaient à propos des pêches, comme c'était d'ailleurs le cas dans les relations entre les deux gouvernements pendant toute la période des négociations, en particulier en ce qui a trait aux ressources (p. ex. la compétence en mer et l'établissement des tarifs de l'hydro-électricité vendue au Québec par la centrale des chutes Churchill).

À mesure que se poursuivaient les négociations sur la restructuration, il devenait de plus en plus évident qu'Ottawa et St. John's allaient tout droit vers l'affrontement au chapitre du problème social des pêches. Terre-Neuve, appuyée en cela par certains membres du Cabinet fédéral, rejetait l'objectif principal de Kirby relativement au principe de viabilité économique de l'industrie pour lui préférer une politique visant à garder ouvertes les usines. Le groupe de travail avait conclu que certaines usines devaient être fermées afin de résorber la surcapacité et il était essentiel que la nouvelle société ait le droit de se débarrasser d'usines non rentables.

En mai 1983, le ministre fédéral des pêches et son homologue terre-neuvien signaient un protocole d'entente, dans lequel la fermeture des usines non rentables de Burin et de Grand Bank était laissée à la discrétion de la direction de la nouvelle entreprise. Mais le Cabinet provincial refusa de ratifier la proposition et le Cabinet fédéral en fit de même pour le pacte d'août. Entre ces deux événements, le gouvernement fédéral avait annoncé une restructuration unilatérale comportant un apport de capitaux de la part du fédéral, la consolidation de la dette de la Banque de Nouvelle-Écosse et le libre-choix laissé à la direction pour la fermeture des usines.

Terre-Neuve et le syndicat des pêcheurs de la province laissèrent entendre qu'ils feraient tout en leur pouvoir pour faire échouer le projet. À l'arrière-plan, il y avait également la présence de la Corporation de développement du Canada (CDC) qui semblait se livrer à une sorte de guerre intestine avec le gouvernement fédéral. La CDC détenait une participation majoritaire dans la Fishery Products Ltd et négociait serré avec le gouvernement fédéral sur les modalités de la nationalisation. Les choses s'envenimèrent et l'on finit par s'adresser des insultes, transférer des actifs à l'étranger par l'intermédiaire de compagnies à numéro, entamer des poursuites et déposer des demandes reconventionnelles pendant toute la durée de l'été. Une fois que le gouvernement fédéral eut acquis les autres grandes entreprises, il n'y eut plus rien à gagner à rester à l'écart. L'entente de Terre-Neuve fut ratifiée en septembre et, à la fin d'octobre, la CDC céda ses actions de la Fishery Products et renonça à toute poursuite judiciaire.

Le recours à la société en participation apparaît donc comme une solution valable et, dans le cas qui nous intéresse, était sans doute la seule manière de rapprocher les antagonistes. Malgré tout, deux questions demeuraient dans l'ombre : tout d'abord, il était permis de se demander si la nouvelle société était en mesure de concentrer toute son attention sur son mandat économique et de laisser les décisions d'ordre « social » aux gouvernements et aux dirigeants politiques, ou si au contraire elle ne finirait pas par dissimuler une autre forme de subventions; et en deuxième lieu, il fallait se demander si la société en participation ne rendait pas encore plus difficile l'attribution des responsabilités et le choix du palier de décision que lorsqu'il n'y avait qu'un seul gouvernement participant. Sur le plan des responsabilités, le transfert récent des sociétés de portefeuille à la Canada Development Investment Corporation est sans doute un sujet d'inquiétude quand on pense au passé peu reluisant de la société dans ce domaine.

La Forintek Canada

Il est de toute première importance de s'assurer que l'industrie forestière de la Colombie-Britannique demeure concurrentielle. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici. Nous pouvons offrir les données techniques qui permettront de garder l'avance sur les concurrents et d'augmenter la productivité. Mais ne nous y trompons pas, l'avance que l'on peut avoir sur le marché ne peut être que bien mince. Tout ce que nous pouvons faire, c'est d'essayer tant soit peu de la développer⁹¹.

La Forintek Canada a été instituée en février 1979 aux termes de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*⁹², à la suite d'une décision prise par le ministère de l'Environnement de « privatiser » les laboratoi-

res de recherche sur les produits du bois du Service canadien des forêts. Ici encore, on se retrouve dans une situation de partage des compétences. Tandis que le pouvoir constitutionnel en matière de forêts appartient aux provinces, le gouvernement fédéral s'est engagé avec le temps dans un certain nombre d'activités périphériques, comme le reboisement, l'analyse des effets écologiques et la recherche forestière, à la poursuite d'objectifs nationaux qui n'ont jamais été vraiment mis en question, même à l'époque tendue des tractations fédérales-provinciales concernant les ressources.

Dans les exemples classiques de dilemme économique où entrent en lice le bien public et les intérêts indépendants, la responsabilité de la recherche et du développement a en général été laissée au gouvernement fédéral, le fournisseur de dernier ressort⁹³. Lorsque les bénéficiaires d'une intervention ne sont pas nettement définis, il est difficile de répartir les profits — ainsi que les coûts. De la même manière, dans la mesure où le gouvernement fédéral était disposé à mener les travaux de recherche, les provinces se contentaient d'en retirer les avantages et d'affecter leurs ressources ailleurs.

À l'échelon fédéral, la confusion régnait dans le domaine des forêts car huit ministères différents se livraient à des activités à cet égard. Quant aux provinces, trois d'entre elles seulement disposaient en 1979 de programmes de recherche forestière (la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec), dont les dépenses totales regroupées s'élevaient tout juste à 10 millions de dollars⁹⁴. Dans le secteur privé, Domtar et MacMillan Bloedel étaient les seuls, semble-t-il, à financer des installations importantes de recherche sur les produits forestiers⁹⁵.

Au-delà du besoin impératif de consacrer davantage de fonds à la recherche, le gouvernement fédéral était poussé par d'autres facteurs encore à la création d'une société en participation. En premier lieu, il tenait à ce que ceux qui bénéficient directement de la recherche par l'augmentation de leurs profits ou par des droits de propriété (redevances, permis, taxes) en assument du moins partiellement le financement.

La volonté de privatiser (mais pas nécessairement par l'intermédiaire de sociétés en participation) était manifeste dans les plans budgétaires et opérationnels du ministère de l'Environnement, où la plupart des activités liées à la recherche forestière relevaient du Service canadien des forêts. À la fin des années 1970, la mise en oeuvre d'un programme de surveillance ou de contrôle de la nouvelle zone économique côtière de 320 kilomètres grevait lourdement le budget du ministère de l'Environnement. Après que le Conseil du Trésor lui eut refusé des fonds supplémentaires, le ministère se mit à chercher dans quels programmes il faudrait sabrer (puisque les ressources internes étaient en grande partie accaparées par le programme élargi des Pêches et des Services maritimes) et les regards se portèrent tout naturellement sur les laboratoires de recherche.

L'idée de coordonner la recherche pouvait mener à une plus grande efficacité étant donné que les petits travaux de recherche effectués par les sociétés et les provinces viendraient compléter les programmes plus importants du ministère de l'Environnement. La rationalisation des services de recherche devait permettre d'éliminer les doubles emplois tout en suscitant une plus grande participation à l'élaboration des programmes. Si l'on avait eu recours à d'autres mécanismes, comme à des impôts discriminatoires prélevés sur l'industrie forestière, les provinces n'auraient pas eu à s'engager et des conflits constitutionnels auraient même pu surgir. Un simple programme fédéral-provincial à frais partagés aurait pour sa part laissé de côté la participation du secteur privé.

Signalons, par ailleurs, que le gouvernement fédéral disposait déjà de modèles réussis de financement de sociétés dans d'autres organisations clés de recherche forestière : l'Institut canadien de recherches sur les pâtes et papiers, ainsi que l'Institut canadien de recherches en génie forestier.

Le choix de l'entreprise en participation a été dans une large mesure dicté par la nécessité d'engager les trois groupes intéressés dans le financement de la recherche et la prise de décisions. Pour réorienter les travaux de manière à ce que la « recherche » cède le pas au « développement », la solution de la société conjointe offrait des structures souples permettant de réaliser les objectifs sans négliger les besoins de la recherche proprement dite.

Après que le gouvernement fédéral eut décidé de recourir à la privatisation, les provinces se virent contraintes d'apporter une contribution, sous peine de représailles politiques, en raison des conflits qui existaient par ailleurs au sujet des recettes et des attributions dans d'autres secteurs de ressources. La Colombie-Britannique se trouvait dans une situation particulièrement délicate du fait qu'elle était la seule province où les recettes directes de l'industrie forestière l'emportaient sur les dépenses.

C'est peut-être le désir de faire participer les entreprises de produits forestiers qui a fait pencher la balance en faveur du modèle de la société en participation. Si l'objectif avait été tout simplement d'obtenir des provinces qu'elles apportent leur écot au financement des programmes de recherche forestière pour le bien général, les ententes à frais partagés auraient suffi. Mais le but original n'était pas uniquement d'obtenir la participation du secteur privé, mais aussi d'aider les petites entreprises qui n'avaient pas les ressources nécessaires pour mener à bien des programmes de recherche. L'intérêt du secteur pour la recherche orientée vers le développement est un autre facteur qui favorisait la création d'une entité administrative distincte d'un ministère de l'État.

Malheureusement, de réels obstacles s'opposaient à une réponse rapide et positive de la part du secteur privé qui n'y voyait pas son intérêt. Le monde des affaires n'était pas acculé au pied du mur, comme

l'étaient les provinces, et il fallait s'attendre à ce qu'il se montre prudent devant la situation de Forintek qui n'avait aucunement fait ses preuves dans le domaine de la recherche appliquée. Les entreprises ne savaient pas à quels avantages tangibles elles pouvaient s'attendre ou même si les résultats seraient applicables à leur exploitation.

Grâce à l'instauration de la formule des travaux de recherche à forfait, une fois la privatisation réalisée, il fut plus facile de susciter l'intérêt du secteur privé et d'améliorer la crédibilité. Bien qu'à l'époque cette décision fût sans doute dictée par les circonstances, il en résulta une contradiction fondamentale entre son objectif, qui était de diffuser les résultats de recherche, et les droits d'auteur des entrepreneurs du secteur privé. Maintenant que la société est bien établie, on s'emploie à atténuer cette contradiction en réduisant le nombre des travaux de recherche susceptibles de soulever des problèmes de droit de propriété, mais il n'en reste pas moins que la recherche à forfait continue à fournir environ 50 % des recettes d'exploitation.

Après avoir aplani les difficultés inhérentes à la transformation des structures étatiques en structures d'entreprise (p. ex. l'élaboration et la mise en place d'un système équitable d'évaluation), il fallut s'attaquer au problème de la répartition du financement, fixée à 50-25-25 (fédéral-provincial-privé). L'apport de l'industrie forestière a doublé depuis 1980-1981, ce qui témoigne de la crédibilité croissante de l'organisme et de l'augmentation de la concurrence subie par les produits forestiers canadiens sur les marchés d'exportation, rendant indispensable l'apport de la recherche pour améliorer la productivité.

Afin de faciliter la coordination, on a formé en 1980 deux comités de programme de recherche (CPR) — un pour l'Est et l'autre pour l'Ouest — comportant chacun dix-sept membres. Les CPR, qui présentent des conseils et des recommandations au conseil d'administration et à la direction de Forintek sur les objectifs à moyen et à long terme de la société, ont pour mandat de s'assurer que la recherche demeure « pertinente compte tenu des besoins de l'industrie et de l'État ». La coordination des CPR est assurée par un conseil d'administration composé de vingt-deux membres dont certains siègent sur les deux CPR. (Au moins trois membres de chaque CPR, y compris le président, doivent appartenir au conseil d'administration.) Dans les premières années de la société, les CPR devaient calquer leur structure sur celle des membres, notamment pour refléter la participation provinciale. Au début, les provinces n'étaient pas très enthousiastes pour s'engager à cet égard, mais aujourd'hui cinq d'entre elles participent activement (Colombie-Britannique, Alberta, Ontario, Québec et Nouveau-Brunswick).

L'impressionnant conseil d'administration de Forintek qui se réunit trois ou quatre fois par an, est la tribune où sont débattus les intérêts de l'industrie forestière. Les membres du conseil d'administration sont des

gestionnaires de très haut niveau : sous-ministre adjoint ou sous-ministre (secteur public) et vice-président ou président (secteur privé).

L'avenir de Forintek en tant que société en participation semble relativement assuré. Le secteur privé et les provinces se sont suffisamment engagés pour que des relations fructueuses et cohérentes se soient nouées. Même à une époque éminemment pénible pour l'industrie, seules les entreprises qui éprouvent les plus grandes difficultés financières ne sont pas membres. Il faudrait effectuer des études pour savoir si ce type de société en participation serait utile à la recherche dans d'autres secteurs de production. On peut penser, par exemple, à la recherche dans le domaine des ressources partagées — comme les pêches, où les fonds ne sont pas distribués uniformément dans les régions — mais la situation financière actuelle de l'industrie du poisson de mer sur les deux côtes, de même que l'absence de droits de propriété provinciaux et de recettes directes, nous porte à croire qu'à cet égard les possibilités sont assez limitées pour l'instant. On pourrait également envisager un partage des frais de recherche en technologie nucléaire, où actuellement les subventions fédérales ne profitent qu'à quelques provinces (en particulier l'Ontario et le Nouveau-Brunswick), et aux marchés d'exportation. Dans ce cas, on viserait à faire participer des entreprises qui pourraient bénéficier de transferts de technologie et d'échanges d'information sur les applications de la recherche en technologie nucléaire.

La société commerciale conjointe fédérale-provinciale

L'enthousiasme suscité par le miracle économique japonais en a amené plusieurs à porter leur regard sur une institution particulière, la *sogoshosha*, ou société commerciale d'État⁹⁶, pour voir s'il ne serait pas possible de profiter de la leçon au Canada. À l'échelon fédéral, on a fait des propositions en vue de la création d'une société commerciale nationale qui prendrait la forme d'une entreprise conjointe où « l'État fédéral détiendrait 50 % des actions tandis que l'autre moitié serait distribuée entre quelque dix investisseurs du secteur privé⁹⁷ ». Des propositions analogues ont été examinées par au moins deux gouvernements provinciaux (l'Alberta et la Colombie-Britannique)⁹⁸. Certes, il n'existe pas de modèle universel susceptible de rallier tous les suffrages⁹⁹, mais le type de société commerciale qui revient le plus souvent dans les discussions, du moins au palier national, formerait une sorte d'organe central d'exportation et d'importation qui agirait également à titre d'intermédiaire commercial avec les pays étrangers pour le secteur industriel et le secteur des services. Il pourrait offrir des services commerciaux généraux (services d'analyse du marché, de commercialisation et de vente, d'achat, de transport, de soutien financier et d'échange bilatéral) ainsi

qu'une large gamme de services ayant trait à la vente, à l'organisation et à la gestion des grands projets d'immobilisations « clé en main¹⁰⁰ ».

On a tendance parfois à oublier que le Canada ne manque pas d'expérience dans le domaine des sociétés commerciales d'État. Les deux paliers de gouvernement ont créé depuis longtemps des organismes qui s'occupent d'échanges internationaux, notamment pour la commercialisation de nos produits de base. Au fédéral, la Commission canadienne du blé fait partie des rouages administratifs depuis 1935. La Corporation commerciale canadienne a, depuis 1946, joué un rôle limité en tant qu'organisme d'adjudication des marchés et d'approvisionnement pour les exportateurs de biens et de services canadiens. L'Office canadien du poisson salé et Canagrex sont de création plus récente. Ce dernier devait avoir pour mandat la commercialisation internationale de nos produits agricoles, mais certaines déclarations du nouveau gouvernement fédéral semblent remettre son avenir en question¹⁰¹. À l'échelon provincial, l'exemple le mieux connu de société de commercialisation est sans doute Canpotex, entreprise en participation qui regroupe la régie publique Potash Corporation of Saskatchewan et les producteurs de potasse du secteur privé de la province¹⁰². En plus de cette intervention au niveau de la commercialisation, les gouvernements fédéral et provinciaux ont également consacré beaucoup d'énergie à développer le commerce par une grande variété de programmes d'incitation fiscale, de subventions, d'information, de financement, d'assurance et d'aide à la restructuration¹⁰³.

Il ne nous appartient pas d'étudier dans quelle mesure le modèle japonais de société commerciale à forte participation de l'État répond aux besoins réels des exportateurs canadiens. Nous pouvons cependant affirmer que de nombreux observateurs avisés ne cessent de rappeler que les nombreuses fonctions qu'une société publique commerciale pourrait remplir pour les secteurs de la fabrication et des services sont actuellement complètement négligées au Canada¹⁰⁴.

La question mérite, en tout cas, qu'on s'y intéresse et nous amène tout naturellement à l'inscrire dans le cadre du fédéralisme. En effet, si l'on est convaincu de la nécessité de confier certaines fonctions à une société commerciale publique, la formule idéale serait-elle une entreprise *conjointe* regroupant les intérêts du gouvernement fédéral et d'au moins quelques gouvernements provinciaux, ou ne vaudrait-il pas mieux, au contraire, que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux intéressés agissent indépendamment les uns des autres? Dans l'analyse qui suit, nous tenterons de démontrer que la balance semble pencher du côté d'une action commune et que l'instrument le plus approprié de cette action concertée entre les deux paliers de gouvernement est l'entreprise en participation.

Nous accordons la préférence à l'entreprise conjointe pour plusieurs raisons. La première qui se présente à l'esprit est évidemment le souci

d'éviter les chevauchements ou les doubles emplois dans un domaine où les deux paliers de gouvernement interviennent. Il est difficile d'imaginer des situations où plusieurs organismes commerciaux fédéraux et provinciaux seraient supérieurs à une régie unique pour atteindre les objectifs des gouvernements concernés. Il faut penser également à la viabilité de l'organisme, critère encore plus important peut-être que l'efficacité, qui aurait tout à gagner de la collaboration. Par exemple, la mise en place d'un réseau mondial de spécialistes constitue la clé de la survie et de la réussite d'un tel organisme, et il est peu probable qu'une province seule réussisse à recruter, en nombre suffisant et dans tous les domaines de compétence, tout le personnel nécessaire pour mener à bien les activités de vente et d'achat que supposent les différents types de marchés internationaux. De la même manière, un organisme commercial capable de puiser au trésor de plusieurs gouvernements sera en meilleure position financière pour appuyer des projets d'envergure « clé en main ». Le Comité spécial de la Chambre des communes sur une société nationale de commerce estime que pour permettre à une telle société de participer à cinq projets d'immobilisations, dans les cinq premières années de son existence, ainsi qu'à des échanges généraux dont la valeur pourrait se chiffrer à un milliard de dollars, il faudrait disposer d'un avoir social de 300 millions de dollars¹⁰⁵. L'action conjointe apparaît comme un excellent instrument d'interaction entre les gouvernements fédéral et provinciaux si les besoins financiers sont à caractère répétitif et si les risques sont élevés. Enfin, le regroupement de plusieurs provinces offrirait la possibilité de trouver et d'engager les firmes les plus compétentes du secteur privé pour l'exécution de la panoplie de projets.

Dans la colonne négative du bilan, certains points sont à signaler. Tout d'abord, la dilution des attributions entre plusieurs gouvernements peut mener à des difficultés de direction et de responsabilité. En second lieu, comme c'est toujours le cas pour ce genre d'activité, il est difficile d'équilibrer les investissements et leur rendement. En politique, il est facile de traiter un autre palier de gouvernement de « resquilleur ». Enfin, il n'est pas inutile de rappeler la remarque que faisait Allan Tupper au sujet des initiatives du gouvernement fédéral dans le cadre de sa stratégie industrielle, mais qui s'applique fort bien au développement commercial conjoint : « [. . .] la volonté du Canada d'améliorer la situation de l'emploi et de l'industrie dans le contexte mondial soulève forcément la question du choix du lieu du développement industriel au pays même¹⁰⁶ ». De ce point de vue, une action conjointe ne manquera pas d'aviver les rancunes à l'égard du centre du Canada, que l'on accusera de profiter plus que les autres de la promotion des exportations dans les secteurs de l'industrie et des services. Seule, la formation d'un conseil d'administration assurant la représentation équitable de toutes les provinces pourrait apaiser ces craintes.

Si l'on prend pour hypothèse que les avantages l'emportent sur les inconvénients, il convient d'opter pour une action conjointe fédérale-provinciale, la solution d'une société en participation s'impose tout naturellement. On pourrait même avancer que les avantages d'une action commune dépendent directement de ce choix. Aucun autre instrument (p. ex. un programme à frais partagés) ne pourrait offrir la même souplesse juridique, le même sens de la justice dans les modalités d'association, les mêmes avantages en matière de recrutement du personnel et de gestion ni la même valeur symbolique dans les milieux internationaux.

En réalité, la plupart des autres instruments de stimulation du commerce ont déjà été mis à l'essai. Comme le signalent Tupper et Doern, il est de pratique courante au Canada « de créer une régie publique qu'on ajoute le plus souvent à tout un arsenal d'instruments existants qui se sont révélés insuffisants ou, du moins, que l'on juge comme tels¹⁰⁷ ». Au total, on pourrait faire valoir que l'ampleur des intérêts en jeu élimine pratiquement d'office toute organisation autre que celle de l'entreprise en participation. L'engagement du secteur privé est considéré par tous les observateurs comme étant de rigueur et la structure d'entreprise est la seule à offrir des mécanismes viables d'intégration de parties extérieures.

Certes, l'utilité prévue du modèle de l'entreprise en participation ne garantit pas qu'on évitera les difficultés inhérentes à sa mise sur pied et à son exploitation. Les provinces ne seront pas toutes intéressées à participer à une régie commerciale axée sur des produits manufacturiers et des services. Certaines, en effet, ne seraient concernées que si l'on y ajoutait les produits de base. D'autres encore pourraient préférer l'idée d'une société régionale de commerce (p. ex. le regroupement des provinces maritimes ou de l'Ouest qui se concentreraient sur un dosage judicieux de produits de base, de produits manufacturés et de services). Enfin, certaines provinces pourraient accepter d'apporter une mise de fonds limitée à une société nationale tout en exigeant une représentation à part entière au conseil d'administration, au même titre que les provinces à participation plus élevée.

De toute évidence, la réussite d'une entreprise en participation (notamment dans le domaine du développement commercial) ne peut se mesurer uniquement en termes de capacité à coordonner les actions parfois incompatibles et même concurrentielles des divers paliers de gouvernement. L'entreprise commerciale en participation doit avant tout être en mesure d'améliorer la situation du Canada dans le commerce international. Que les gouvernements participants soient confrontés à ce critère de rendement peut en soi servir de catalyseur pour assurer le succès de ce mécanisme d'interaction fédérale-provinciale. La société en participation regroupe les participants dans le même bateau, les met aux prises avec les mêmes données de base concernant les perspectives

et les difficultés du développement commercial dans certains secteurs précis et rend la réussite directement tributaire de la coopération et de l'art du compromis. Elle a en outre l'avantage de réduire considérablement les risques d'accusations réciproques en cas de revers. Bref, dans un domaine d'intervention comme celui des échanges internationaux où l'orientation commerciale est requise, où les risques sont élevés et où la participation du secteur privé est essentielle, la création d'une entreprise en participation pourrait fort bien s'avérer un complément utile aux divers mécanismes déjà en place d'interaction fédérale-provinciale.

Conclusion

Il y a déjà longtemps que le secteur privé a recours à la société en participation pour pénétrer de nouveaux marchés et atténuer le risque inhérent à la mise au point de nouveaux produits. En regroupant leurs qualités et leurs forces, les firmes participantes créent une société adaptée à la tâche qui, entière, est supérieure à ses parties.

L'expérience récente a démontré au Canada que, dans la poursuite d'objectifs communs, deux ou plusieurs gouvernements peuvent bénéficier d'un regroupement sous forme d'entreprise. En réalité, nos plus belles réussites confirment que c'est l'entreprise en participation intergouvernementale qui est la plus apte à intégrer des participants du secteur privé.

Dans le cas de la Fishery Products, la coparticipation d'envergure était sans doute la seule solution réaliste qui s'offrait pour concilier tous les intérêts économiques et sociaux en cause. En choisissant la structure de l'entreprise, il a été possible de réunir les divers acteurs dont il fallait conjuguer les forces dans une mission de sauvetage qui avait une signification énorme pour l'économie de la région. Cette interaction à trois niveaux, soit fédéral, provincial et privé, pourrait se révéler riche en enseignement et mérite d'être suivie de près.

Les avantages qui découlent d'une situation gagnant-gagnant sont manifestes dans le cas de la Forintek Canada et viennent appuyer la thèse suivant laquelle les activités de la société devraient être examinées de plus près en vue d'une adaptation possible dans d'autres secteurs d'intérêt commun. Notamment, l'intégration des activités de recherche de l'industrie privée peut être extrêmement avantageuse. Des études effectuées par le Conseil des sciences et d'autres organismes consultatifs ont insisté sur l'urgence d'assurer une meilleure coordination et d'obtenir un engagement national dans le domaine de la recherche et du développement au sein des milieux d'affaires et gouvernementaux canadiens. À titre de société en participation, Forintek peut offrir un modèle de fédéralisme en matière d'investissements susceptible d'aider à la réalisation de ces objectifs.

Dans notre plaidoyer en faveur d'une société nationale de commerce, nous en sommes encore aux étapes préliminaires d'analyse et d'études

institutionnelles. L'élément purement spéculatif de ces travaux s'appuie malgré tout sur le fait que notre pays n'est pas tout à fait novice dans le domaine des sociétés commerciales publiques, sur les qualités très attirantes du modèle japonais et sur la vigueur de la concurrence internationale. L'entreprise pourrait bien être la seule structure permettant de coordonner les activités des gouvernements fédéral et provinciaux surtout si (comme plusieurs le pensent) il faut obtenir la participation du secteur privé.

Parallèlement, nos études préliminaires suggèrent qu'il faut faire preuve de prudence et poursuivre les discussions. Toute entreprise conjointe comporte des écueils qui lui sont propres en fait d'orientation, de responsabilité, de position et de resquille.

L'inaptitude chronique des gouvernements provinciaux et fédéral à mettre en place des systèmes efficaces d'attribution des responsabilités et de reddition de comptes au sein de leurs propres entreprises n'incite guère à la confiance quant à leur capacité ou à leur volonté d'adopter des méthodes garantissant la responsabilité mutuelle dans une entreprise en participation¹⁰⁸. Les avantages de la répartition du risque entre les participants ne doivent pas faire oublier la nécessité de rendre des comptes et de déclarer les résultats.

Dans le même ordre d'idées, il importe de s'assurer que l'entreprise ne serve pas de moyen pour camoufler des subventions publiques dont bénéficieraient les associés du secteur privé. Il faut se prémunir également contre des modifications asymétriques qui pourraient toucher le fédéralisme au détriment d'un ou de plusieurs gouvernements restés à l'écart de l'entreprise. Il serait bon d'en profiter pour examiner les modalités de la participation et même pour définir une loi cadre régissant les conditions de l'appartenance multilatérale à ce type d'entreprise, tout en faisant cependant attention à ne pas s'embarrasser de formalités administratives et de structures rigides génératrices de retards qui auraient pour effet de rebuter les principaux associés, particulièrement ceux du secteur privé. L'entreprise en participation s'en trouverait rabaisée, malgré son nom, au niveau des simples comités intergouvernementaux.

La principale caractéristique qu'il importe peut-être de garder à l'esprit à propos des entreprises en participation est qu'il s'agit d'une entité distincte dotée de ses propres administrateurs, d'une direction autonome et d'objectifs d'entreprise. Tout le contraire, par conséquent, d'un club, d'une société de bénévolat ou d'une fédération de gouvernements membres et de participants associés.

Pour tirer parti au maximum de cet instrument dans les relations intergouvernementales, il faut comprendre dès le départ la nécessité de déléguer les pouvoirs discrétionnaires et les moyens financiers aux participants. C'est là la clé de la réussite de tout effort visant à combler des écarts, à coordonner des activités et à se serrer les coudes pour atteindre des objectifs communs.

La société en participation pourrait donc se révéler un instrument précieux d'amélioration des relations fédérales-provinciales dans certains domaines spécifiques d'intervention et dans un ensemble limité de situations.

Dernières observations et recommandations

Les points qui suivent font la synthèse des conclusions et recommandations présentées dans les sections traitant du partage des pouvoirs et des sociétés en participation réunissant deux ou plusieurs gouvernements.

La notion de régie publique constitue une extension non négligeable du pouvoir de dépenser, aux contours indéfinis, que détiennent tous les gouvernements du Canada et des signes très nets nous montrent que les provinces sont déterminées à créer leurs propres sociétés pour favoriser le développement local et donner suite à d'autres priorités.

Cette volonté de la part des gouvernement provinciaux s'est heurtée à la répartition des pouvoirs dans plusieurs domaines, dont les banques, le transport, le développement des ressources et l'énergie. Certains facteurs donnent à penser que les sociétés provinciales d'hydro-électricité et d'autres domaines énergétiques ont été créées en vue de profiter des exonérations fiscales fédérales consenties aux entreprises dont les actions ou les actifs appartiennent à 90 % ou plus à une province. L'importance de ce facteur d'évasion fiscale est difficile à mesurer et, de toute façon, l'application de l'exonération demeure assujettie au pouvoir fédéral de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* au détriment des entreprises provinciales. Le seul recours qui reste aux provinces, par conséquent, est de se prévaloir de la généreuse immunité fiscale prévue dans la *Loi constitutionnelle*. Mais l'issue de toute action en ce sens demeure pour le moins douteuse.

C'est généralement dans un contexte global qu'il faut évaluer la portée des entreprises provinciales. Compte tenu de la croissance des activités de l'État au Canada depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ainsi que de l'incidence extérieure des autres interventions des provinces, l'influence des sociétés publiques provinciales sur le partage des pouvoirs peut être qualifiée de relativement faible.

Cependant, l'essor des caisses d'épargne provinciales crée une situation qui mérite d'être surveillée en raison de l'ampleur des fonds qui peuvent être investis sur les marchés boursiers dans de grosses entreprises nationales dont les actions circulent librement. La Caisse de dépôt a innové dans ce domaine, mais la controverse suscitée par le projet de loi S-31 porte à croire que le fédéralisme canadien, de même que les relations entre les deux paliers de gouvernement et le secteur privé, pourraient subir de fortes pressions si le modèle de la Caisse de dépôt devait se généraliser dans les autres provinces. Quoi qu'il en soit,

en raison de l'effet modérateur qu'assure le pouvoir de réglementation fédérale, le cas de la Caisse de dépôt est demeuré jusqu'à présent d'importance marginale.

Comme nous l'avons signalé plus tôt, l'essor des entreprises publiques est une nouvelle preuve que le partage officiel des pouvoirs devient de plus en plus accessoire dans la dynamique du fédéralisme moderne. Les prises de participation par un palier de gouvernement dans des secteurs réglementés par un autre nous montrent que l'essence du fédéralisme se trouve dans le partage, et non dans la division, des pouvoirs des gouvernements participants.

L'entreprise publique en participation apparaît comme un mécanisme prometteur permettant à deux gouvernements ou davantage de partager les pouvoirs, de regrouper leurs intérêts et de créer une situation gagnant-gagnant à la poursuite d'objectifs communs, pour surmonter des difficultés ou pour défendre des intérêts.

L'expérience passée nous apprend également que la participation du secteur privé peut être mise à contribution au Canada pour la création d'une entreprise mixte viable. Notre système fédéral est suffisamment souple pour intégrer, et le secteur privé et les deux paliers de gouvernement dans une même entreprise en collaboration.

Les domaines qui offrent le plus de possibilités d'avenir pour l'entreprise en participation sont sans doute ceux de la recherche et du développement, du sauvetage d'entreprises, de la coordination du commerce international, du financement de mégaprojets et de la stimulation des technologies de pointe. Dans chacun de ces secteurs, la dilution du risque et la souplesse opérationnelle sont des exigences auxquelles répond avantageusement la société en participation.

Notre défense du modèle de collaboration ne doit pas faire oublier cependant les difficultés et les lacunes de l'expérience vécue jusqu'à présent. Il faut donc s'arrêter pour réfléchir au problème de la répartition des responsabilités et de l'obligation de rendre des comptes tout en mettant en évidence qu'il faut une volonté politique pour que les entreprises intergouvernementales puissent porter des fruits.

Notes

Cette étude est une traduction de l'anglais. L'original a été achevé en octobre 1984.

1. Allan Tupper et G. Bruce Doern, « Public Corporations and Public Policy in Canada » dans Allan Tupper et G. Bruce Doern (édit.), *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1982, p. 27.
2. J.W. Langford, « Public Corporations in the 1980s: Moving from Rhetoric to Analysis », *Administration publique du Canada*, vol. 25, hiver 1982, p. 619-637.
3. Voir A. Doern, « Public Administration: Federalism and Intergovernmental Relations », *Administration publique du Canada*, vol. 25, hiver 1982, p. 564-579; M.J. Trebilcock et al. (édit.), *Federalism and the Canadian Economic Union*, Toronto, University of Toronto Press, pour le Conseil économique de l'Ontario, 1983.
4. Voir, par exemple, Tupper et Doern, « Public Corporations », p. 27 et 28.
5. Une fuite au sein de la fonction publique de la Colombie-Britannique nous a permis d'obtenir deux notes de service rédigées au début des années 1980 par des conseillers politiques supérieurs et mettant en évidence les menaces qui pèsent sur le gouvernement de la Colombie-Britannique dans la poursuite de ses propres objectifs économiques. Dans les deux documents, certaines sociétés d'État nationales, comme Pétro-Canada, sont dépeintes comme des instruments maléfiques de la stratégie d'Ottawa.
6. Ces trois questions sont soulevées dans les analyses de G. Stevenson, *Unfulfilled Union*, Toronto, Gage, 1979, chap. 5; G. Stevenson, « The Political Economy Tradition and Canadian Federalism », *Études d'économie politique*, vol. 6, automne 1981, p. 184; R.A. Young, P. Faucher, A. Blais, *Two Concepts of Province-Building: A Critique*, document présenté à la Conférence annuelle de l'Association canadienne de sciences politiques, Vancouver, juin 1983, p. 36 et 37.
7. Dans l'une de nos études de cas portant sur les sociétés en participation à but non lucratif (Forintek Canada), les gouvernements participants ne sont pas des membres au sens juridique du terme; ils n'en nomment pas moins les administrateurs du conseil et semblent soumis à toutes les dispositions pertinentes de la seconde partie de la *Loi sur les corporations canadiennes* traitant des responsabilités et des obligations des membres.
8. Tupper et Doern, « Public Corporations », p. 27 et 28.
9. Voir Tupper, « Pacific Western Airlines » dans Tupper et Doern (édit.), *Public Corporations*, chap. 8.
10. J.R.S. Prichard et J. Benedickson, « Securing the Canadian Economic Union: Federalism and Internal Barriers to Trade » dans M.J. Trebilcock et al. (édit.), *Federalism and the Canadian Economic Union*, Toronto, University of Toronto Press, pour le Conseil économique de l'Ontario, 1983, chap. 1.
11. Voir Tupper et Doern, « Public Corporations », et Langford, « Public Corporations in the 1980s ».
12. Allan Tupper, *Public Money in the Private Sector*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1982, p. 53.
13. Ministère du Revenu national, Impôt, Bulletin d'interprétation n° IT-347R, 20 septembre 1982, art. 6.
14. Voir Gordon Bale, « Reciprocal Tax Immunity in a Federation », *Revue du Barreau canadien*, vol. 61, 1983, p. 678-681.
15. *Ibid.* Bale fait valoir à la p. 679 que la perception d'impôts auprès des sociétés publiques par un autre palier de gouvernement est autorisée par la Constitution et il conteste par conséquent la déclaration du Groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux (voir Fédéralisme fiscal au Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 182) suivant laquelle « il conviendrait peut-être de modifier la Constitution pour permettre l'imposition des sociétés publiques » dans l'hypothèse où ces sociétés « se généraliseraient ».
16. Par exemple, la question de compétence a refait surface au sujet des programmes sociaux après avoir été poussée dans l'ombre par les problèmes des années 1960 concernant l'expansion des programmes et la qualité des services.

17. Au moins sept lois distinctes ont été promulguées par Ottawa et les trois provinces de l'Ouest dans les trois mois ayant précédé les conférences fédérales-provinciales sur l'énergie de janvier 1974. R.J. Harrison, *Natural Resources and the Constitution*, exposé présenté au Canadian Petroleum Law Foundation Research Symposium, Jasper, Alberta, le 7 juin 1979, p. 7. En 1980, le Programme énergétique national donna lieu à plusieurs initiatives législatives dont le projet de loi C-48, la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, qui donnait à Pétro-Canada des droits d'exploitation sur 25 % des terres domaniales du Canada et le projet de loi C-57, qui instaurait une taxe d'accise et des impôts sur le revenu.
18. Peter Foster, « The Power of Petro-Can », *Saturday Night*, octobre 1981, p. 55 et 56.
19. Harrison, « Natural Resources », p. 30-34.
20. *Alberta Report*, le 25 juillet 1983, p. 12, et le 1^{er} août 1983, p. 16. Les premiers résultats, positifs, des forages furent annoncés en mai 1984. *Times-Colonist*, Victoria, le 17 mai 1984.
21. La perte de suprématie est un thème dominant en Colombie-Britannique; toutefois, la province dispose effectivement de pouvoirs considérables (en vertu de l'art. 109 de la *Loi constitutionnelle de 1982*) dans l'exploitation et la conservation des ressources des terres domaniales provinciales. Par exemple, les allégations voulant que Pétro-Canada « thésaurise ses baux » ne tiennent pas compte du fait que la province est habilitée à réglementer les travaux dans les terres cédées à bail. On a affirmé que la Colombie-Britannique avait augmenté le loyer des baux pour stimuler les travaux ou pour provoquer la rétrocession des baux par le biais de la modification de 1974 à la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*. Voir Dale Jordan, « Petroleum Leasing in British Columbia » dans M. Crommelin et A.R. Thompson (édit.), *Mineral Leasing as an Instrument of Public Policy*, Vancouver, University of B.C. Press, 1977, p. 250.
22. Colombie-Britannique, Assemblée législative, *Debates*, le 26 juin 1979, p. 406.
23. *Ibid.*, p. 381.
24. M. Jenkin, « The Prospects for a New National Policy », *Revue d'études canadiennes*, vol. 14, automne 1979, p. 133.
25. W.T. Stanbury, *Changes in the Use of Governing Instruments by the Federal Government*, inédit, 1982, p. 17, ci-après appelé *Governing Instruments*.
26. Le projet de loi S-31 a été déposé par le sénateur Olson sans consultation préalable des gouvernements provinciaux et sans préavis. Dans un communiqué émanant de Consommation et Corporations Canada (daté du 2 novembre 1982), on pouvait lire que « la loi, qui prend effet dès aujourd'hui, a pour principal objet le secteur des transports et s'applique aux exploitants d'oléoducs interprovinciaux et internationaux, de chemins de fer, de compagnies de transport aérien ou maritime, d'entreprises de camionnage, d'autocars et de pipelines de produits de base ». Le projet de loi S-31 avait été élaboré par le Bureau de la politique de concurrence de Consommation et Corporations Canada. Le ministère des Finances refusa l'offre de participation et le ministère des Transports se tint lui aussi à l'écart.
27. Comme Tupper le fait remarquer judicieusement, « sans qu'on l'eût voulu, le projet de loi S-31 suscita un débat sur deux questions qui sont rarement liées dans le discours politique canadien : l'équilibre entre les secteurs public et privé, la division du travail entre les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux ». Allan Tupper, *Bill S-31 and the Federalism of State Capitalism*, document de travail n° 18, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, août 1983, p. 34, ci-après Tupper, *Bill S-31*.
28. *Ibid.*, p. 7 à 8, et voir de façon générale, A. Tupper, « The Alberta Heritage Savings Trust Fund: An Overview of the Issues », *Analyse de politiques*, supplément, février 1980, p. 6.
29. Jean Campeau, directeur général de la Caisse, aurait fait la déclaration suivante : « En particulier lorsque l'investissement est de taille, la Caisse doit [. . .] veiller à l'intérêt de tous ses actionnaires. Mais la Caisse joue ce rôle au sein des conseils d'administration des entreprises dans lesquelles elle investit grâce à des membres nommés par elle en provenance surtout du secteur privé » (voir *The Globe and Mail*, le 3 mars 1982).

30. Ce n'est qu'à la suite des contestations de l'Ontario et du gouvernement fédéral que la Caisse finit par accepter de publier des rapports d'activité. Dans son rapport annuel de 1982, elle donnait la première vue d'ensemble de ses principales participations (voir *The Globe and Mail*, le 3 décembre 1983).
31. Voir Wendy Kerr, « Policy Shifts Revives Row Over Caisse's Role », *The Globe and Mail*, le 11 avril 1981.
32. *The Globe and Mail*, le 4 novembre 1982; Stanbury, *Governing Instruments*, p. 21-23; Tupper, *Bill S-31*, p. 5.
33. Ces remarques devaient être « nuancées » plus tard par Campeau (voir *The Globe and Mail*, le 3 décembre 1983).
34. Tupper, *Bill S-31*, p. 35, conclut non sans pertinence : « En mettant au grand jour la complexité de l'économie mixte du Canada, la tempête soulevée par le projet de loi S-31 fera peut-être prendre conscience aux divers acteurs de ce qu'est la réalité. On ne pourra maîtriser le fédéralisme dans un État capitaliste que si l'on est davantage sensibilisé à son existence. »
35. M.J. Trebilcock et J.R.S. Prichard, « Crown Corporations: The Calculus of Instrument Choice » dans J.R.S. Prichard (édit.), *Crown Corporation in Canada*, Toronto, Butterworth, 1983, p. 30.
36. *Loi nationale sur les transports*, 1970 S.R.C., N-17y, art. 27.
37. A. Tupper, « Pacific Western Airlines » dans Tupper et Doern (édit.), *Public Corporations*, p. 289.
38. *Financial Post*, le 2 novembre 1974, p. 9. Le danger que présentait la White Pass est surévalué. Le conseil d'administration de la compagnie PWA avait refusé l'offre d'achat de la White Pass and Yukon et il est possible que la CCT n'ait pas reçu favorablement la demande en raison de la perte de concurrence provoquée par la fusion des filiales de camionnage des entreprises au Yukon.
39. John Richards et Larry Pratt, *Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West*, Toronto, McClelland and Stewart, 1979, p. 216.
40. *Alberta Report*, le 26 avril 1982, p. 44 et 45, et Tupper, « Pacific Western Airlines », p. 294 et 295.
41. Tupper, « Pacific Western Airlines », p. 296.
42. L'attitude du gouvernement fédéral fut très différente en 1981 au sujet du plan de fusion de Québécoir et de Nordair, proposition anéantie par le gouvernement du Québec lorsqu'il prit une participation minoritaire dans Québécoir. Un an plus tard, le ministre des Transports, Jean-Luc Pepin, recommandait la restructuration de Québécoir qui ferait peau neuve en se débarrassant de ses dettes et qui renaîtrait sous la forme de « Québécoir II », régi conjointement par Air Canada et le gouvernement du Québec (ou son représentant). C'est Air Canada qui devait dans ce cas en avoir la direction; mais, manifestement irrité à la suite d'une série d'échecs, le ministre Pepin déclara que si le gouvernement du Québec n'aimait pas la proposition, il n'avait qu'à absorber Québécoir lui-même. Même si, en pratique, les effets d'une telle décision auraient été quelque peu neutralisés par la présence de Nordair sur de larges secteurs du même marché, la vente subséquente des intérêts d'Air Canada dans Nordair (mai 1984) aurait pu mener à une situation tout à fait semblable à celle qu'on a connue en Alberta en 1977. La différence dans l'orientation fédérale est marquée. Aussi semble-t-il à présent que le gouvernement fédéral se trouve dans une position de force qui lui permet de décréter des exemptions à l'application de certaines lois. Voir *The Globe and Mail*, le 22 novembre 1982, p. B1; le 24 novembre 1982, p. B5, et le 2 juin 1984, p. B16. Se reporter également à Tupper, « Pacific Western Airlines », p. 298.
43. Tupper, « Pacific Western Airlines », p. 311.
44. Bien que le gouvernement ait enjoint la PWA de prendre en considération l'incidence de ses décisions sur les petits transporteurs de l'Alberta, ses activités, avec l'assentiment sinon l'encouragement du ministre des Transports, ont confiné à la concurrence déloyale contre les petits transporteurs de troisième ordre, comme Time Air de Lethbridge. Le conflit ne se dissipa que lorsque la PWA se porta acquiescente d'une participation de 40 % dans Time Air à l'automne de 1983. *Ibid.*, p. 309, et *Alberta Report*, le 26 septembre 1983, p. 71.

45. *Savings and Trust Corporation of British Columbia Act*, 1975 S.B.C., c. 68, sanctionnée le 26 juin 1975.
46. *Vancouver Province*, le 17 mai 1975.
47. L'article 42 stipule que « cette Loi prendra effet le jour qui sera fixé par proclamation ». Le gouvernement créditiste n'a jamais manifesté d'intérêt pour la création de B.C. Savings.
48. Walter Stewart, *Towers of Gold — Feet of Clay: The Canadian Banks*, Toronto, Totem, 1983, p. 41.
49. *Western Economic Opportunities Conference*, les 24–26 juillet 1973, Calgary, « Capital Financing and Regional Financial Institutions », cité dans J.N. Benson, *Provincial Government Banks: A Case Study of Regional Response to National Institutions*, Vancouver, Institut Fraser, 1978, p. 12.
50. *Ibid.*, p. 35.
51. *Ibid.*, p. 24 et 25.
52. *Savings and Trust Corporation Act*, par. 4(1).
53. Ces faits apparaissent évidents lorsqu'on relit le discours de seconde lecture du premier ministre Barrett. Colombie-Britannique, Assemblée législative, *Debates*, le 30 mai 1975, p. 2887; et Benson, *Provincial Government Banks*, p. 31.
54. British Columbia Energy Commission, *Report on Matters Concerning the Natural Gas Industry in British Columbia*, Vancouver, septembre 1973, tableau I-23 et II-1 à II-6.
55. Colombie-Britannique, *Debates*, le 23 octobre 1973, p. 854.
56. *Ibid.*, p. 852 et 853; et BCEC, *Natural Gas Industry*, tableau III-9.
57. 1973 S.B.C., c. 140.
58. *Vancouver Sun*, le 20 décembre 1980, p. 1. La question a trouvé un dénouement politique en septembre 1981 grâce aux accords fédéraux-provinciaux sur l'énergie.
59. Colombie-Britannique, Ministry of Energy, Mines and Petroleum Resources, *A Report on the Marketing of British Columbia Natural Gas*, Victoria, février 1983.
60. L'usine de méthanol de la Ocelot Industries Ltd de Kitimat se trouve en difficulté et, en cas de faillite, la BCPC en tant que créancière privilégiée pourrait devenir beaucoup plus active et, ironiquement, dans des activités beaucoup plus proches du mandat législatif original du NPD. Voir *The Globe and Mail*, le 7 juin 1984, p. B9.
61. Groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux, *Fiscal Federalism in Canada*, p. 191.
62. J.R. Smallwood, *I Chose Canada*, Toronto, Macmillan, 1981, 353.
63. 1970–1971–1972 S.C., c. 63, al. 149(1)d).
64. Philip Smith, *Brinco: The Story of Churchill Falls*, Toronto, McClelland and Stewart, 1975, p. 100 et 160.
65. 1968–1969 S.C., c. 44, par. 14(1).
66. Trebilcock et Prichard, « Crown Corporations », p. 48.
67. A.R. Vining, « Provincial Hydro Utilities » dans Doern et Tupper (édit.), *Public Corporations*, p. 161.
68. W.A.C. Bennett, « Why I took Over B.C. Electric », *Monetary Times*, novembre 1961, p. 20 et 21, cité dans *ibid.*, p. 185, n. 53.
69. Vining, « Provincial Hydro Utilities », p. 174 et 175.
70. *Financial Post*, le 2 novembre 1974, p. 9.
71. P. Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities, Promises*, New York, Harper and Row, 1974, p. 720.
72. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *L'enjeu*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 64–67.
73. Voir R. Simeon, « A Summary of Proceedings » dans R. Simeon (édit.), *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979, p. 1–16.
74. Voir la note 7.

75. Cette définition est adaptée de J. Tomlinson, *The Joint Venture Process in International Business*, Cambridge, MIT Press, 1970. Nous employons les termes d'entreprise en participation et de société conjointe comme synonymes sans tenir compte des distinctions apportées par M. Prince et G.B. Doern dans *The Origins of Public Enterprise in the Canadian Mineral Sector: Provincial Case Studies and the National Policy Climate*, Kingston, Centre for Resource Studies, Université Queen's, étude préparée pour le compte du Centre for Policy and Program Assessment de l'École d'administration publique de l'Université Carleton, septembre 1983, chap. 1. Dans la définition, il ne faut pas négliger non plus certaines entités qui peuvent ressembler à des entreprises en participation sans l'être véritablement. Par exemple, si la Canada-Nova Scotia Offshore Oil and Gas Board constitue un organisme « en participation » disposant de certains pouvoirs de réglementation et de contrôle relativement au Venture Development Project, il ne s'agit pas d'une entreprise constituée proprement dite et les deux gouvernements n'ont pas de lien de propriété ou de participation conjointe avec l'organisme.
76. Voir J. Langford et K. Huffman, « The Unchartered Universe of Federal Public Corporations » dans Trebilcock et Prichard (édit.), *Crown Corporations in Canada*, p. 231 et 232.
77. Voir C. Eckel et A. Vining, « Toward a Positive Theory of Joint Enterprise » dans W. Stanbury et F. Thompson (édit.), *Managing Public Enterprises*, New York, Praeger, 1982, p. 209-224.
78. Si nous avons élargi notre corpus d'analyse pour inclure les entreprises en participation détenues indirectement par les gouvernements participants, nous aurions pu ajouter à la liste les types suivants de sociétés : *Allelix*, association avec le secteur privé appartenant à 50 % à la Corporation de développement du Canada, à 30 % à John Labatt Ltd et à 20 % à l'Ontario Development Corporation par l'intermédiaire de son programme BILD (Board of Industrial Leadership and Development); *Key Lake Mining Ltd*, entreprise en participation dont la Saskatchewan Mining Development Corporation détient 50 % des actions, Eldor Resources Ltd (filiale de Eldorado Nucléaire Ltée) 25 % et Uranex Exploration and Mining Ltd (société régie par des intérêts allemands) 25 %.
79. Voir Peter Cook, *Massey at the Brink*, Toronto, Collins, 1981; D. Francis, « Bailing out the Titanic », *Canadian Business*, juin 1981, p. 47 et *infra*; et *Macleans*, le 23 mai 1983, p. 44.
80. *Canadian Business*, mars 1982, p. 104 et s.
81. Voir L. Pratt, *The Tar Sands: Syncrude and the Politics of Oil*, Edmonton, Hurtig, 1976; et Peter Foster, *The Blue-Eyed Sheiks: The Canadian Oil Establishment*, Toronto, Collins Publishers, 1979, en particulier le chap. 6.
82. J. Stefan Dupré, « Réflexions sur l'efficacité du fédéralisme de concertation », étude n° 1 du présent volume.
83. Canada, *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique. Points saillants et recommandations*, rapport du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, décembre 1982, p. 157, ci-après appelé le *Rapport Kirby : points saillants*.
84. Robert L. Mansell et Lawrence Copithorne, « Les disparités économiques régionales au Canada : un tour d'horizon » dans *Les disparités et les adaptations inter-régionales*, vol. 64 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 50 et 51.
85. Canada, Ministère des Pêches et Océans, « La restructuration des pêches de l'Atlantique », le 22 novembre 1983, p. 1 et 8, v.o. Les emplois touchés à Terre-Neuve sont chiffrés à 15 000.
86. Groupe de travail, *Rapport Kirby : points saillants*, p. 159 et 160.
87. L'actuel projet de loi C-170 prévoit jusqu'à 100 millions de dollars de prêts garantis (par 6(2)). Ces dispositions plutôt larges ne sont pas censées servir pour des entreprises restructurées mais sont plutôt réservées aux entreprises « soumises aux décisions réglementaires de l'État ». Voir Canada, Ministère des Pêches et Océans, « La restructuration des pêches de l'Atlantique », p. 13 et 14, v.o.

88. Groupe de travail, *Rapport Kirby : points saillants*, p. 158.
89. Canada, Ministère des Pêches et Océans, « La restructuration des pêches de l'Atlantique », p. 9, v.o. Les craintes de nationalisation s'appuient dans une large mesure sur les accords de commercialisation passés par l'État. Voir l'exposé devant la Commission royale du Conseil des pêches du Canada, le 22 septembre 1983, p. 5.
90. *Agreement Between the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador Concerning the Restructuring of the Newfoundland Fisheries*, le 26 septembre 1983, p. 6; et Canada, Ministère des Pêches et Océans, « La restructuration des pêches de l'Atlantique », p. 11 et 12, v.o.
91. *ForesTalk Resource Magazine*, printemps 1983, p. 11.
92. 1970 S.R.C., c. C-32.
93. Pour une analyse de la justification de l'intervention publique dans la répartition des ressources de recherche et de développement scientifiques, voir D.G. McFetridge, *Government Support of Scientific R&D*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1977, chap. 1.
94. Canada, Chambre des communes, Comité permanent des pêches et forêts, *Rapport n° 10*, le 27 novembre 1979, p. 34 (v.o.).
95. *The Globe and Mail*, le 12 mars 1979.
96. Voir V. Tsurumi, *Sogoshosha: Engines of Export-Based Growth*, éd. rév., Montréal, Institut de recherches politiques, 1983, en particulier le chap. 8.
97. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur une société nationale du commerce, Quatrième rapport, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, Introduction.
98. B. Popp, « The Role of a Provincial Trading Corporation in B.C. », *Management Report*, Victoria (C.-B.), Université de Victoria, School of Public Administration, le 17 février 1982.
99. Voir C.J. McMillan, « A National Export Trading House », *Analyse de politiques*, vol. 3, automne 1981, p. 569-583.
100. Canada, Chambre des communes, Comité spécial, Quatrième rapport, chap. 5.
101. Il est difficile de résister à la tentation d'ajouter à la liste le tristement célèbre cartel de l'uranium. Bien que de structure nettement « non conventionnelle », Canagrex avait la possibilité de faire participer le secteur privé à l'entreprise.
102. Voir J.K. Laux et M.A. Molot, « The Potash Corporation of Saskatchewan » dans Tupper et Doern, *Public Corporations*, p. 200.
103. Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Canadian Trade Policy for the 1980s: A Discussion Paper*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983; P. Proulx, *Trade Liberalization and Industrial Adjustment Policy for Canada*, document préparé pour la Canada-U.S.A. Trade Relations Conference, Provo, Utah, le 30 mars 1984; A. Raynauld, J.-M. Dufour et D. Racette, L'aide publique au financement des exportations, étude préparée pour le compte du Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983.
104. Voir Tsurumi, *Sogoshosha*; et McMillan, « A National Export Trading House ».
105. Canada, Chambre des communes, Comité spécial, Quatrième rapport, chap. 6.
106. Tupper, *Public Money in the Private Sector*, p. 7.
107. Tupper et Doern, « Public Corporations », p. 19.
108. L'expérience australienne, caractérisée par des systèmes qui permettent aux autorités intergouvernementales de rendre des comptes, nous montre qu'il ne faut pas faire preuve d'un pessimisme intégral. Voir R.L. Wettenhall, « Quangos, Quagos and the Problems of Non-Ministerial Organization » dans G.R. Curow et C. Saunders, *Quangos: The Australian Experience*, Sydney, Hale & Iremonger, 1983, p. 41 et 42.



Le partage des pouvoirs et les municipalités

JACQUES L'HEUREUX

Introduction

Une municipalité peut être définie comme un corps politique qui est formé par les habitants d'un territoire déterminé et qui possède des pouvoirs de nature locale qu'il peut exercer de façon autonome. Une municipalité suppose donc en premier lieu un territoire géographique déterminé. Elle suppose ensuite le gouvernement de ce territoire par ses habitants, qui éliront des personnes pour les représenter. Elle suppose en outre des pouvoirs de nature locale. Elle suppose enfin un certain degré d'autonomie, qui permette à la municipalité d'exercer ses pouvoirs, ou du moins la majorité de ceux-ci, librement, sans contrôle extérieur, et qui lui accorde les moyens financiers de le faire, c'est-à-dire des sources de revenus autonomes.

Les premières institutions municipales canadiennes remontent au 20 septembre 1663, au moment où le Conseil souverain de la Nouvelle-France adoptait une ordonnance décrétant l'élection d'un maire et de deux échevins pour la ville de Québec¹. Ces institutions n'ont cependant pas duré longtemps². Un autre essai d'instauration d'institutions municipales pour la ville de Québec en 1673 connut le même insuccès³.

La première instauration générale d'institutions municipales date de 1793, au moment de l'adoption par le Haut-Canada de l'*Act to provide for the nomination and appointment of Parish and Town Officers within the Province*⁴. Ces institutions municipales étaient encore minimales, mais elles ont été le germe des institutions municipales au Canada.

Dans le Bas-Canada, la première organisation générale d'institutions municipales ne remonte qu'à 1840⁵. La « Cité de Québec » et la « Cité de Montréal » étaient cependant constituées depuis 1831⁶.

Toutes les provinces canadiennes comptent présentement des institutions municipales. Il y a donc trois ordres de gouvernement au

Canada : l'ordre fédéral, l'ordre provincial et l'ordre municipal. Seuls les deux premiers sont protégés par la Constitution.

Nous étudierons les problèmes engendrés par le partage des pouvoirs prévu par la Constitution canadienne relativement au domaine municipal et nous énoncerons des solutions pour résoudre ou du moins réduire ces problèmes. Nous considérerons successivement le fondement des institutions municipales, la compétence provinciale, les pouvoirs fédéraux et le statut des municipalités.

Le fondement des institutions municipales

Avant d'étudier les diverses solutions qui pourraient être apportées aux problèmes des municipalités relativement au partage des pouvoirs, il est essentiel de décrire le fondement, le but des institutions municipales. La valeur relative de telle ou telle solution dépend en effet de l'idée qu'on se fait de la municipalité et de la démocratie.

Les institutions municipales ont deux buts. En premier lieu, elles doivent fournir efficacement certains services à la population. En second lieu, elles doivent permettre à la population d'un territoire déterminé de diriger ses propres affaires locales elle-même, de façon autonome⁷.

Le premier but est donc de nature administrative. Une administration locale est plus en mesure de fournir efficacement certains services, qu'elle peut adapter aux préférences et aux besoins locaux.

Le second but, beaucoup plus fondamental, est de nature politique. La population se dote d'une autorité politique. Elle est autonome relativement aux questions qui relèvent de sa compétence et n'est donc pas sans cesse contrôlée par d'autres autorités administratives. Elle peut se distinguer des autres municipalités par ses choix et ses priorités. Le citoyen peut donc choisir entre diverses municipalités voisines celle dont les choix, les priorités et les services correspondent le plus à ses préférences personnelles⁸. La municipalité est source d'initiative locale et d'indépendance. Elle permet la représentation des populations locales.

La participation de la population est un objectif essentiel dans un pays démocratique comme le nôtre; d'autant plus qu'au Canada, en cette fin du XX^e siècle, la participation aux autres ordres de gouvernement est plutôt réduite. En effet, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sont par nature d'énormes administrations qui laissent relativement peu de place aux élus et à la démocratie dans leur fonctionnement. L'administration est lointaine et peu accessible. Comme la tendance habituelle de celui qui détient un pouvoir est malheureusement de vouloir l'augmenter sans cesse, de penser qu'il est le meilleur et qu'il a le monopole de la vérité et de la compétence, l'administration tend à tout centraliser.

La population a donc peu d'espoir de participer aux décisions, et encore moins de pouvoir les influencer de façon significative. Le senti-

ment d'impuissance et de frustration du citoyen ne ferait qu'augmenter constamment si ce n'était des municipalités, qui servent de contrepoids à cette énorme organisation. Les idées de participation, d'appartenance et de rôle à jouer augmentent sans cesse à mesure qu'augmente l'éducation de la population. Or, la population canadienne est de plus en plus éduquée, renseignée et compétente et elle est appelée à le devenir davantage.

En fait, même si le Canada est l'un des pays les plus démocratiques au monde, la participation de la population canadienne aux ordres fédéral et provincial de gouvernement se limite à voter à tous les quatre ou cinq ans pour un parti et même surtout pour un premier ministre qui, si son parti possède la majorité absolue, gouvernera un peu comme un « roi » avec l'aide de quelques ministres, de quelques conseillers et de quelques hauts fonctionnaires. L'opposition peut évidemment jouer un rôle. Les libertés fondamentales existent. Il y a des élections libres à l'occasion desquelles la population peut renvoyer son « monarque ». On peut se demander, cependant, si cette démocratie n'est pas maintenant trop minimale. Elle a été conçue à une époque où la population était peu instruite, où les moyens de communication étaient beaucoup moins efficaces et les techniques beaucoup moins perfectionnées, où les députés avaient un rôle beaucoup plus important. On peut se demander si la démocratie ne devrait pas être repensée complètement.

La participation réelle de la population à l'ordre municipal demeure cependant possible. C'est là qu'elle peut se faire le plus facilement et le plus naturellement. Les municipalités servent ainsi de contrepoids essentiel à l'éloignement et au peu d'accessibilité des deux autres ordres de gouvernement.

La représentativité des municipalités est aussi grande que celle des deux autres ordres. Les membres des conseils municipaux sont élus, comme les députés fédéraux et les députés provinciaux. Les municipalités représentent donc une force politique très grande dont elles n'ont pas toujours suffisamment conscience. La force politique des grandes villes, en particulier, est considérable, étant donné leur population et leur force économique. À noter que vingt-cinq villes canadiennes ont une population plus élevée que celle de la plus petite province du pays⁹.

On a prétendu que les institutions municipales sont antidémocratiques. On a donné pour motif qu'elles favorisent la diversité alors que la démocratie exige l'égalité de tous et le triomphe de la majorité¹⁰. Cette opinion n'est pas convaincante¹¹. L'égalité ainsi prônée n'est pas une véritable égalité. Elle est un égalitarisme théorique contraire à la véritable égalité. Elle est la dictature de la majorité, du 51 % sur le 49 %. Elle est la négation des minorités. Elle est la négation de la liberté de chacun de vivre comme il le désire. Au contraire, la véritable égalité suppose la liberté, le respect des minorités, le droit de chacun de vivre comme il le désire.

Il est normal que les services soient différents d'une municipalité à l'autre, à condition évidemment que les services absolument essentiels soient offerts. Les besoins des diverses municipalités ne sont pas tous les mêmes. Il est normal, par exemple, qu'une grande ville offre plus de services qu'une petite. Par ailleurs, les préférences de la population peuvent varier selon les municipalités. La demande de services dépend de la municipalité. Elle dépend de facteurs tels que la densité et l'âge de la population, le degré d'urbanisation, les caractéristiques physiques de la municipalité et les préférences des individus¹².

On a accusé les municipalités d'incompétence, de corruption et d'esprit de clocher¹³, mais ces accusations n'ont jamais été fondées sur une étude sérieuse. Elles forment un folklore qui rassure les centralistes de tout acabit et les renforce dans leur tranquille et peu démocratique conviction qu'ils sont seuls à posséder la compétence, l'honnêteté et la largeur d'esprit, et qu'en conséquence ils doivent posséder tous les pouvoirs importants et contrôler étroitement les autres autorités. De telles accusations évitent aux centralistes fédéraux aussi bien que provinciaux d'avoir à faire l'effort d'imagination et de collaboration que demande un régime décentralisé. L'ironie de la situation échappe à certains politiciens et fonctionnaires provinciaux qui reprochent fortement aux autorités fédérales d'être trop centralistes, alors qu'ils sont eux-mêmes très centralisateurs vis-à-vis les municipalités.

Les accusations d'incompétence généralisée portées contre les autorités municipales actuelles n'ont jamais été prouvées et nous paraissent injustifiées. Les idées ont d'ailleurs évolué sur ce point. L'une des conclusions du dixième colloque national de l'Institut d'administration publique du Canada tenu en octobre 1979 et portant sur « Le gouvernement municipal dans le labyrinthe intergouvernemental », était justement que, par rapport à la situation qui existait dix ans auparavant, « la thèse selon laquelle les élus et les fonctionnaires municipaux sont essentiellement incompétents et incapables d'une analyse valable et d'un rôle de décision » a été « laiss[é] derrière », alors qu'elle semblait « jadis jouir d'un vaste soutien »¹⁴. En fait, il est loin d'être certain que la compétence moyenne des élus municipaux dans l'exercice de leurs pouvoirs soit inférieure à la compétence moyenne des députés fédéraux et provinciaux, ni que la compétence moyenne des maires des grandes villes soit inférieure à la compétence moyenne des ministres fédéraux et provinciaux. De même, la compétence des fonctionnaires des grandes villes dans l'exercice de leurs pouvoirs nous paraît comparable à celle des fonctionnaires fédéraux et provinciaux dans l'exercice des leurs. Les fonctionnaires des plus petites municipalités ne sont pas toujours aussi compétents, mais il ne faut pas oublier qu'ils ont à résoudre des questions locales, moins complexes que celles dont sont chargés les fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Ils ont au moins la grande qualité d'être proches de la population.

Nous ne répondrons pas aux accusations de corruption généralisée dont les autorités municipales font parfois l'objet. Il y a évidemment eu certains cas de corruption dans les plus de 2 600 municipalités canadiennes, mais il n'y a jamais eu une preuve de corruption généralisée ni de corruption dépassant certains cas isolés.

Quant à l'esprit de clocher, l'histoire récente des relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux nous démontre amplement que, pas plus que la mesquinerie, ce défaut n'est le propre des autorités municipales. De toute façon, il n'y a pas lieu d'exagérer son importance ni dans le cas des autorités municipales ni dans celui des autorités fédérales et provinciales.

En conclusion, l'existence de municipalités autonomes nous paraît essentielle à cause de l'importance du rôle qu'elles jouent pour assurer la participation de la population, facilement et naturellement. Les municipalités sont l'ordre de gouvernement le plus accessible et le plus proche de la population, dont elles touchent la vie de tous les jours. Les municipalités sont essentielles parce qu'il nous semble que la population d'un territoire local a le droit de régler elle-même ses problèmes locaux, de se donner les services qui correspondent à ses besoins propres et de se donner la qualité de vie qui correspond à ses préférences. Les problèmes locaux sont d'ailleurs compris et réglés plus facilement, plus efficacement et plus soupagement par des autorités locales. Si un régime unitaire ou presque peut paraître plus efficace à première vue et abstraitement parlant, il n'en est pas ainsi dans la réalité. Les exemples sont nombreux de règles inappropriées, de décisions erronées, de problèmes mal réglés à cause de l'éloignement du centre de décision. Cette nécessité des municipalités est particulièrement importante au Canada, étant donné la très grande étendue du pays et la très grande diversité de la population et des sociétés qui la composent.

La compétence provinciale

Nous traiterons d'abord de la compétence générale des législatures provinciales en matière d'institutions municipales. Nous considérerons ensuite la délégation de pouvoirs aux municipalités.

La compétence générale

L'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, stipule que « dans chaque province, la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-après énumérés, à savoir : [. . .] 8. les institutions municipales dans la province ». En vertu du même article, les législatures provinciales ont compétence exclusive en ce qui concerne « les contributions directes dans la province en vue de prélever des revenus pour fins provinciales¹⁵ », « les

licences de boutiques, de débits de boissons, de tavernes, d'encanteurs ou autres établies en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales locales ou municipales¹⁶ », « la propriété et les droits civils¹⁷ » et, « de façon générale, toutes matières qui, dans la province, sont d'une nature purement locale ou privée¹⁸ ».

Les législatures provinciales ont donc compétence exclusive en matière d'institutions municipales¹⁹. Elles seules peuvent créer des institutions municipales et elles seules peuvent contrôler les institutions municipales qu'elles ont créées.

La délégation

Les législatures provinciales peuvent déléguer aux municipalités des pouvoirs de compétence provinciale. Qu'en est-il des pouvoirs de compétence fédérale ou de délégations qui pourraient affecter les opérations du pouvoir fédéral?

LES POUVOIRS DE COMPÉTENCE PROVINCIALE

Nous étudierons d'abord le droit des législatures provinciales de déléguer des pouvoirs de leur compétence aux municipalités, puis la question du respect ou du non-respect de l'autonomie municipale dans l'exercice de ce droit.

Le droit

Comme elles sont souveraines dans le domaine de leur compétence, les législatures provinciales peuvent déléguer tout pouvoir qui est de leur compétence à leurs municipalités²⁰. L'arrêt du Conseil privé dans l'affaire *Hodge c. La Reine* est clair à ce sujet. Sir Peacock y déclare, en particulier :

When the British North American Act enacted that there should be a legislature in Ontario, and that its legislative assembly should have exclusive authority to make laws for the Province and for provincial purposes in relation to the matters enumerated in sect. 92, it conferred powers not in any sense to be exercised by delegation from or as agents of the Imperial Parliament but authority as plenary and as ample within the limits prescribed by sect. 92 as the Imperial Parliament in the plenitude of its power possessed and could bestow. Within these limits of subject and area the local legislature is supreme and has the same authority as the Imperial Parliament of the Dominion Parliament would have had under like circumstances to confide to a municipal institution or body of its own creation authority to make by-laws or resolutions as to subjects specified in the enactment and with object of carrying the enactment into operation and effect²¹.

Dans l'affaire *Outdoor Neon Displays c. City of Toronto*²², la Cour d'appel de l'Ontario a cependant jugé qu'une législature provinciale ne

peut déléguer à une commission municipale le pouvoir de déclarer valide tout règlement municipal sur un sujet particulier. Elle a invoqué pour motif que seule la législature provinciale possède et peut exercer la compétence de conférer des pouvoirs à une municipalité. Cette décision pourrait être interprétée comme interdisant la délégation, par une législature provinciale à une municipalité ou à une autre autorité, de pouvoirs autres que ceux qui ne comportent qu'une discrétion limitée qui doit être exercée conformément à des principes généraux ou à des directives édictées par la législature elle-même²³. Mais cette décision n'est pas convaincante, car elle est contraire à la souveraineté des législatures provinciales et à l'arrêt *Hodge c. La Reine*. De plus, une délégation de pouvoirs ne constitue pas une abdication de pouvoirs puisque la législature peut toujours reprendre les pouvoirs qu'elle a délégués. Il y a d'ailleurs lieu de souligner que l'arrêt *Outdoor Neon Displays c. City of Toronto* n'a pas été unanime et qu'il est le seul jugement canadien qui ait appliqué cette théorie²⁴. Ce jugement a été confirmé en appel par la Cour suprême du Canada, mais il l'a été pour un autre motif, la Cour suprême refusant expressément de se prononcer sur cette question²⁵.

L'autonomie municipale

Les législatures provinciales possèdent la plupart des pouvoirs requis pour créer un bon système d'institutions municipales. Elles ont d'ailleurs créé de telles institutions et leur ont donné une autonomie plus ou moins étendue.

Cependant, l'autonomie municipale tend à diminuer depuis quelques années. Les législatures provinciales ont retiré certains pouvoirs à leurs municipalités, en particulier dans les domaines de l'habitation, de l'environnement, du zonage agricole et de la sécurité sociale. De plus, les municipalités sont assujetties à un nombre de plus en plus grand de contrôles de ministères ou d'organismes provinciaux²⁶.

On pourrait résoudre les problèmes des municipalités, en particulier leurs problèmes d'ordre financier, en accentuant cette tendance et en enlevant d'autres pouvoirs aux municipalités pour les confier aux autorités provinciales ou à des organismes créés par les législatures provinciales. Mais une telle pratique aurait des conséquences néfastes tant du point de vue démocratique que du point de vue administratif parce qu'elle serait contraire au fondement des institutions municipales.

Il serait préférable de donner aux municipalités les pouvoirs et l'autonomie nécessaires pour leur permettre de remplir leur rôle. Il ne serait même pas nécessaire d'augmenter considérablement les pouvoirs des municipalités, puisqu'elles possèdent déjà la majorité des pouvoirs requis pour remplir leur rôle. Il faudrait cependant supprimer les organismes locaux créés par les législatures provinciales pour des fins locales et remettre leurs pouvoirs aux municipalités, qui devraient pouvoir créer elles-mêmes et contrôler elles-mêmes leurs propres organismes²⁷. Cette

solution supposerait aussi la réduction de nombreux contrôles de ministères ou d'organismes provinciaux, de façon que l'autonomie municipale soit respectée. Il faudrait enfin que les pouvoirs soient répartis clairement de façon que le citoyen sache quelle autorité est responsable et qui il doit voir s'il a des problèmes.

Il est évidemment nécessaire que les grandes villes possèdent certains pouvoirs plus importants, étant donné leur caractère particulier.

Diverses municipalités régionales ont déjà été créées par les législatures provinciales. Ces municipalités régionales permettent de résoudre plus facilement les besoins régionaux. Elles sont particulièrement utiles dans les régions entourant les grandes villes. À notre avis, la municipalité locale doit toutefois demeurer la municipalité de base puisque c'est là que la municipalité peut le plus facilement remplir son rôle, en particulier son rôle de participation. L'étendue et la population de la municipalité régionale rendent déjà la participation plus difficile; et la difficulté devient encore plus grande lorsque les membres du conseil de la municipalité régionale ne sont pas élus directement comme tels par la population²⁸.

LES POUVOIRS DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE

Nous verrons d'abord s'il est possible pour les législatures provinciales de déléguer des pouvoirs de compétence fédérale aux municipalités. Nous traiterons ensuite du problème particulier des règlements municipaux qui affectent les opérations du pouvoir fédéral.

La règle

Les législatures provinciales ne peuvent déléguer à leurs municipalités que des pouvoirs de compétence provinciale. Elles ne peuvent, en effet, déléguer des pouvoirs qu'elles ne possèdent pas elles-mêmes. Dans l'affaire *A.-G. Ont. c. A.-G. Can., Re Prohibitory Liquor Laws Case*²⁹, le Conseil privé a rejeté à ce sujet l'ancienne jurisprudence qui disait que les législatures provinciales pouvaient déléguer à leurs municipalités les pouvoirs de compétence exclusive fédérale que ces dernières possédaient avant la *Loi constitutionnelle de 1867*, en donnant pour motif que les mots « institutions municipales » dans le paragraphe 8 de l'article 92 de cette loi visaient les institutions municipales telles qu'elles existaient avant la Confédération³⁰. Il l'a rejetée avec raison puisqu'il faut lire une loi dans son ensemble et que la référence aux « institutions municipales » dans le paragraphe 8 de l'article 92 ne peut avoir pour effet de faire échec au partage des pouvoirs fait par cette loi.

Les législatures provinciales ne peuvent donc déléguer à leurs municipalités des pouvoirs de compétence exclusive fédérale. C'est le cas, par exemple, des pouvoirs de compétence exclusive fédérale en matière de droit criminel³¹ ou en matière d'aéronautique et de navigation

aérienne³². Une municipalité ne peut pas non plus adopter des règlements en de telles matières³³.

Les règlements affectant des opérations de compétence fédérale

Selon la jurisprudence, un règlement municipal ne peut affecter la nature essentielle d'une opération de compétence fédérale³⁴. La jurisprudence a conclu qu'une municipalité ne peut se servir de ses pouvoirs en matière de zonage pour interdire les aéroports dans une partie de son territoire³⁵. De même, elle ne peut obliger une compagnie exploitant un service de téléphone interprovincial à observer les règlements municipaux relatifs à l'érection de poteaux et de fils dans les rues de la municipalité³⁶. Elle ne peut pas non plus obliger une entreprise fédérale à obtenir un permis d'exploitation pour faire affaires dans la municipalité³⁷. Il en est autrement lorsque la nature essentielle de l'opération de compétence fédérale n'est pas affectée³⁸. Ainsi, les dispositions des lois municipales sur l'entretien des fossés sont applicables à une entreprise fédérale de chemins de fer³⁹. De même, un règlement de zonage est applicable sur les terrains appartenant à une commission de ports nationaux s'il n'essaie pas d'interdire ou de réglementer l'utilisation de ces terrains à des fins de navigation⁴⁰.

Il est normal qu'un règlement municipal ne puisse affecter la nature essentielle d'une opération de compétence fédérale, mais on peut se demander si la jurisprudence ne va pas parfois trop loin⁴¹. Ainsi, lorsqu'elle dit qu'étant donné la compétence du Parlement fédéral en matière d'aéronautique, les autorités fédérales peuvent construire un aéroport sans se préoccuper des règlements municipaux d'urbanisme⁴², n'y a-t-il pas exagération? Le Parlement fédéral a bien compétence en matière d'aéronautique, mais non en matière de zonage. En conséquence, ne serait-il pas logique qu'il doive suivre les lois provinciales et les règlements municipaux qui concernent le zonage mais non l'aéronautique?

L'élimination des lois provinciales et des règlements municipaux dans des domaines de compétence provinciale dès que les autorités fédérales veulent exercer une compétence fédérale n'est-elle pas contraire à l'esprit du fédéralisme, au partage des pouvoirs et à l'harmonie des législations? Si les lois provinciales et les règlements municipaux empêchent la construction d'un aéroport à un certain endroit, ne serait-il pas logique et conforme au partage des pouvoirs que les autorités fédérales ne puissent l'établir à cet endroit? Si, pour ce motif, les autorités fédérales l'établissent à un autre endroit qui soit moins avantageux, les autorités provinciales en subiront les conséquences. Les autorités fédérales pourraient même décider de ne pas construire l'aéroport projeté. D'ailleurs, les sites choisis par les autorités fédérales pour les grands aéroports au cours des dernières années sont loin d'avoir toujours été heureux et, dans le cas de l'aéroport de Mirabel, le respect

des compétences provinciales et municipales aurait très probablement donné de meilleurs résultats.

Par contre, si la loi provinciale ou la réglementation municipale empêchait complètement l'exercice d'une compétence fédérale, si, par exemple, elle empêchait la construction d'un pipeline interprovincial, les autorités fédérales ne devraient pas y être assujetties et ne devraient pas être empêchées d'exercer leur compétence.

Les pouvoirs fédéraux

Nous traiterons d'abord du défaut de compétence du Parlement fédéral en matière d'institutions municipales. Nous considérerons ensuite les immunités et les pouvoirs qui lui permettent de jouer un rôle très important dans ce domaine, c'est-à-dire l'immunité de la propriété publique fédérale, les pouvoirs indirects d'intervention, le pouvoir déclaratoire et le pouvoir de dépenser. Nous étudierons ensuite la possibilité pour le Parlement fédéral de déléguer des pouvoirs aux municipalités et nous considérerons enfin la question de la création d'un ministère fédéral des Affaires urbaines.

Le défaut de compétence générale

Même si le Parlement fédéral n'a pas compétence en matière d'institutions municipales, il possède des immunités et des pouvoirs qui lui permettent d'intervenir dans le domaine municipal. En fait, il est fréquemment et largement intervenu dans ce domaine⁴³. Ainsi, on a calculé qu'en 1973, un total de cent dix-neuf programmes fédéraux, administrés par vingt-sept ministères, touchaient d'une manière importante le développement urbain⁴⁴.

Il ne serait pas réaliste de penser pouvoir octroyer des pouvoirs d'intervention additionnels ou même une compétence générale en matière de questions municipales au Parlement fédéral, puisque cela supposerait une modification de la Constitution autorisée par des résolutions adoptées par la majorité des membres du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces représentant au moins cinquante pour cent de toutes les provinces⁴⁵. Or, il est certain qu'il serait impossible d'obtenir le consentement des assemblées législatives d'une telle majorité de provinces⁴⁶. Même si, par impossible, une telle majorité était obtenue, la modification n'aurait pas effet dans toute province dont l'assemblée législative aurait exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité de ses membres avant la proclamation de la modification par le gouverneur général⁴⁷.

Une telle solution ne serait de toute façon pas souhaitable. Comme les municipalités ont des pouvoirs locaux, il est préférable logiquement et

pratiquement qu'elles continuent à relever des législatures provinciales⁴⁸. L'établissement de relations harmonieuses entre les trois ordres de gouvernement et l'efficacité de chacun de ces ordres suppose une répartition logique et claire de leurs pouvoirs. L'augmentation des pouvoirs du Parlement fédéral en ce domaine serait contraire à une telle répartition. Elle compliquerait encore les choses et, loin d'être avantageuse, serait une source considérable de conflits.

La propriété publique fédérale

Le Parlement fédéral a compétence exclusive en matière de propriété publique fédérale⁴⁹. En vertu de la jurisprudence, il n'est donc pas soumis à la réglementation municipale et, en particulier à la réglementation municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme, sur ses terres et propriétés. Il peut y faire tout ce qu'il désire⁵⁰. En plus, la jurisprudence a admis que le Parlement fédéral avait le pouvoir de créer une Commission de la capitale nationale et de lui donner des pouvoirs en matière de développement et d'amélioration de la région de la capitale nationale, bien que ces pouvoirs ne touchent directement que les terrains appartenant à l'État central⁵¹.

La jurisprudence relative à la propriété publique fédérale constitue une restriction très importante à la compétence des législatures provinciales. Le Parlement fédéral est en fait le premier propriétaire et le premier entrepreneur au Canada, et ses terres et propriétés sont considérables. Leur nombre et leur étendue augmentent sans cesse, grâce en particulier à l'exercice du pouvoir d'expropriation⁵² que le Parlement fédéral utilise fréquemment et souvent exagérément. On peut penser ici, par exemple, aux expropriations exagérées faites à Mirabel, où on a exproprié 7 000 hectares pour l'aéroport proprement dit et 29 000 hectares pour servir de zone tampon.

Dans certaines régions où l'étendue des propriétés fédérales est particulièrement vaste, l'intervention du Parlement fédéral est remarquablement importante. C'est le cas des grands parcs fédéraux⁵³. C'est évidemment aussi le cas dans la région de la capitale nationale, où il faut encore ajouter l'action de la Commission de la capitale nationale.

Il est regrettable que, selon la jurisprudence, le Parlement fédéral ne soit pas soumis aux lois provinciales ni aux règlements municipaux sur ses terres et propriétés. Puisque la répartition des pouvoirs fait partie de notre système fédéral par définition, il n'est pas logique de faire abstraction de cette répartition des pouvoirs simplement parce qu'on est en présence d'une propriété fédérale. Au contraire, il serait plus logique et plus conforme à l'harmonie des législations que les autorités fédérales soient soumises aux mêmes lois provinciales et aux mêmes règlements municipaux que les autres propriétaires. En fait, la situation actuelle nuit à la planification provinciale et à la planification municipale. Dans les

régions où les propriétés fédérales sont particulièrement importantes, elle peut même empêcher une véritable planification.

En outre, les immeubles appartenant à la Couronne du chef du Canada ou à un mandataire de celle-ci sont exempts de taxes municipales⁵⁴. Cette exemption ne touche cependant pas les compensations qui doivent être payées pour certains services, puisque ces compensations constituent le prix du service et non une taxe au sens strict du mot⁵⁵.

Les pouvoirs indirects d'intervention

Le Parlement fédéral peut intervenir indirectement dans le domaine municipal, en exerçant les pouvoirs qui sont de sa compétence. Ainsi l'exercice des compétences fédérales relatives aux pipelines interprovinciaux, aux lignes interprovinciales de télégraphe et de téléphone, aux réserves indiennes et au droit criminel a évidemment des effets très importants dans le domaine municipal. Il en est de même, autre exemple, de l'exercice de la compétence fédérale en matière de transport. Qu'il suffise de penser ici aux effets de l'implantation d'un port, de voies de chemin de fer ou d'un aéroport. À Mirabel, par exemple, l'implantation d'un aéroport a eu des conséquences considérables sur les municipalités du voisinage, qui ont dû être complètement réorganisées en conséquence des expropriations de terrains et des bouleversements économiques.

N'oublions pas par ailleurs qu'un règlement municipal ne peut affecter la nature essentielle d'une opération de compétence fédérale.

Le pouvoir déclaratoire

Le pouvoir déclaratoire permet au Parlement fédéral de se donner compétence sur des ouvrages, situés entièrement dans une province, qu'il déclare à l'avantage du Canada ou de plus d'une province⁵⁶.

Ce pouvoir déclaratoire est contraire à l'esprit du fédéralisme et au partage des pouvoirs. Il devrait être aboli ou, du moins, considérablement limité⁵⁷.

Le pouvoir de dépenser

Selon la majorité des interprétations⁵⁸ et selon un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario⁵⁹, le pouvoir de dépenser permet au Parlement fédéral de dépenser même dans des domaines où il n'a pas compétence; il lui permet même d'accorder, dans des domaines de compétence provinciale, des subventions et des prêts liés au respect de certaines conditions qu'il fixe lui-même.

Le Parlement fédéral s'est fréquemment et largement servi de ce pouvoir pour intervenir directement dans les affaires municipales. Il

suffit de penser ici aux nombreuses et importantes interventions du ministère de l'Expansion économique régionale⁶⁰ et, dans le domaine de l'habitation et de la rénovation urbaine, aux interventions de la Société canadienne d'hypothèques et de logement⁶¹ dont l'actif était de 10 797 millions de dollars en 1981⁶².

Le pouvoir de dépenser, tel qu'il est interprété, devrait être considérablement limité. Il ne devrait pas autoriser le Parlement fédéral à intervenir directement dans le domaine municipal en offrant des subventions ou des prêts conditionnels dans des secteurs de compétence provinciale⁶³.

L'interprétation qu'on donne de ce pouvoir est contraire au fédéralisme et au partage des pouvoirs fait par la Constitution canadienne. En liant l'octroi de subventions ou de prêts à des conditions dans des secteurs de compétence provinciale, le Parlement fédéral se trouve à imposer ses propres normes, à prendre le contrôle de ces secteurs et à établir lui-même les grandes politiques. Les législatures provinciales, pourtant compétentes en vertu du partage des pouvoirs, deviennent de simples exécutants. Le Parlement fédéral se trouve donc alors à modifier, en fait, la distribution des pouvoirs instituée par la Constitution.

L'interprétation qu'on donne de ce pouvoir nie en outre l'égalité entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Or, une telle égalité et le respect du partage des pouvoirs sont nécessaires pour qu'il y ait représentation adéquate de toute la population canadienne, étant donné l'étendue du pays et la variété de sa population.

Ce pouvoir, tel qu'il est interprété, est contraire à l'harmonisation des lois entre les divers ordres de gouvernement puisqu'il permet à l'un des ordres de faire échec au partage de pouvoirs qui a été établi.

Les interventions fédérales faites en vertu de ce pouvoir ont enfin des conséquences néfastes du simple point de vue administratif, étant donné la lourdeur du processus qu'elles engendrent et l'éloignement du véritable centre de décision. Le rapport Castonguay déclare avec raison :

Même si chaque intervention fédérale prise isolément peut, selon une certaine dynamique ou une certaine optique paraître fondée et valable, il n'en demeure pas moins que l'ensemble de ces interventions qui ont pour effet de rendre le gouvernement fédéral omniprésent dans les affaires urbaines et locales québécoises, ne peut être que lourd de conséquences. L'on ne saurait, en effet, perdre de vue que les villes constituent l'expression de l'organisation économique et sociale que se donne une société pour atteindre ses objectifs. La société québécoise a tenu à déterminer elle-même ce cadre dans le passé et malgré les faiblesses que celui-ci peut comporter, il est essentiel que notre société puisse dans l'avenir continuer d'assumer cette responsabilité fondamentale⁶⁴.

Ces remarques à propos du Québec valent aussi pour les autres provinces.

Il est loin d'être certain que l'interprétation du pouvoir de dépenser donnée par la majorité de la doctrine et l'arrêt de la Cour d'appel de

l'Ontario ne serait pas limitée par la Cour suprême du Canada, qui ne s'est pas encore prononcée à ce sujet⁶⁵. À noter que le Conseil privé a émis une opinion favorable à une telle limitation dans l'arrêt *A.-G. for Canada c. A.-G. for Ontario, Unemployment Insurance Reference*⁶⁶. En effet, Lord Atkin y a déclaré que, lorsque le Parlement fédéral a constitué un fonds au moyen d'une taxe,

it by no means follows that any legislation which disposes of it is necessarily within Dominion competence. It may still be legislation affecting classes of subjects enumerated in s. 92, and, if so, would be ultra vires.

La délégation

En vertu de la jurisprudence, le Parlement fédéral ne peut déléguer aucun de ses pouvoirs de compétence exclusive aux législatures provinciales, ni les législatures provinciales aucun de leurs pouvoirs de compétence exclusive au Parlement fédéral⁶⁷. Pour la jurisprudence, de telles délégations modifieraient le partage des pouvoirs établi par la Constitution⁶⁸.

Le Parlement fédéral, qui a compétence pour choisir les personnes ou les organismes à qui il veut confier l'exécution de ses lois, peut toutefois, selon la jurisprudence, déléguer des pouvoirs de sa compétence exclusive à une commission, une régie ou un office provincial⁶⁹.

On pourrait prétendre que cette jurisprudence n'est pas applicable aux municipalités parce que ces dernières sont des collectivités locales et sont expressément déclarées de compétence exclusive provinciale par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, les municipalités, comme les commissions, les régies et les offices provinciaux, sont des institutions créées par les provinces. Il y a donc lieu de penser que cette jurisprudence leur est applicable et que le Parlement fédéral peut leur déléguer des pouvoirs de sa compétence exclusive⁷⁰. Il existe d'ailleurs un jugement ontarien qui soutient la possibilité d'une telle délégation⁷¹. Ce jugement est antérieur à la jurisprudence relative à la délégation aux organismes provinciaux.

Selon ce jugement ontarien, une telle délégation ne peut se faire que si la législature provinciale donne son accord. Comme les municipalités sont créées par les législatures provinciales, elles ne peuvent en effet avoir que les pouvoirs donnés ou autorisés par ces dernières⁷². Pour la même raison, une législature provinciale pourrait, à notre avis, interdire à ses municipalités d'accepter des prêts ou des subventions du Parlement fédéral⁷³.

Un ministère fédéral des Affaires urbaines

Le Canada a connu de 1971 à 1979 un ministère d'État aux Affaires urbaines, auquel fut confié la formulation et l'élaboration de lignes de

conduite concernant les activités du gouvernement canadien qui influent sur l'environnement urbain⁷⁴. L'expérience fut loin d'être un succès, et le ministère a finalement été aboli⁷⁵.

On a proposé la création d'un ministère fédéral des Affaires inter-gouvernementales ayant pour mandat d'assurer la communication entre les trois ordres de gouvernement⁷⁶. Mais cette recommandation ne nous paraît pas avisée, car elle aurait pour effet d'accorder un rôle prééminent au gouvernement fédéral dans les affaires municipales et d'augmenter le nombre de ses interventions. Or, jusqu'à nouvel ordre, les municipalités sont de compétence provinciale et il est souhaitable qu'elles le demeurent. De toute façon, un tel ministère ne ferait que remplacer l'ancien ministère d'État aux Affaires urbaines, qui n'avait pas connu grand succès.

On a aussi suggéré la création d'un organisme fédéral d'information sur les affaires urbaines et régionales⁷⁷. La création d'un tel organisme serait avantageuse si son travail se limitait aux compétences fédérales, c'est-à-dire aux interventions indirectes qui découlent de l'exercice des compétences du Parlement fédéral. Par contre, un tel organisme serait nuisible si son travail s'étendait à l'ensemble des affaires municipales, qui sont de compétence provinciale et qui, selon nous, devraient continuer de l'être. Les gouvernements provinciaux pourraient toutefois s'entendre pour créer un organisme interprovincial qui jouerait ce rôle.

Les municipalités

Nous étudierons d'abord la nature des pouvoirs des municipalités, l'exercice de ces pouvoirs et le financement municipal. Nous nous demanderons ensuite si une protection constitutionnelle devrait être donnée aux institutions municipales, puis si les principaux centres urbains du pays devraient constituer de véritables provinces. Nous considérerons enfin la question de l'opportunité de tenir des réunions tripartites entre les autorités fédérales, provinciales et municipales.

La nature des pouvoirs

La Constitution canadienne ne garantit ni l'existence d'institutions municipales ni l'autonomie des municipalités.

Comme elles ont compétence exclusive en matière de telles institutions, les législatures provinciales peuvent donner plus ou moins d'importance et plus ou moins d'autonomie à leurs municipalités. Elles peuvent augmenter ou diminuer leurs pouvoirs. Elles peuvent modifier les limites territoriales de leurs municipalités comme elles le désirent.

Juridiquement parlant, une législature provinciale pourrait même supprimer complètement les institutions municipales dans sa province⁷⁸.

Dans l'arrêt *Brandon c. Municipal Commissions for Manitoba*, le juge Adamson déclare :

*It is not obligatory of the Province to have municipalities and municipal institutions and had such institutions never been brought into being, all their powers would be in the provincial Government*⁷⁹.

Mais politiquement parlant, il paraît impensable qu'une législature provinciale abolisse complètement ses institutions municipales.

Les municipalités ne tirent donc leur existence et leurs pouvoirs que du bon vouloir des législatures provinciales, et non de la Constitution.

Cette absence de protection constitutionnelle a des conséquences très importantes sur la nature de leurs pouvoirs.

En premier lieu, contrairement aux deux autres ordres de gouvernement, les municipalités n'ont aucun pouvoir par elles-mêmes. Elles ne possèdent que les pouvoirs qui leur ont été délégués expressément ou qui découlent directement de pouvoirs leur ayant été délégués expressément. Tout acte qu'elles posent doit donc être basé sur une disposition législative. S'il ne l'est pas, les tribunaux l'annuleront en donnant pour motif que la municipalité a excédé ses pouvoirs⁸⁰. Les municipalités n'ont, en conséquence, que peu de marge de manoeuvre.

En deuxième lieu, comme elles ne possèdent que des pouvoirs délégués, les municipalités ne peuvent sous-déléguer leurs pouvoirs, à moins qu'une disposition législative expresse le permette ou qu'il s'agisse de pouvoirs de nature ministérielle⁸¹. Ici encore, la marge de manoeuvre des municipalités est mince.

Enfin, alors que le pouvoir de légiférer détenu par le Parlement fédéral et par les législatures provinciales n'est limité que par la Constitution, les règlements municipaux peuvent être annulés pour fins impropres, considérations non pertinentes, discrimination, mauvaise foi ou irrationalité⁸². Ils peuvent aussi être annulés pour non-respect des règles procédurales imposées par des dispositions législatives⁸³. Ce contrôle strict des tribunaux limite grandement l'autonomie municipale et la marge de manoeuvre que devraient posséder les élus municipaux, à l'instar des élus fédéraux et des élus provinciaux⁸⁴.

L'exercice des pouvoirs

Les municipalités possèdent des pouvoirs importants, qu'elles ont exercés en très grande partie et qu'elles veulent exercer encore davantage.

Elles jouent un rôle important en matière économique par l'exercice de leurs pouvoirs relatifs à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme et à la fiscalité. De plus, les services qu'elles offrent sont essentiels à l'activité économique et en constituent le support. En outre, la construction des structures de services et leur entretien contribuent directement à l'activité économique et à la création d'emplois⁸⁵. Les municipalités

contribuent aussi à l'activité économique par leur recherche d'investissements, en particulier par la formation d'organismes locaux de développement industriel et par la création de fonds industriels. D'après une enquête faite par le Conference Board en 1979, les facteurs de décision dans le choix des sites d'implantation des entreprises sont⁸⁶ :

Facteurs	Fréquence (%)
Disponibilité de main-d'oeuvre spécialisée	8,9
Accès au marché et aux fournisseurs	8,9
Coût d'énergie	7,7
Qualité de vie	7,1
Relations de travail	7,1
Taxes locales et autres	6,5
Transport	5,9
Rentabilité	5,9
Exigence de la clientèle	5,9
Relations gouvernement-entreprise	5,3
Besoins managériaux	4,7
Coût du terrain	3,6
Capacité locale à croître	3,5

En 1982, les employés municipaux étaient plus de 287 000, soit près de 25 % de tous les employés du secteur public au Canada. Leurs salaires totalisaient plus de 5 000 millions de dollars⁸⁷.

Les municipalités ont toutefois des problèmes sérieux. En premier lieu, elles ont perdu certains pouvoirs au profit des autorités provinciales ou d'organismes locaux créés par les législatures provinciales et sont soumises à des contrôles de plus en plus stricts de ministères ou d'organismes provinciaux⁸⁸. Elles ont donc perdu une partie de leur marge de manoeuvre et de leur autonomie. De plus, les contrôles de plus en plus nombreux ont grandement alourdi leur processus de décision.

En second lieu, elles n'ont pas assez de revenus autonomes pour satisfaire leurs besoins et exercer leurs pouvoirs.

Enfin, elles sont souvent victimes des éternelles et stériles querelles entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Le financement

En 1982, les dépenses des gouvernements locaux canadiens se sont élevées, à près de 33 000 millions de dollars. Elles représentaient plus de 9 % des dépenses brutes de l'État⁸⁹.

Les législatures provinciales canadiennes n'ont cependant pas donné à leurs municipalités les sources autonomes de taxation qui leur auraient permis de percevoir les sommes d'argent nécessaires à leurs besoins et à l'exercice de leurs pouvoirs, et les municipalités doivent compter sur les subventions des deux autres ordres de gouvernement.

Ces subventions considérables forment près de la moitié des revenus des gouvernements locaux canadiens. En 1982, dans l'ensemble du Canada, 46,3 % des revenus des gouvernements locaux provenaient de subventions, soit une somme totale de 15 608,1 millions de dollars⁹⁰.

En fait, en 1982, les revenus annuels des gouvernements locaux canadiens se sont élevés à 33 747 millions de dollars. Ils se répartissaient de la façon suivante⁹¹ :

	Millions	%
Taxes foncières ⁹²	10840,9	32,1
Taxes d'affaires	1237,4	3,7
Autres taxes	283,2	0,8
Total des taxes	12361,4	33,6
Subventions en remplacement de taxes	945,0	2,8
Autres revenus de source autonome	4832,5	14,3
Subventions gouvernementales	15608,1	46,3
Total global	33747,0	100,0

Nous traiterons d'abord des subventions accordées aux municipalités, puis de leurs sources autonomes de revenus.

LES SUBVENTIONS

Pour une portion très importante de leurs revenus, les municipalités doivent compter sur des subventions, conditionnelles et inconditionnelles, des deux autres ordres de gouvernement⁹³. Voyons d'abord si la subvention constitue un mode de financement acceptable et une solution satisfaisante aux problèmes financiers des municipalités. Nous considérons ensuite tour à tour les subventions provinciales et les subventions fédérales.

La subvention comme mode de financement

L'autonomie municipale suppose une autonomie financière des municipalités de façon que ces dernières aient les moyens financiers d'exercer leurs pouvoirs et de satisfaire leurs besoins. En effet, un pouvoir sans revenus autonomes pour l'exercer est en effet un pouvoir théorique. Une responsabilité financière doit donc correspondre au rôle politique des municipalités.

Les subventions, qu'elles soient conditionnelles ou inconditionnelles, font perdre aux municipalités une partie de cette responsabilité financière. Les municipalités seront, en effet, évidemment portées à dépenser beaucoup plus facilement des sommes qu'elles n'ont pas imposées elles-mêmes et dont elles ne sont pas directement responsables devant leurs électeurs. Elles risquent aussi de s'habituer à compter sur les autorités fédérales et provinciales pour régler leurs problèmes. Par ailleurs, les subventions comportent un élément d'incertitude qui rend

presque impossible une planification à long terme. En effet, elles ne sont jamais certaines et peuvent cesser ou diminuer d'année en année. En matière d'habitation et de rénovation urbaine, on pourrait citer un grand nombre d'exemples de programmes fédéraux ou provinciaux qui ont cessé brusquement. D'autre part, les municipalités ne sont souvent averties que très tard des sommes qu'elles obtiennent. Enfin, même les subventions inconditionnelles peuvent constituer un moyen de pression sur les municipalités si on menace de les supprimer ou de les rendre conditionnelles.

Les subventions conditionnelles, qui sont de beaucoup les plus considérables, ont d'autres conséquences encore plus graves. Elles équivalent en effet à une perte de pouvoirs pour les municipalités. Le Parlement fédéral ou la législature provinciale qui accorde une subvention conditionnelle impose ses propres normes et conditions à la municipalité, qui perd le contrôle du domaine où la subvention est donnée. Les subventions conditionnelles empêchent la municipalité d'établir une politique personnelle dans les domaines qu'elles touchent. Elles l'empêchent de faire une véritable planification à long terme dans les domaines de sa compétence et d'établir un véritable ordre de priorités. En effet, la municipalité voudra profiter des subventions offertes et modifiera son ordre de priorités en conséquence. Les subventions conditionnelles encouragent une attitude négative des municipalités, qui seront portées à attendre les interventions des gouvernements des deux autres ordres plutôt que de développer leurs propres programmes et de faire leur propre planification. Elles peuvent constituer une solution de facilité pour les législatures provinciales, qui peuvent déléguer aux municipalités certains services difficiles, tout en conservant le contrôle par le moyen de telles subventions; les législatures provinciales s'évitent ainsi l'inconvénient d'avoir à fournir de tels services et à en assumer la responsabilité face à la population. Par ailleurs, les subventions conditionnelles sont souvent données d'une manière trop discrétionnaire et trop unilatérale. Enfin, elles alourdissent considérablement le processus de décision.

Qu'elles soient conditionnelles ou inconditionnelles, les subventions nous paraissent constituer un mode de financement inadéquat et une solution insatisfaisante aux problèmes financiers des municipalités⁹⁴.

Les subventions conditionnelles devraient donc être réduites le plus possible. Il est toutefois impossible de les supprimer entièrement, car elles peuvent être nécessaires à l'établissement de certaines normes générales absolument essentielles. Elles peuvent aussi être nécessaires pour éviter que les contribuables d'une municipalité qui offre des services utiles aux habitants d'autres municipalités soient les seuls à payer les services. Les subventions conditionnelles doivent, cependant, demeurer exceptionnelles. Leur nombre actuel et la proportion très importante qu'elles représentent dans les revenus des municipalités

canadiennes sont inacceptables parce qu'elles nuisent à l'autonomie municipale et qu'elles sont contraires au but des municipalités.

Les subventions inconditionnelles présentent moins d'inconvénients puisqu'elles laissent tout au moins les municipalités libres de dépenser comme elles le désirent les sommes reçues. Elles ne respectent cependant pas la responsabilité financière des municipalités et devraient elles aussi être réduites le plus possible.

Les subventions provinciales

En 1982, les subventions provinciales représentaient 45,9 % des revenus des gouvernements locaux canadiens, pour un montant total de 15 473,4 millions. Elles se divisaient en 42,3 % de subventions conditionnelles (14 265,6 millions de dollars) et 3,6 % de subventions inconditionnelles (1 207,8 millions de dollars). Les subventions conditionnelles provinciales touchaient les domaines suivants⁹⁵ :

Gouvernements provinciaux	Millions de dollars
Gouvernement général	24,3
Protection des personnes et de la propriété	60,0
Transport et communications	965,7
Environnement	326,5
Santé	1 276,9
Service social	601,5
Planification et développement régional	20,5
Récréation et culture	200,8
Conservation des ressources et développement industriel	86,6
Éducation	9 980,8
Charge de la dette	473,9
Autres services	246,7
Total	14 264,2
Entreprises de gouvernements provinciaux	1,2
Total global	14 265,4

La même année, les gouvernements provinciaux et leurs entreprises ont aussi accordé des subventions en remplacement de taxes municipales pour un montant total de 495,8 millions de dollars⁹⁶.

Le Québec est cependant un cas particulier. La réforme de la fiscalité municipale en 1979 a limité le pouvoir des commissions scolaires d'imposer des taxes scolaires et a ainsi permis aux municipalités d'occuper le champ occupé auparavant par l'impôt scolaire normalisé, qui représentait environ 621 millions de dollars. Cette réforme a aussi supprimé les plus importantes subventions provinciales inconditionnelles et la plupart des subventions provinciales conditionnelles⁹⁷. En 1983, les subventions ne représentaient plus que 2,2 % des revenus des municipalités du Québec, soit 2 % pour les subventions conditionnelles (72,9 millions de dollars) et 0,2 % pour les subventions inconditionnelles (8,4 millions de dollars)⁹⁸. Sur ce point, les institutions municipales

québécoises sont plus autonomes que celles des autres provinces. Pour le reste, le Québec fait preuve de la même tendance centralisatrice que les autres provinces⁹⁹.

Les subventions provinciales devraient être réduites le plus possible pour les motifs que nous avons déjà énoncés.

Les programmes de subventions conditionnelles ne devraient être établis qu'après consultation avec les municipalités. De plus, ils devraient porter sur des objets très précis et laisser un minimum d'autonomie aux municipalités, de façon que celles-ci ne soient pas obligées de recourir sans cesse aux autorités provinciales¹⁰⁰.

Enfin, les législatures provinciales devraient établir un régime de péréquation, afin de compenser les capacités fiscales moins grandes de certaines municipalités et d'assurer un revenu minimum à toutes les municipalités pour qu'elles puissent toutes offrir les services absolument essentiels¹⁰¹. Un tel régime existe déjà au moins dans certaines provinces. Ce régime devrait donner lieu à des subventions inconditionnelles qui sauvegarderaient l'autonomie des municipalités.

Les subventions fédérales

En 1982, les subventions fédérales conditionnelles constituaient 0,9 % des revenus des municipalités canadiennes. Leur montant était de 134,6 millions de dollars. Elles touchaient les domaines suivants¹⁰² :

	Millions de dollars
Gouvernement fédéral	
Gouvernement général	3,5
Protection des personnes et de la propriété	0,8
Transport et communications	35,0
Environnement	26,9
Planification et développement régional	20,0
Récréation et culture	15,5
Autres services	27,3
Total	129,0
Entreprises du gouvernement fédéral	5,6
Total global	134,6

En 1982, le gouvernement fédéral et ses entreprises ont aussi donné des subventions en remplacement de taxes municipales pour un montant total de 215,6 millions de dollars¹⁰³.

Comme les municipalités relèvent des législatures provinciales et qu'il est souhaitable qu'elles le demeurent, le Parlement fédéral ne devrait leur accorder aucune subvention inconditionnelle.

Pour les motifs que nous avons invoqués lorsque nous avons traité du pouvoir de dépenser et de la subvention comme mode de financement, les subventions conditionnelles fédérales ne devraient être données que dans des domaines de compétence fédérale et elles devraient être

exceptionnelles. Enfin, elles devraient être précédées d'une consultation des gouvernements provinciaux et des municipalités et, comme dans le cas des subventions conditionnelles provinciales, elles devraient porter sur des objets très précis et laisser un minimum d'autonomie aux municipalités. En outre, l'octroi de telles subventions requiert l'autorisation des législatures provinciales, et il est tout à fait normal qu'il en soit ainsi puisque les municipalités relèvent de l'autorité provinciale.

LES SOURCES AUTONOMES DE REVENUS

La principale source autonome de revenus des municipalités est la taxe foncière. Mais les municipalités ont, ou pourraient avoir, d'autres sources autonomes de revenus.

La taxe foncière

La taxe foncière est traditionnellement la source de revenus par excellence des municipalités, dans les pays où les gouvernements locaux sont forts¹⁰⁴. Malgré son caractère régressif, qu'il ne faut d'ailleurs pas exagérer¹⁰⁵, elle représente un véritable acquis pour les municipalités et a l'avantage d'être liée, en gros, aux services reçus par les contribuables. Son abolition serait dangereuse pour l'autonomie municipale.

L'augmentation du taux de la taxe foncière pourrait théoriquement augmenter les revenus autonomes des municipalités. Mais le taux de la taxe foncière au Canada est déjà élevé et il paraît difficile de l'augmenter encore, du moins d'une manière importante.

La taxe foncière ne sert pas uniquement à des fins proprement municipales. Elle sert surtout à des fins d'éducation. En fait, en 1982, les taxes pour des fins d'éducation, principalement des taxes foncières, s'élevaient à 4 796,3 millions de dollars au Canada¹⁰⁶. On peut se demander si cette situation est logique puisque la propriété a peu de liens avec les services fournis en matière d'éducation. Si cette taxe réservée aux municipalités, leurs revenus s'en trouveraient augmentés et leur dépendance diminuerait à l'égard des subventions provinciales. Au Québec, la limitation très considérable qu'on a apportée au pouvoir d'imposer une taxe foncière à des fins d'éducation a eu pour effet de réduire à 2,2 % la proportion des subventions provinciales par rapport aux autres revenus des municipalités¹⁰⁷.

En outre, le nombre des exemptions de taxes municipales, foncières ou autres, devrait être réduit au strict minimum, car il est juste que chacun paie les services qu'il reçoit et injuste que les contribuables d'une municipalité soient obligés de payer les frais d'exemption pour des services, des organisations ou des institutions qui servent aussi à d'autres. En effet, les exemptions de taxes ont nécessairement pour conséquence une hausse de taxes des contribuables non exemptés.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient être obligés de payer toutes les taxes municipales ou, tout au moins, un montant équivalent à la totalité de celles-ci. Il y a lieu de remarquer à ce sujet que si certains gouvernements provinciaux paient un montant équivalent à celui des taxes municipales, il n'en est pas de même du gouvernement fédéral qui, comme nous l'avons vu, paie une somme n'équivalant qu'à une partie de celles-ci¹⁰⁸.

On peut se demander aussi si les immeubles des institutions, religieuses, charitables ou éducationnelles, devraient être exemptés des taxes municipales. Il semble qu'il y a ici confusion entre deux pouvoirs distincts, celui d'aider et de subventionner de telles institutions et celui d'imposer des taxes. Si la législature provinciale désire subventionner ou autoriser les municipalités à subventionner de telles institutions, ne devrait-elle pas le faire directement, plutôt que de forcer les municipalités à accorder les subventions indirectes que sont les exemptions de taxes et de forcer ainsi les contribuables à subir la charge additionnelle que représentent ces institutions exemptées, qui profitent aussi bien à la population des municipalités environnantes qu'à sa propre population.

Les autres taxes

Les taxes de services constituent des sources de revenus très justifiables pour les municipalités¹⁰⁹. Elles ont la qualité d'être liées très étroitement aux services offerts et d'en montrer clairement le coût à la population. L'utilisateur paie directement les services dont il bénéficie. Ces taxes pourraient peut-être même être étendues à d'autres services.

La taxe d'affaires constitue aussi une source intéressante de revenus pour les municipalités. Elle se justifie par les coûts additionnels que les diverses entreprises représentent pour les municipalités.

Les municipalités ont le pouvoir d'imposer certaines autres taxes qui varient selon les provinces et qu'il n'est pas besoin de mentionner ici.

Les taxes que peuvent présentement imposer les municipalités ne suffisent pas à combler leurs besoins. Si une réforme visant à réserver la taxe foncière aux municipalités n'est pas introduite ou si elle ne parvient pas à combler l'écart entre les revenus et les besoins des municipalités, il faudra songer à leur trouver d'autres sources de revenus.

Une solution pourrait alors consister à affecter aux municipalités une proportion d'une taxe provinciale. Les taxes sur les véhicules moteurs et sur les carburants seraient ici particulièrement appropriées, étant donné les pouvoirs des municipalités en matière de voirie et de transport en commun¹¹⁰.

On pourrait même songer à instaurer un impôt municipal sur le revenu ou à attribuer aux municipalités une proportion de l'impôt provincial sur le revenu¹¹¹.

Un impôt municipal sur le revenu présenterait beaucoup de problèmes s'il était vraiment distinct de l'impôt provincial. En effet, les deux autres

ordres de gouvernement perçoivent déjà un impôt sur le revenu, et l'impôt total sur le revenu payé par les Canadiens est déjà élevé. En plus d'être difficile, la perception d'un tel impôt par les municipalités serait coûteuse et donnerait lieu à beaucoup de possibilités d'évasion fiscale.

Les législatures provinciales pourraient toutefois garantir aux municipalités un pourcentage de leur impôt sur le revenu¹¹². La perte de revenus qu'elles subiraient serait contrebalancée par les subventions qu'elles ne seraient plus obligées de verser aux municipalités, et ces dernières n'auraient pas à percevoir l'impôt elles-mêmes. Les municipalités pourraient avoir le choix d'imposer ou de ne pas imposer l'impôt et elles pourraient en fixer le taux dans les limites fixées par la législature. L'avantage de cette solution est qu'elle respecterait parfaitement l'autonomie municipale et la reponsabilité financière des municipalités. Son inconvénient réside dans la difficulté de percevoir une taxe qui pourrait varier d'une municipalité à l'autre et inciter la population ou les entreprises à déménager. Une autre solution consisterait à imposer un taux uniforme pour toutes les municipalités. Cette solution diminuerait le problème de perception de l'impôt et supprimerait celui des déplacements, mais elle enlèverait une certaine autonomie et une certaine responsabilité aux municipalités, puisque celles-ci ne pourraient ni décider d'annuler l'imposition ni en établir le taux en fonction de leurs besoins.

La protection constitutionnelle

Dans son célèbre rapport du 31 janvier 1839, Lord Durham se prononçait très fermement en faveur d'un système d'institutions municipales. Il donnait pour motif que de telles institutions sont nécessaires dans un régime parlementaire efficace afin que la population puisse y régler ses problèmes locaux et qu'elle apprenne à s'intéresser et à participer aux problèmes centraux. Critiquant fortement l'absence d'institutions municipales dans le Bas-Canada, il déclarait :

Si le sage exemple de ces pays où seul le gouvernement représentatif unique et libre a bien fonctionné avait été suivi à tous égards, dans le Bas-Canada, on aurait pris soin en même temps qu'on y introduisait le régime parlementaire fondé sur un suffrage très étendu, d'investir le peuple de l'autorité complète sur ses propres affaires locales et de l'initier à participer à la politique de la province, grâce à l'expérience acquise dans l'administration de ses affaires locales qui l'intéresse le plus et qu'il sait le mieux comprendre¹¹³.

Lord Durham estimait que les institutions municipales sont de plus nécessaires parce qu'elles constituent une limitation aux pouvoirs de la législature :

Une législature générale qui régit les affaires privées de chaque paroisse, en plus des affaires communes du pays, détient un pouvoir que pas un seul corps ne devrait posséder, si démocratique soit-il dans sa constitution¹¹⁴.

Il ajoutait que les municipalités devraient avoir le pouvoir d'imposer des taxes.

Lord Durham recommandait que les institutions municipales soient garanties par la Constitution. Il donnait pour motif que la législature n'accepterait jamais de renoncer aux pouvoirs de taxation nécessaires à l'établissement d'un bon système d'institutions municipales¹¹⁵. L'histoire actuelle lui donne en grande partie raison.

Le premier projet d'acte d'Union proposé le 20 juin 1839 suivait la recommandation du rapport Durham et établissait des institutions municipales dans le Canada-Uni¹¹⁶. Mais ce projet fut grandement critiqué, en particulier par les habitants du Haut-Canada, et il dut être retiré¹¹⁷.

Un nouveau projet d'acte d'Union incluant un système d'institutions municipales fut proposé par le gouverneur du Canada, Charles Poulett Thomson¹¹⁸, partisan convaincu des idées de Durham, en particulier sur les institutions municipales. Thomson écrivait au secrétaire aux colonies, Lord John Russell :

*The establishment of Municipal Govt. by Act of Parlt. is as much a part of the future scheme of Govt. for Canada as the Union of the two Legislatures, and the more important of the two*¹¹⁹.

Les dispositions du projet relatives aux institutions municipales furent toutefois fortement contestées, et le gouvernement anglais décida de les éliminer afin de ne pas nuire au reste du projet¹²⁰. Mécontent de cette décision, Thomson écrivait à Russell le 16 septembre 1840 : « *It is with the deepest mortification that I find that the whole of the system for the establishment of local government has been omitted from the Bill.* » Il ajoutait qu'il regrettait profondément cette décision et qu'il en était surpris : « *I should have been far less surprised to find the Union Bill abandoned altogether by the Government, than this most essential part of it withdrawn*¹²¹ ».

Il n'y a jamais eu d'autre essai pour garantir les institutions municipales dans la Constitution canadienne.

Même si elle n'a connu aucun succès jusqu'à maintenant, c'est encore la même demande de protection constitutionnelle que réitérent aujourd'hui la Fédération canadienne des municipalités¹²², certaines associations provinciales de municipalités et certaines municipalités¹²³.

À notre avis, il est irréaliste de penser actuellement que les municipalités puissent être protégées dans la Constitution fédérale. En effet, une telle modification à la Constitution constituerait une modification au partage des pouvoirs et requerrait des résolutions favorables adoptées par la majorité des membres du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives d'au moins les deux tiers des provinces représentant au moins 50 % de toutes les provinces¹²⁴. Or, il est impossible que les assemblées législatives d'une telle majorité de provinces consente à cette perte de pouvoirs¹²⁵. Même si une telle majorité était

obtenue, la modification n'aurait pas d'effet dans toute province dont l'assemblée législative aurait adopté une résolution de désaccord à la majorité de ses membres, avant la proclamation du gouverneur général effectuant la modification¹²⁶.

Une telle modification n'est pas souhaitable¹²⁷. Il est préférable que les municipalités continuent à relever des législatures provinciales. Or, la protection des municipalités par la Constitution fédérale aurait l'effet contraire. Elle favoriserait les interventions fédérales directes et les relations directes entre le gouvernement fédéral et les municipalités. Il en résulterait une répartition des pouvoirs encore plus compliquée et une augmentation des conflits. Quand on pense aux difficultés qu'ont le gouvernement fédéral et les dix gouvernements provinciaux à s'entendre, on imagine facilement ce qui arriverait s'il fallait y ajouter les plus de 4 600 municipalités canadiennes!

Les associations de municipalités peuvent aider les municipalités à défendre leurs intérêts par des échanges d'information, par des discussions et en participant à des luttes communes; mais elles n'ont pas la représentativité du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux, et elles pourraient difficilement jouer le même rôle que ces gouvernements si les municipalités étaient protégées par la Constitution fédérale. Ce sont les conseils municipaux qui sont responsables devant un corps électoral, non les associations qui les regroupent. De plus, les associations ne peuvent pas exprimer la diversité qui caractérise les municipalités, puisqu'une association représente nécessairement la volonté de la majorité. Les associations de municipalités sont donc condamnées à une alternative : ou bien elles devront chercher le plus petit commun dénominateur afin de sauvegarder le plus de diversité possible, et elles perdront alors de leur efficacité; ou bien elles feront des demandes plus précises au nom de la majorité mais au détriment de la diversité, et elles accentueront l'aspect fédéral ou provincial de l'association au détriment de l'aspect local. Les associations de municipalités risquent même de devenir des agents d'information du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial plutôt que de véritables représentants des municipalités¹²⁸.

Même dans le rôle qu'elles jouent maintenant, les associations de municipalités devraient être subventionnées par leurs propres membres, et non par le gouvernement fédéral ou par un gouvernement provincial. Une association de municipalités subventionnée par le gouvernement fédéral ou par un gouvernement provincial sera nécessairement portée à favoriser le gouvernement qui la subventionne et hésitera à s'y opposer¹²⁹.

Il serait plus réaliste de protéger les municipalités dans les constitutions provinciales¹³⁰. On arriverait vraisemblablement à convaincre d'abord quelques législatures provinciales, puis d'autres et éventuellement toutes les provinces, d'accorder une telle protection.

Cette protection pourrait consister en l'inclusion dans la constitution provinciale de principes fondamentaux, tels l'existence de municipalités autonomes régissant les affaires locales, l'élection des membres des conseils de ces municipalités et l'existence de sources autonomes de revenus suffisantes pour que les municipalités puissent satisfaire leurs besoins et exercer leurs pouvoirs. Pourraient être inclus, en outre, le droit d'une municipalité d'agir par elle-même en l'absence d'une disposition législative contraire, ainsi que le droit d'une municipalité de déléguer ses pouvoirs. Le contrôle des règlements municipaux par les tribunaux pourrait être limité. Enfin les pouvoirs principaux des municipalités pourraient être mentionnés, sans toutefois aller dans les détails. Il ne faudrait pas que ces garanties alourdissent trop fortement les modifications aux institutions municipales.

Les garanties ainsi accordées pourraient ne pouvoir être supprimées ou modifiées que par une loi adoptée par la majorité absolue ou même par une majorité encore plus élevée des membres de l'assemblée législative.

De telles garanties auraient pour avantage de protéger les municipalités, de clarifier leur statut, de leur accorder une plus grande sécurité et une plus grande marge de manoeuvre, d'en faire plus que de simples créatures des législatures provinciales, dont l'autonomie peut être réduite ou même supprimée complètement par une simple loi provinciale ordinaire.

La création de nouvelles provinces

Les grandes villes ont une importance et des problèmes particuliers. Vingt-cinq villes canadiennes ont même une population supérieure à celle de la plus petite province du pays. On a déjà proposé d'augmenter le nombre des provinces à vingt ou trente, de façon à faire des principaux centres urbains et de la région économique qui les entoure de véritables provinces¹³¹.

Une telle recommandation n'est cependant pas réaliste, car elle supposerait, en effet, une modification à la Constitution autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces représentant au moins 50 % de la population de toutes les provinces¹³². Or, il est certain qu'il serait impossible d'obtenir le consentement des assemblées législatives d'une telle majorité de provinces.

D'ailleurs, cette solution n'est pas souhaitable, car, en augmentant le nombre des provinces, on leur enlèverait nécessairement de l'importance et on favoriserait le centralisme. De plus, les centres urbains constituent une partie essentielle des provinces actuelles et il serait artificiel de les en séparer. On imagine mal le Québec, par exemple, sans la région de Montréal. Une telle séparation serait illogique et néfaste.

Les réunions tripartites

Deux conférences tripartites nationales réunissant le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les municipalités ont été tenues, la première à Toronto en 1972 et la seconde à Edmonton en 1973. Une troisième, prévue pour la fin de 1976, a été annulée à l'été de la même année lorsque les gouvernements provinciaux ont refusé d'y participer. Aucune autre n'a été convoquée par la suite¹³³.

Les conférences de 1972 et de 1973 ont eu peu d'effets pratiques. D'ailleurs, les gouvernements provinciaux ont toujours été très réticents à la convocation de telles conférences.

Certaines réunions tripartites régionales ou locales ont cependant été tenues sur des sujets spécifiques tels les transports, les finances et l'habitation. Ces réunions ont eu plus de succès¹³⁴.

En fait, les municipalités, surtout les plus grandes, ont aussi des contacts informels avec les autorités fédérales.

Des relations tripartites entre les autorités fédérales, provinciales et municipales n'ont aucune raison d'être dans les domaines de compétence provinciale puisqu'il s'agit justement de domaines de compétence provinciale. Les relations doivent alors être bipartites, c'est-à-dire ne toucher que les autorités provinciales et municipales.

Par contre, des relations entre les autorités fédérales, provinciales et municipales sont nécessaires dans les domaines où l'exercice de compétences fédérales a une influence sur les affaires municipales. Le dernier mot en ce qui concerne les relations entre les municipalités et les autorités fédérales doit appartenir aux autorités provinciales, dont elles relèvent.

Il ne nous semble pas une bonne idée de tenir des réunions tripartites nationales¹³⁵. De telles réunions déborderaient nécessairement les domaines de compétence fédérale et auraient pour effet de donner aux autorités fédérales la *leadership* dans le domaine municipal. Or, comme nous l'avons déjà dit, les municipalités devraient continuer à relever des législatures provinciales. Les réunions tripartites nationales tenues jusqu'à présent ont, d'ailleurs eu très peu de succès.

Il serait cependant utile de tenir des réunions tripartites provinciales, régionales ou locales sur des sujets précis de compétence fédérale. La présence des municipalités à de telles réunions leur permettrait non seulement de mieux connaître et de mieux comprendre le point de vue des deux autres ordres de gouvernement, mais aussi de faire connaître leur propre point de vue. Leur présence encouragerait aussi les autorités fédérales et les autorités provinciales à discuter sérieusement.

Inévitablement les trois ordres de gouvernement doivent se réunir informellement de temps à autre, car de telles réunions sont nécessaires et profitables¹³⁶.

Les associations de municipalités peuvent aider les municipalités, surtout les moins puissantes dans leurs négociations, même si elles ne

peuvent pas les représenter totalement. Chaque municipalité doit donc aussi agir par elle-même pour protéger ses propres intérêts. Les grandes villes en particulier ont grandement avantage à négocier individuellement, étant donné leur force¹³⁷.

Pouvons-nous espérer enfin que les autorités fédérales et les autorités provinciales comprendront un jour la nécessité de discuter positivement, dans un but d'harmonisation et de négociation plutôt que de rivalité et de confrontation, dans le respect des pouvoirs de chacun et non avec l'intention d'imposer leur volonté à l'autre, même dans les domaines qui sont de sa compétence!

Conclusion

Notre population est aujourd'hui de plus en plus instruite. Nous possédons des moyens techniques extraordinaires qui s'amélioreront encore. Nous pouvons donc nous permettre une participation et une diversité auxquelles il était impossible de penser au moment où nos institutions actuelles ont été conçues et au moment où la tendance centralisatrice a commencé. On peut se demander si le monde de demain ne sera pas un monde de décentralisation, comme le prédisent les futurologues. « C'est le temps de la décentralisation et de la désagrégation — de ce que j'appelle la « démassification » », dit à ce sujet Alvin Toffler¹³⁸.

Les politiciens canadiens sont encore dans la vague centralisatrice, mais pour combien de temps? La mentalité de la population canadienne a commencé à changer sur ce point. Comme le fait remarquer la Fédération canadienne des municipalités :

Dans les années 1960, la tendance à la centralisation paraissait tellement forte que de nombreux commentateurs prédisaient le « dépérissement », en quelque sorte, de toute forme de gouvernement local [. . .]. Mais ce n'est pas ce qui s'est produit. Au contraire, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, la question écologique, la planification communautaire et de nombreuses autres questions ayant trait à la qualité de la vie ont amené une résurgence des luttes au niveau local, puisque c'est à ce niveau que ces questions sont réglées.

[. . .] De nos jours, les gens apprécient les villes et les municipalités au point de s'engager pour en faire des endroits où on puisse mieux travailler, mieux vivre, mieux jouer¹³⁹.

[. . .] Il semble que nous sommes en train de revenir à la situation originelle, où les institutions locales étaient responsables de tous les aspects de la vie quotidienne; peu à peu, ces institutions avaient perdu ce rôle au profit d'autres ordres de gouvernement; mais aujourd'hui les gouvernements locaux et les institutions locales paraissent plus aptes à offrir une réponse directe aux besoins les plus pressants¹⁴⁰.

D'autres pays sont engagés dans la décentralisation. Même la France, pays par excellence du centralisme, a opéré une réforme

décentralisatrice. Cette réforme est encore timide et les municipalités françaises sont encore loin d'avoir l'importance des municipalités canadiennes ou américaines, mais son existence est éloquent.

Loin de voir leur rôle diminuer dans un monde décentralisé, les municipalités, verront leur importance et leur autonomie augmenter. « *As the optimum unit for democracy in the 21st Century, the city has a greater claim, I think, than any other alternative* », déclare à ce sujet le professeur Robert A. Dahl¹⁴¹. On peut se demander si, dans un monde qui sera à la fois plus internationalisé et plus décentralisé, ce ne sera pas plutôt l'importance du nationalisme économique et des États tels qu'ils sont conçus actuellement qui sera appelée à diminuer.

Notes

Cette étude a été achevée en juillet 1984.

L'auteur désire remercier Hélène Gingras de la recherche qu'elle a effectuée relativement au présent travail.

1. *Édits et ordonnances*, vol. 2, Québec, Fréchette, 1855, p. 6; *Jugements et délibérations du Conseil souverain de la Nouvelle-France*, vol. 1, Québec, Côté, 1885, p. 5.
2. *Édits*, supra, n. 1, p. 13; *Jugements*, supra, n. 1, p. 57; J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 1, Montréal, Sorej, 1981, par. 6, p. 5.
3. L'Heureux, supra, n. 2, par. 7, p. 5.
4. 33 Geo. III, c. 2 (H.C.), 9 juillet 1793; I.M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, vol. 1, Toronto, Carswell, 1971, par. 8.2, p. 30-32.
5. *Ordonnance pour pouvoir à régler l'Élection et la nomination de certains Officiers dans les différentes Paroisses et Townships de cette Province, et pour faire d'autres dispositions concernant les intérêts locaux des Habitants de ces divisions de la Province*, 1840, 4 Vict., c. 3; *Ordonnance qui pourvoit un meilleur Gouvernement de cette Province en établissant des autorités locales et municipales en icelle*, 1840, 4 Vict., c. 4.
6. 1 Guill. IV, c. 52, 54.
7. D.M. Cameron, « Provincial Responsibilities for Municipal Government », (1980) 23 *Administration publique du Canada* 222-235; R.A. Dahl, « The City in the Future of Democracy » dans L.D. Feldman (édit.), *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*, 4^e éd., Toronto, Methuen, 1981, p. 39-60; J.S. Dupré, *Intergovernmental Finance in Ontario: A Provincial Level Perspective*, Toronto, Queen's Printer, 1968; J.S. Dupré, « The Political Dimensions of Regional Government » dans L.D. Feldman et M.D. Godrick (édit.), *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*, 2^e éd., Toronto, Methuen, 1972, p. 284-289; G.E. Frug, « The City as a Legal Concept », (1980) 93 *Harvard Law Review* 1059-1154; D.J.H. Higgins, *Urban Canada, the Government and Politics*, Toronto, Macmillan, 1977, p. 45-92; J.A. Johnson, « Methods of Curbing Local Government Financial Problems: Implications for Urban Government in Canada » dans M.O. Dickerson et S. Drabeck (édit.), *Problems of Change in Urban Government*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1980, p. 146-169; A. Maass (édit.), *Area and Power: A Theory of Local Government*, Glencoe, The Free Press, 1959; W. Magnusson, « Community Organisation and Local Self-Government » dans Feldman (édit.), supra, p. 61-86; T.J. Plunkett et K.A. Graham, « Whither Municipal Government », (1982) 25 *Administration publique du Canada* 603-618; L.J. Sharpe, « Theories of Local Government » dans Feldman (édit.), supra, p. 28-39; J.H. Wharren, « Local Self-Government: The Basis of a Democratic State », (1950) 28 *Public Administration* 11-16; W.H. Wickwar, *The Political Theory of Local Government*, Columbia, University of South Carolina Press, 1970.

8. E.M. Gramlich et D.L. Rubinfeld, « Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Mecian-Voter Hypotheses », (1982) 90 *Journal of Political Economy* 526–560; C. Tiebout, « A Pure Theory of Local Expenditures », (1956) 64 *Journal of Political Economy* 416–424.
9. L.D. Feldman et K.A. Graham, *Bargaining for Cities Municipalities and Inter-governmental Relations: An Assessment*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979, p. 97–123.
10. G. Langrod, « Local Government and Democracy » dans Feldman (édit.), *supra*, n. 7, p. 3–14; L. Moulin, « Local Self-Government as a Basis for Democracy: A Further Comment » dans Feldman (édit.), *supra*, n. 7, p. 19–24.
11. K. Panter-Brick, « Local Government and Democracy — A Rejoinder » dans Feldman (édit.), *supra*, n. 7, p. 14–19; K. Panter-Brick, « Local Self-Government as a Basis for Democracy: A Rejoinder » dans Feldman (édit.), *supra*, n. 7, p. 24–27; H. Whalen, « Ideology, Democracy and the Foundations of Local Government » dans Feldman et Goldrick (édit.), *supra*, n. 7, p. 358–379.
12. Johnson, *supra*, n. 7.
13. Moulin, *supra*, n. 10.
14. K.D. Cameron, « Dixième colloque national : résumé des discussions », (1980) 23 *Administration publique du Canada* 207, p. 208.
15. Par. 2.
16. Par. 9.
17. Par. 13.
18. Par. 16.
19. *Hodge c. The Queen*, (1883) 9 A.C. 117; *A.G. Ont. c. A. G. Can., Re Prohibitory Liquor Laws Case*, [1896] A.C. 348; *Ladore c. Bennet*, [1939] A.C. 368, 3 D.L.R. 1, conf. [1938] O.R. 327, 3 D.L.R. 212 (C.A.); D. Gibson, « The Constitutional Position of Local Government in Canada », (1980) 11 *Manitoba Law Journal* 1; P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1977, p. 44 et 45; L'Heureux, *supra*, n. 2, par. 29–35, p. 17–24; Rogers, *supra*, n. 4, par. 63.13, p. 316–336; A. Tremblay et R. Savoie, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, p. 23–39; A. Tremblay et D. Turp, « L'incidence des politiques urbaines sur l'existence des compétences fédérales et provinciales en matière de gouvernement local », (1981–1982) 16 *Revue juridique Thémis* 281, p. 284. Le Parlement fédéral a toutefois compétence en matière d'institutions municipales dans les territoires qui ne font pas partie des provinces : *Dinner c. Humberstone*, (1896) 26 R.C.S. 252.
20. *Hodge c. The Queen*, *supra*, n. 19; *A.G. Ont. c. A.G. Can., Re Prohibitory Liquor Laws Case*, *supra*, n. 19; *Clarke c. Wawken*, [1930] 2 D.L.R. 596; *Commission municipale du Québec c. Ville d'Aylmer*, (1933) 71 C.S. 117; *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708, 2 W.W.R. 604, 4 D.L.R. 81; *Ladore c. Bennett*, *supra*, n. 19; P.W. Hogg, *supra*, n. 19, p. 214 et 215; B. Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 4^e éd. (par A.S. Abel), Toronto, Carswell, 1975, p. 595–600; L'Heureux, *supra*, n. 2, par. 32, p. 20 et 21; Rogers, *supra*, n. 4, par. 63.13, p. 318; Tremblay et Savoie, *supra*, n. 19, p. 30 et 31.
21. (1881) 9 A.C. 117, p. 132.
22. [1959] O.R. 26, 16 D.L.R. 624 (C.A.).
23. Gibson, *supra*, n. 19, p. 12.
24. *Ibid.*
25. [1960] R.C.S. 307.
26. R. Bolduc, « Incidences du rôle accru de l'État sur la démocratie locale », (1980) 23 *Administration publique du Canada* p. 60–75; Dupré, « The Political Dimensions », *supra*, n. 7; Feldman et Graham, *supra*, n. 9, p. 5–12; Higgins, *supra*, n. 7; L'Heureux, *supra*, n. 2; J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 2, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1984; S. Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law*, Toronto, Carswell, 1983; T.J. Plunkett et G.M. Betts, *The Management of Canadian Urban Government*, Kingston, The Institute of Local Government, Université Queen's, 1978; Plunkett et Graham, *supra*, n. 7; Rogers, *supra*, n. 4. Une étude

particulière a été faite par le professeur Stanley M. Makuch, sur le développement du droit urbain au Canada depuis 1945 (« Le droit urbain et l'élaboration de la politique au Canada : le mythe et la réalité » dans *Le droit du travail et le droit urbain au Canada*, vol. 51 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985).

27. Makuch, *supra*, n. 26, p. 26–28.
28. Il n'y a pas lieu de poursuivre ici l'étude de la question des municipalités régionales puisque notre étude porte sur le partage des pouvoirs et les municipalités, et non sur l'organisation interne des institutions municipales. Une autre étude porte (voir n. 26) sur le développement du droit urbain depuis 1945.
29. [1896] A.C. 348; Gibson, *supra*, n. 19, p. 1–3; L'Heureux, *supra*, n. 2, par. 32.1, p. 21–22; Rogers, *supra*, n. 4, par. 63.12, 63.13, p. 311, 317; Tremblay et Turp, *supra*, n. 19, p. 286.
30. *Re Slavin and Village of Orilla*, (1879) 35 U.C.Q.B. 159; *Re Harris and City of Hamilton*, (1879) 44 U.C.Q.B. 641; *Sulte c. Corporation de Trois-Rivières*, (1883–1886) 11 R.C.S. 25; *Re Huson and Township of South Norwich*, (1895) 24 R.C.S. 145.
31. *Henry Birks c. Cité de Montréal*, [1955] R.C.S. 799, 5 D.L.R. 321, inf. [1954] B.R. 679; *Hlookoff c. City of Vancouver*, (1968) 63 W.W.R. 129, 69 D.L.R. 119 (S.C.C.B.); F. Chevette, « Prolégomènes à l'étude de la notion de droit criminel en droit constitutionnel canadien », (1969) 4 *Revue juridique Thémis* 17.
32. *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, [1951] 4 D.L.R. 609, inf. [1950] 1 W.W.R. 856, 3 D.L.R. 101 (C.A. Man.), conf. [1949] 2 W.W.R. 1, 3 D.L.R. 694 (K.B. Man.).
33. *Saint-Léonard c. Fournier*, (1956) 115 C.C.C. 366 (C.A. N.-B.); *Poole Tomlinson*, (1957) 118 C.C.C. 384 (C.A. Sask.); *District of Kent c. Storgoff*, (1962) 38 D.L.R. 362 (S.C.C.B.); *Hurrel c. Cité de Montréal*, [1963] R.P. 89 (C.S.); *P.G. Can. c. Ville de Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770, conf. [1974] C.A. 402.
34. Gibson, *supra*, n. 19, p. 15 et 16; Rogers, *supra*, n. 4, par. 63.12, p. 313–316.
35. *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, *supra*, n. 32; *Montreal Flying Club c. City of Montreal North*, [1972] C.S. 695; *Re Orangeville Airport and Town of Caledon*, (1975) 11 O.R. 546, (1976) 66 D.L.R. 610 (C.A.).
36. *Toronto c. Bell Telephone*, [1905] A.C. 52.
37. *Régie des services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191.
38. *C.P.R. c. Notre-Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Cardinal c. A.G. of Alberta*, [1974] R.C.S. 695; *Hamilton Harbour Commission c. City of Hamilton*, (1978) 21 O.R. 459, 6 M.P.L.R. 183, 91 D.L.R. 353 (C.A.), conf. (1976) 1 M.P.L.R. 133 (H.C.).
39. *C.P.R. c. Notre-Dame de Bonsecours*, *supra*, n. 38.
40. *Hamilton Harbour Commission c. City of Hamilton*, *supra*, n. 38.
41. Tremblay et Turp, *supra*, n. 19, p. 289.
42. *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, *supra*, n. 32; *Montreal Flying Club c. City of Montreal North*, *supra*, n. 35; *Re Orangeville Airport and Town of Caledon*, *supra*, n. 35.
43. Voir, en particulier : A. Lajoie, *Les structures administratives régionales*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1968, p. 57 et 58; Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec, *L'urbanisation au Québec (Rapport Castonguay)*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, p. 135, 327–338; F.R. Scott et W. Lederman, « A Memorandum Concerning Housing, Urban Development and the Constitution of Canada », (1972) 12 *Plan Canada* 33, p. 43; Tremblay et Turp, *supra*, n. 19, p. 296–304.
44. Division de la planification et de l'évaluation, *Le domaine urbain fédéral*, vol. 1, Ottawa, ministère d'État aux Affaires urbaines, 1973, p. v.
45. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 38, par. (1) et (2); Groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle, *Municipal Government in a New Canadian Federal System*, 2^e rapport, Ottawa, Fédération canadienne des municipalités, 1982, p. 6–8.

46. Sur la position des provinces, voir : Groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle, *L'administration municipale dans un nouveau régime fédéral canadien*, Rapport, Ottawa, Fédération canadienne des municipalités, 1980, p. 19–59; Groupe d'experts, *supra*, n. 45, p. 2–24.
47. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 38, par. (3); Groupe d'experts, *supra*, n. 45, p. 7 et 8.
48. D.M. Cameron, « Urban Policy » dans G.B. Doern et V.S. Wilson, (édit.), *Issues on Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan, 1974, p. 228–252; Feldman et Graham, *supra*, n. 9, p. 29–58.
49. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91, par. 1a.
50. R. c. *Red Line*, (1930) 66 D.L.R. 53, 54 C.C.C. 271 (App. Div.); *Spooner Oils c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] R.C.S. 629, 4 D.L.R. 545; *Deeks McBride c. Vancouver Associated Contractors*, [1954] 4 D.L.R. 844 (C.A.C.B.); *City of Ottawa c. Shore and Horwitz Construction*, (1960) 22 D.L.R. 247 (H.C. Ont.); J. Brossard, H. Immarigeon, G.V. Laforest et L. Patenaude, *Le territoire québécois*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1970, p. 210 et 211; G.V. Laforest, *Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p. 134–136, 190–195; Laskin, *supra*, n. 20, p. 524–530; Tremblay et Turp, *supra*, n. 19, p. 288.
51. *Loi sur la capitale nationale*, S.R.C. 1970, c. N–3; *Munro c. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663, conf. (1965) 2 R.C. de l'E. 579.
52. Sur la compétence du Parlement fédéral en matière d'expropriation, voir Laforest, *supra*, n. 50; A. Lajoie, *Expropriation et fédéralisme au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1972.
53. *Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1970, c. N–13.
54. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 125; *Calgary and Edmonton Land c. Attorney-General of Alberta*, (1912) 45 R.C.S. 170; *Société centrale d'hypothèques et de logement c. Cité de Québec*, [1961] B.R. 661; *City of Québec c. The Queen*, [1961] R.C. de l'E. 55; *Commission scolaire de Chomedey de Laval c. Société d'habitation du Québec*, [1981] C.A. 27. Certaines sommes sont cependant versées aux municipalités en vertu de la *Loi de 1980 sur les subventions aux municipalités* (S.C. 1980, c. 37), pour compenser, en partie, l'exemption.
55. *Attorney General of Canada c. City of Toronto*, (1892–1894) 23 R.C.S. 514; *Minister of Justice of Canada c. City of Lévis*, [1919] A.C. 505, 45 D.L.R. 180.
56. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91, par. 29; art. 92, par. 10 (c); D. Gibson, « Measuring National Dimension », (1971) 7 *Manitoba Law Journal* 15; A. Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1969.
57. Gibson, *supra*, n. 56; Lajoie, *supra*, n. 56.
58. E.A. Kriedger, « The Spending Power », (1981) 7 *Queen's Law Journal* 124; K. Hanssen, « The Constitutionality of Conditional Grant Legislation », (1967) 2 *Manitoba Law Journal* 191; G.V. Laforest, *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1967, p. 36 et s.; F.R. Scott, « The Constitutional Background of Taxation Agreements », (1955–1956) 2 *McGill Law Journal* 1; D.V. Smiley, *Conditional Grants and Canadian Federalism*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1963. Ce pouvoir découlerait de l'article 91, par. 1A et par. 3, et de l'article 102 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ainsi que de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les paiements de péréquation sont autorisés par l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
59. *Central Mortgage and Housing c. Cooperative College Residences*, (1975) 71 D.L.R. 183, (1977) 13 O.R. 394 (C.A.).
60. *Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale*, 1970 S.R.C., c. R–4. Ce ministère a été remplacé par le ministère de l'Expansion industrielle régionale : 1980–1981–1982–1983 S.C., c. 167.
61. *Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, S.R.C. 1970, c. C–16; *Loi nationale sur l'habitation*, 1970 S.R.C., c. N–10. Sur la compétence en matière d'habitation, voir G. L'Écuyer, « La compétence législative en matière d'habitation », (1975) 16 *Cahiers de droit* 217; Scott et Lederman, *supra*, n. 43.

62. Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport annuel*, Ottawa, S.C.H.L., 1982, p. 38.
63. L'Heureux, *supra*, n. 2, par. 30, p. 17–20. Tremblay et Turp, *supra*, n. 19, p. 319. Dans un sens favorable à l'intervention fédérale dans les affaires urbaines, voir N. Lithwick, *Le Canada urbain : ses problèmes, ses perspectives*, Ottawa, Société centrale d'hypothèques et de logement, 1970; Canada, Ministère d'État aux Affaires urbaines, *Tri-Level Consultation on Urban Affairs*, Ottawa, 1972.
64. *Rapport Castonguay*, *supra*, n. 43, p. 337.
65. G.A. Beaudoin, *Le partage des pouvoirs*, 3^e éd., Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1983, p. 341–349; J. Dupont, « Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral : « A Dead Issue » », (1967) *University of British Columbia Law Review — Cahiers de droit* 69; J.E. Magnet, « The Constitution Distribution of Taxation Powers in Canada », (1978) 10 *Ottawa Law Review* 473, p. 480 et 481; P.E. Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, Éditions H.M.H., 1967, p. 145; P.E. Trudeau, *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.
66. 1937 A.C. 355, 1 D.L.R. 684.
67. *St. Catherine's Milling and Lumber c. The Queen*, (1887) 13 R.C.S. 577; *C.P.R. c. Notre-Dame de Bonsecours*, [1889] A.C. 307; *Rex c. Zaslavsky*, [1935] 2 W.W.R. 34, 3 D.L.R. 788 (C.A. Sask.); *A.G.N.S. c. A.-G. Can., Nova Scotia Interdelegation Case*, [1951] R.C.S. 31, (1950) 4 D.L.R. 369; Beaudoin, *supra*, n. 65, p. 473; E.A. Driedger, « The Interaction of Federal and Provincial Laws », (1976) 24 *Revue du Barreau canadien* 695; M. Fairweather, « The Attitude of the Supreme Court of Canada Towards delegation: *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board* », (1970) 5 *University of British Columbia Review* 43; Gibson, *supra*, n. 19, p. 12 et 13; Hogg, *supra*, n. 19, p. 223–225; G.V. Laforest, « Delegation of Legislative Power in Canada », (1979) 21 *McGill Law Journal* 131; Laskin, *supra*, n. 20, p. 2–10; W.R. Lederman, « Some Forms and Limitations of Co-Operative Federalism », (1967) 45 *Revue du Barreau canadien* 409; K. Lysyk, « Comments », (1969) 47 *Revue du Barreau canadien* 271. Selon le professeur Pierre Blache et contrairement à l'opinion dominante, l'arrêt *A.G.N.S. c. A.-G. Can., Nova Scotia Interdelegation Case* n'interdit que la délégation parlementaire d'un pouvoir législatif fondamental : « Délégation et fédéralisme canadien », (1976) 6 *Revue de droit, Université de Sherbrooke* 235.
68. On peut alléguer en sens contraire qu'une délégation n'est pas une abdication de pouvoirs : J.B. Ballem, « Case and comment », (1951), 29 *Revue du Barreau canadien* 79; Hogg, *supra*, n. 19, p. 223–226; Fairweather, *supra*, n. 67; F.R. Scott, « Case and Comment » (1948) 26 *Revue du Barreau canadien* 984; R.W. Shannon, « Delegated Legislation », (1928) 6 *Revue du Barreau canadien* 245; R. Tuck, « Delegation – A Way over the Constitutional Hurdle », (1945) 23 *Revue du Barreau canadien* 79; G. Wahn, « Note », (1936) 14 *Revue du Barreau canadien* 353.
69. *P.E.I. Potato Marketing Board c. H.B. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392, 4 D.L.R. 146, inf. [1952] 4 D.L.R. 146 (S.C.I.P.E.); *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569, 68 D.L.R. 384, conf. [1966] 1 O.R. 183, 53 D.L.R. 30 (C.A.); *La Reine c. Smith*, [1972] R.C.S. 359, 21 D.L.R. 222, inf. [1971] 3 C.C.C. 162, 17 D.L.R. 590 (App. Div. Alta); *Dans l'affaire d'un pourvoi visant un arrêt de la Cour d'appel de la province de l'Ontario*, [1978] 2 R.C.S. 1198, inf. (en partie) (1977) 16 O.R. 451 (C.A.); J.B. Ballem « Case and Comment », (1952) 30 *Revue du Barreau canadien* 1050; Beaudoin, *supra*, n. 65, p. 473 et 474; Blache, *supra*, n. 67; Driedger, *supra*, n. 67; Fairweather, *supra*, n. 67; Hogg, *supra*, n. 19; Laskin, *supra*, n. 20; Lysyk, *supra*, n. 67. Cette jurisprudence de la Cour suprême du Canada a surpris, puisqu'il semblait découler logiquement de l'interdiction de délégation entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales, de l'interdiction de délégation entre le Parlement fédéral et une créature d'une législature provinciale; Ballem, *supra*, n. 69; Blache, *supra*, n. 67; Fairweather, *supra*, n. 67; Lysyk, *supra*, n. 67. Le professeur E.A. Driedger est d'avis, cependant, qu'il n'y a pas contradiction; il donne pour motif qu'une commission, une régie, un office ou une corporation provinciale n'est pas un agent de la législature provinciale, même s'il peut être un agent de l'exécutif provincial : *supra*, n. 67, p. 696–703.

70. Driedger, *supra*, n. 67, p. 700 et 701; Gibson, *supra*, n. 19, p. 13; L'Heureux, *supra*, n. 2, par. 35, p. 24; Tremblay et Turp, *supra*, n. 19, p. 286. *Contra* : Rogers, *supra*, n. 4, par. 63.12, p. 312.
71. *Grand Trunk c. City of Toronto*, (1900) 32 O.R. 120 (H.C.). Il faut souligner, d'autre part, que, dans l'affaire *Re Prohibitory Liquor Laws*, le juge Sedgwick déclare que le Parlement fédéral peut déléguer des pouvoirs de compétence fédérale aux municipalités : (1895) 24 R.C.S. 170, p. 247, inf. (sans que cette question soit discutée) par [1896] A.C. 348.
72. *Grand Trunk c. City of Toronto*, *supra*, n. 71; Gibson, *supra*, n. 19, p. 13 et 14; L'Écuyer, *supra*, n. 61, p. 237, 271, 285, 297–304; L'Heureux, *supra*, n. 2, par. 35, p. 29; Rogers, *supra*, n. 4, par. 63.12, p. 312; Scott et Lederman, *supra*, n. 43, p. 43; Tremblay et Turp, *supra*, n. 19, p. 286.
73. L'Écuyer, *supra* n. 61, p. 237, 271; Scott et Lederman, *supra* n. 43, p. 43; Tremblay et Turp, *supra* n. 19, p. 286.
74. (1971) 105 *Gas. Can.* II, 1113.
75. (1979) 113 *Gas. Can.* II, 1953; E.J. Feldman et J. Milch, « Coordination or Control? The Life and Death of the Ministry of State for Urban Affairs » dans Feldman (édit.), *supra*, n. 7, p. 202–218; Feldman et Graham, *supra*, n. 9, p. 49–52.
76. Fédération canadienne des municipalités, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, novembre 1983; Fédération canadienne des municipalités, *Toward a Policy for Intergovernmental Relations*, document, Ottawa, mai 1983. *Contra* : Manitoba Association of Urban Municipalities, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, octobre 1983.
77. Fédération canadienne des municipalités, *Mémoire*, *supra*, n. 76.
78. *Brandon c. Municipal Commissioner for Manitoba*, [1931] 3 W.W.R. 65, 3 D.L.R. 397 (K.B. Man.), conf. par [1931] 3 W.W.R. 225, 4 D.L.R. 830 (C.A. Man.); Gibson, *supra*, n. 19, p. 9; L'Heureux, *supra*, n. 2, par. 29 et 30, p. 17 et 18; Rogers, *supra*, n. 4, par. 63.13, p. 316–336.
79. [1931] 3 D.L.R. 397, p. 402.
80. *Journal Printing c. McVeity*, (1915) 33 O.L.R. 166 (C.A.); *Village de Saint-Jérôme c. The Lake St. John Light and Power*, (1928) 45 B.R. 20; *Phaneuf c. Village de St-Hughes*, (1936) 61 B.R. 83; *Trudeau c. Devost*, [1942] R.C.S. 257; *Cité de Verdun c. Sun Oil*, [1952] 1 R.C.S. 222, conf. [1951] B.R. 320; *Cité d'Outremont c. Protestant School Trustees*, [1952] 2 R.C.S. 506, conf. 1951 B.R. 676; E.A. Driedger, « Subordinate legislation », (1960) 38 *Revue du Barreau canadien* 1; Gibson, *supra*, n. 19, p. 9 et 10; L'Heureux, *supra*, n. 2, par. 36, p. 24; L'Heureux, t. 2, *supra*, n. 26, par. 599, p. 309 et 310; Rogers, *supra*, n. 4, par. 63.31–63.34, p. 350–357.
81. *Winnipeg Electric Railway c. City of Winnipeg*, [1912] A.C. 335, 4 D.L.R. 116; *Bridge c. The Queen*, [1953] 1 R.C.S. 8, 1 D.L.R. 305; *Vic Restaurant c. Cité de Montréal*, [1959] R.C.S. 58, inf. [1957] B.R.1.; L'Heureux, t. 2, *supra*, n. 26, par. 600–602, p. 310–314; Rogers, *supra*, n. 4, par. 63.5, p. 369–375; Tremblay et Savoie, *supra*, n. 19, p. 33–38.
82. Gibson, *supra*, n. 19, p. 10 et 11; L'Heureux, t. 2 *supra*, n. 26, par. 610–614, p. 321–327; Rogers, *supra*, n. 4, par. 193.1–193.2, 193.5, p. 1010–1016, 1020–1023. Il y a lieu de noter que le droit à l'égalité fait maintenant partie de la Constitution. L'article 15 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît, en effet, ce droit et interdit la discrimination. Cet article entrera en vigueur en 1985 : *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 32, par. (2). Le Parlement fédéral ou une législature provinciale peut cependant adopter une loi en écartant expressément l'application : art. 33.
83. L'Heureux, t. 2, *supra*, n. 26, par. 608–609, p. 318–321; I.M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, vol. 2, Toronto, Carswell, 1971, par. 193.4, p. 1018–1020.
84. Gibson, *supra*, n. 19, p. 11.
85. Fédération canadienne des municipalités, *Mémoire*, *supra*, n. 76.

86. L. Lund, *Factors in Corporate Location Decisions*, Ottawa, Conference Board du Canada, 1979; Union des municipalités du Québec, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, octobre 1983, p. 15–22.
87. Fédération canadienne des municipalités, *Mémoire, supra*, n. 76. Ces chiffres n'incluent ni les employés saisonniers ni ceux des entreprises municipales et des autorités scolaires.
88. Voir *supra*, n. 26.
89. Fédération canadienne des municipalités, *Mémoire, supra*, n. 76.
90. Association canadienne d'études fiscales, *Provincial and Municipal Finance*, Ottawa, 1983, p. 97, 197 (estimations).
91. *Idem*, p. 97 (estimations).
92. Ce montant comprend les taxes foncières pour fins d'éducation. Ces dernières, principalement des taxes foncières, s'élevaient à 4 796,3 millions de dollars en 1982 : Association canadienne d'études fiscales, *supra*, n. 90, p. 259 (estimations).
93. Les municipalités québécoises font exception.
94. Bolduc, *supra*, n. 26; G. Divay, « Le développement d'initiatives locales » (1980) 23 *Administration publique du Canada* 236–251; Dupré, « The Political Dimensions », *supra*, n. 7; Fédération canadienne des municipalités, *supra*, n. 76; Plunkett et Graham, *supra*, n. 7; Sharpe, *supra*, n. 7, p. 38 et 39; N.E. Slack, « Provincial-Municipal Grant Reform in Ontario » dans J. Bossons, M. Denny et E.N. Slack (édit.), *Municipal Fiscal Reform in Ontario: Property Taxes and Provincial Grants*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1981; Union des municipalités du Québec, *supra*, n. 86.
95. Association canadienne d'études fiscales, *supra*, n. 90, p. 97, 197 (estimations).
96. *Ibid.*
97. *Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1979, c. 72. Cette loi forme maintenant le chapitre F–2.1 des *Lois refondues du Québec*. Sur cette réforme, voir en particulier : L'Heureux, t. 2, *supra*, n. 26, par. 683 et s., p. 361 et s.; J.P. Lortie, « La réforme de la fiscalité municipale : l'évaluation foncière », (1982) 12 *Revue de droit, Université de Sherbrooke* 117; M. Poirier et J.M. Lavoie, « La réforme de la fiscalité municipale : taxation et paiements de transferts », (1982) 12 *Revue de droit, Université de Sherbrooke* 141; F. Vaillancourt, « Financing Local Authorities in Quebec — The reform of Bill 57 » (1980) 28 *Canadian Tax Journal* 274. Cette réforme a toutefois encore diminué l'autonomie, déjà précaire, des collectivités locales scolaires. Désormais, les commissions scolaires et les commissions régionales ne peuvent imposer des taxes foncières que « pour le paiement des dépenses auxquelles il n'est pas autrement pourvu par les subventions gouvernementales et autres revenus » : *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I–14, art. 226, 441. De plus, un référendum est requis pour l'imposition d'une telle taxe lorsque le montant total des dépenses pour lesquelles elle est imposée excède 6 % de la dépense nette de la commission scolaire ou de la commission régionale ou lorsque le taux de la taxe excède vingt-cinq cents par cent dollars de l'évaluation uniformisée des biens imposables dans l'assiette foncière de la commission scolaire et de la commission régionale : L.R.Q., c. I–14, art. 354.1–354.3. Sur la constitutionnalité de cette réforme relativement à l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, voir P.G. du Québec c. Greater Hull School Board, J.E. 85–41 (C.S. Can.). Cet arrêt fut rendu en décembre 1984, après la rédaction de la présente étude.
98. Bureau de la statistique du Québec, *Analyse budgétaire des municipalités du Québec*, Québec, 1983. Ces statistiques ne visent que les municipalités de 5 000 habitants ou plus. Elles ne touchent pas les gouvernements locaux scolaires.
99. Voir, en particulier, dans le domaine du droit de l'urbanisme : L'Heureux, *Droit municipal, supra*, n. 26, par. 1476, p. 754–757.
100. Divay, *supra*, n. 94, p. 236–251.
101. D.E. Richmond, « Some Common Issues in Provincial-Municipal Transfer Systems », (1980) 23 *Administration publique du Canada* 252–280.

102. Association canadienne d'études fiscales, *supra* n. 90, p. 97 (estimations).
103. *Ibid.*
104. G. Bélanger, *Le financement municipal au Québec*, Québec, Éditeur officiel, 1976; R.M. Bird et N.E. Slack, *Urban Public Finance in Canada*, Toronto, Butterworth, 1983; R.W. Broadway et H.M. Kitchen, *Canadian Tax Policy*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980, p. 162–174; D. Netzer, *Economics of the Property Tax*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1966, p. 11–13; W.R. Thirsk, « Political Sensitivity Versus Economic Sensibility: A Tale of Two Property Taxes » dans W.R. Thirsk et J. Whalley (édit.), *Tax Policy Options in the 1980s*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1982, p. 384–407.
105. R.M. Bird et N.E. Slack, *Residential Property Tax Relief in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.
106. Voir n. 92.
107. Voir n. 98.
108. Voir n. 54. L'Union des municipalités du Québec a calculé qu'il en résulte un manque à gagner de l'ordre de 45 millions de dollars pour la seule province de Québec : Union des municipalités du Québec, *supra*, n. 86, p. 32.
109. R.M. Bird, *Charging for Public Services*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1976.
110. Fédération canadienne des municipalités, *Mémoire*, *supra*, n. 76, p. 29; *Rapport Castonguay*, *supra*, n. 43, p. 280–282.
111. B. Angers, « Certaines considérations relatives à la question municipale », (1977) 20 *Administration publique du Canada* 380; *Rapport Castonguay*, *supra*, n. 43, p. 280–282; S. Silver, « Alternatives to the Property Tax: A Municipal Income Tax » dans A.J. Robinson et J. Cutts (édit.), *Public Finance in Canada: Selected Readings*, Toronto, Methuen, 1973, p. 375–385; S. Silver, « The feasibility of Municipal Income Tax in Canada », (1968) 16 *Canadian Tax Journal* 398–406. Voir aussi : Ville de Windsor, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, 1983; Fédération canadienne des municipalités, *Mémoire*, *supra*, n. 76; Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, 1983.
112. Au Manitoba, un pourcentage de l'impôt sur le revenu des particuliers et un pourcentage de l'impôt sur le revenu des sociétés sont accordés aux municipalités : *The Unconditional Grant Act*, R.S.M. 1970, c. U–10; Association canadienne d'études fiscales, *supra*, n. 90, p. 126; D. Siegal, « Provincial- Municipal Relations in Canada: An Overview », (1980) 23 *Administration publique du Canada* 281, p. 311.
113. *Le rapport Durham*, Montréal, Les Éditions Sainte-Marie, 1969, p. 50.
114. *Idem*, p. 117.
115. *Idem*, p. 118, 145.
116. *Bill for Reuniting the Provinces of Upper Canada and Lower Canada and for the Government of the United Provinces*, 20 juin 1839.
117. J. L'Heureux, « Les premières institutions municipales au Québec ou « machines à taxer » », (1979) 20 *Cahiers de droit* 331, p. 339.
118. Il deviendra, en 1840, Lord Sydenham.
119. « Thomson à Russell », 27 juin 1840, dans P. Knaplund (édit.), *Letters from Lord Sydenham to Lord John Russell*, Clifton, Kelley, 1973, p. 75.
120. L'Heureux, *supra*, n. 117, p. 339 et 340.
121. « Thomson à Russell », 16 septembre 1840, dans W.P.M. Kennedy (édit.), *Statutes, Treaties and Documents of the Canadian Constitution, 1713–1929*, 2^e éd., Toronto, Oxford University Press, 1930, p. 445.
122. Groupe d'experts, *supra*, n. 46; Groupe d'experts, *supra*, n. 45. Cette recommandation n'est pas reprise expressément dans le mémoire de la Fédération canadienne des municipalités à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada : *supra*, n. 76.

123. Ville de Windsor, *supra*, n. 111; District de Mackenzie, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, avril 1983; Manitoba Association of Urban Municipalities, *supra*, n. 76; Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities, *supra*, n. 111.
124. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 38, par. (1) et (2); Groupe d'experts, *supra*, n. 45.
125. Sur la position des provinces, voir n. 46.
126. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 38, par. (2); Groupe d'experts, *supra*, n. 45, p. 7 et 8.
127. D.M. Cameron, *supra*, n. 7.
128. Feldman et Graham, *supra*, n. 9, p. 15–27.
129. *Ibid.*
130. Voir en ce sens : Cameron, *supra*, n. 7. Une recommandation en ce sens a aussi été faite par la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec et, comme solution alternative, par le second rapport du Groupe d'experts de la Fédération canadienne des municipalités : Groupe d'experts, *supra*, n. 46, p. 43–45; Groupe d'experts, *supra*, n. 45, p. 8, 25–27; Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne*, Québec, 1980.
131. Ville d'Ottawa, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, 1983, p. 11–13.
132. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 42, par. (1f).
133. Feldman et Graham, *supra*, n. 9, p. 29–58.
134. *Ibid.*
135. Feldman et Graham, *supra*, n. 9, p. 19–58.
136. *Idem*, p. 125–143.
137. *Idem*, p. 15–27, 125–143.
138. *Le Nouvel Observateur*, n° 994, 25 novembre 1983, p. 44.
139. Fédération canadienne des municipalités, *supra*, n. 76, p. 17.
140. *Idem*, p. 18.
141. Dahl, *supra*, n. 7, p. 418.

Bibliographie

- Angers, B., « Certaines considérations relatives à la question municipale », (1977) 20 *Administration publique du Canada* 380.
- Association canadienne d'études fiscales, *Provincial and Municipal Finance*, Ottawa, 1983.
- Ballem, J.B., « Case and Comment », (1952) 30 *Revue du Barreau canadien* 1050.
- Beaudoin, G.A., *Le partage des pouvoirs*, 3^e éd., Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1983.
- Bélangier, G., *Le financement municipal au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976.
- Bird, R.M., *Charging for Municipal Services*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1976.
- Bird, R.M. et Slack, N.E., *Residential Property Tax Relief in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.
- , *Urban Public Finance in Canada*, Toronto, Butterworth, 1983.
- Blache, P., « Délégation et fédéralisme canadien », (1976) 6 *Revue de droit, Université de Sherbrooke* 235.
- Boadway, R.W. et Kitchen, H.M., *Canadian Tax Policy*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980.
- Bolduc, R., « Incidences du rôle accru de l'État sur la démocratie locale », (1980) 23 *Administration publique du Canada* 60.
- Bossons, J., Denny, M. et Slack, N.E. (édit.), *Municipal Fiscal Reform in Ontario: Property Taxes and Provincial Grants*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1981.

- Brossard, J., Immarigeon, H., Laforest, G.V. et Patenaude, L., *Le territoire québécois*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1970.
- Cameron, D.M., « Provincial Responsibilities for Municipal Government », (1980) 23 *Administration publique du Canada* 222.
- Cameron, K.D., « Dixième colloque national : résumé des discussions », (1980) 23 *Administration publique du Canada* 207.
- Canada, Ministère d'État aux Affaires urbaines, *Tri-Level Consultation on Urban Affairs*, Ottawa, le ministère, 1972.
- Canada, Ministère d'État aux Affaires urbaines, Division de la planification et de l'évaluation, *Le domaine urbain fédéral*, Ottawa, le ministère, 1973.
- Chevrette, F., « Prolégomènes à l'étude de la notion de droit criminel en droit constitutionnel canadien », (1969) 4 *Revue juridique Thémis* 17.
- Commission constitutionnelle du parti libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne*, Québec, 1980.
- Dickerson, M.D. et Drabek, S. (édit.) *Problems of Change in Urban Government*, Waterloo, Wilfred Laurier University Press, 1980.
- District de Mackenzie, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, avril 1983.
- Divay, G. « Le développement d'initiatives locales », (1980) 23 *Administration publique du Canada* 236.
- Doern, G.B. et Wilson, V.S. (édit.), *Issues on Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan, 1974.
- Driedger, E.A., « The Interaction of Federal and Provincial Laws », (1976) 24 *Revue du Barreau canadien* 695.
- , « The Spending Power », (1981) 7 *Queen's Law Journal* 124.
- Dupont, J., « Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral : « A Dead Issue » », (1967) *University of British Columbia Law Review — Cahiers de droit* 69.
- Dupré, J.S., *Intergovernmental Finance in Ontario: A Provincial Level Perspective*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1968.
- Durham (lord), *Rapport*, Montréal, les Éditions Sainte-Marie, 1969.
- Fairweather, M. « The Attitude of the Supreme Court of Canada Towards Delegation: *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board* », (1970) 5 *University of British Columbia Law Review* 43.
- Fédération canadienne des municipalités, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, novembre 1983a.
- , *Towards a Policy for Intergovernmental Relations*, document, mai 1983b.
- Feldman, L.D. (édit.), *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*, 4^e éd., Toronto, Methuen, 1981.
- Feldman, L.D. et Godrick, M.D. (édit.), *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*, 2^e éd., Toronto, Methuen, 1972.
- Feldman, L.D. et Graham, K.A., *Bargaining for Cities. Municipalities and Intergovernmental Relations: An Assessment*, Montréal, Institut de recherches publiques, 1979.
- Frug, G.E., « The City as a Legal Concept. », (1980) 93 *Harvard Law Review* 1059.
- Gibson, D., « Measuring National Dimension », (1971) 7 *Manitoba Law Journal* 15.
- , « The Constitutional Position of Local Government in Canada », (1980) 11 *Manitoba Law Journal* 1.
- Gramlich, E.M. et Rubinfeld, D.L., « Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Micean-Voter Hypotheses », (1982) 90 *Journal of Political Economy* 526.
- Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec, *L'urbanisation au Québec (Rapport Castonguay)*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976.
- Groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle, *L'administration municipale dans un nouveau régime fédéral canadien, Rapport*, Ottawa, Fédération canadienne des municipalités, 1980.

- , *Municipal Government in a New Canadian Federal System*, 2^e rapport, Ottawa, Fédération canadienne des municipalités, 1982.
- Hanssen, K., « The Constitutionality of Conditional Grant Legislation », (1967) 2 *Manitoba Law Journal* 191.
- Higgins, D.J.H., *Urban Canada, the Government and Politics*, Toronto, Macmillan, 1977.
- Hogg, P.W., *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1977.
- Laforest, G.V., *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1967.
- , *Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.
- Lajoie, A., *Les structures administratives régionales*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1968.
- , *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1969.
- , *Expropriation et fédéralisme au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1972.
- Laskin, B., *Canadian Constitutional Law*, 4^e éd., (par A.S. Abel), Toronto, Carswell, 1975.
- L'Ecuyer, G., « La compétence législative en matière d'habitation », (1975) 16 *Cahiers de droit* 217.
- L'Heureux, J., « Les premières institutions municipales au Québec ou « machines à taxer » », (1979) 20 *Cahiers de droit* 331.
- , *Droit municipal québécois*, t. 1, Montréal, Sorej, 1981; t. 2, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1984.
- Lithwick, N., *Le Canada urbain : ses problèmes, ses perspectives*, Ottawa, Société centrale d'hypothèques et de logement, 1970.
- Lortie, J.-P., « La réforme de la fiscalité municipale : l'évaluation foncière », (1982) 12 *Revue de droit, Université de Sherbrooke* 117.
- Lund, L., *Factors in Corporate Location Decisions*, Ottawa, Conference Board du Canada, 1979.
- Lysyk, K., « Comments », (1969) 47 *Revue du Barreau canadien* 271.
- Maas, A., (édit.), *Area and Power: A Theory of Local Government*, Glencoe, The Free Press, 1959.
- Magnet, J.E., « The Constitution Distribution of Taxation Powers in Canada », (1978) 10 *Ottawa Law Review* 473.
- Makuch, S., *Canadian Municipal and Planning Law*, Toronto, Carswell, 1983.
- Manitoba Association of Urban Municipalities, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, octobre 1983.
- Municipality of Metropolitan Toronto, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, novembre 1983.
- Netzer, D., *Economics of the Property Tax*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1966.
- Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, 1983.
- Plunkett, T.J. et Betts, G.M., *The Management of Canadian Urban Government*, Kingston, The Institute of Local Government, Université Queen's, 1978.
- Plunkett, T.J. et Graham, K.A., « Whither municipal government », (1982) 25 *Administration publique du Canada* 603.
- Poirier, M. et Lavoie, J.M., « La réforme de la fiscalité municipale : taxation et paiements de transferts », (1982) 12 *Revue de droit, Université de Sherbrooke* 141.
- Québec, Bureau de la statistique du Québec, *Analyse budgétaire des municipalités du Québec*, Québec, 1983.
- Richmond, D.E., « Some Common Issues in Provincial-Municipal Transfer Systems », (1980) 23 *Administration publique du Canada* 252.

- Robinson, A.J. et Cutts, J. (édit.), *Public Finance in Canada: Selected Readings*, Toronto, Methuen, 1973.
- Rogers, I.M., *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2 vol., Toronto, Carswell, 1971.
- Scott, F.R., « The Constitutional Background of Taxation Agreements », (1955–1956) 2 *McGill Law Journal* 1.
- Scott, F.R. et Lederman, W., « A Memorandum Concerning Housing, Urban Development and the Constitution of Canada », (1972) 12 *Plan Canada* 33.
- Siegal, D., « Provincial-Municipal Relations in Canada: An Overview », (1980) 23 *Administration publique du Canada* 281.
- Silvers, S., « The Feasibility of Municipal Income Tax in Canada », (1968) 16 *Canadian Tax Journal* 398.
- Smiley, D.V., *Conditional Grants and Canadian Federalism*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1963.
- Thirsh, W.R. et Whalley, J. (édit.), *Tax Policy Options in the 1980s*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1982.
- Tiebout, C., « A Pure Theory of Local Expenditures », (1956) 64 *Journal of Political Economy* 416.
- Tremblay, A. et Savoie, R., *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1973.
- Tremblay, A. et Turp, D., « L'incidence des politiques urbaines sur l'existence des compétences fédérales et provinciales en matière de gouvernement local », (1981–1982) 16 *Revue juridique Thémis* 281.
- Trudeau, P.E., *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, Éditions H.M.H., 1967.
- , *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1969.
- Union des municipalités du Québec, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, octobre 1983.
- Vaillancourt, F., « Financing Local Authorities in Quebec-The Reform of Bill 57 », (1980) 28 *Canadian Tax Journal* 274.
- Ville de Calgary, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, novembre 1983.
- Ville de Chicoutimi, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, octobre 1983.
- Ville d'Edmonton, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, octobre 1983.
- Ville de Fredericton, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, septembre 1983.
- Ville de Halifax, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, 1983.
- Ville d'Ottawa, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, 1983.
- Ville de Vancouver, *The City of Vancouver's Perspective on Economic Prospects for Canada and Vancouver*, mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, août 1983.
- Ville de Windsor, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, 1983.
- Ville de Winnipeg, *Mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, octobre 1983.
- Wharren, J.H., « Local Self-Government: The Basis of a Democratic State », (1950) 28 *Public Administration* 11.
- Wickwar, W.H., *The Political Theory of Local Government*, Columbia, University of South Carolina Press, 1970.



Les administrations locales et le fédéralisme canadien

HARRY M. KITCHEN
MELVILLE L. MCMILLAN

Introduction

Les administrations locales sont généralement considérées comme des personnages de second ordre sur la scène fédérale canadienne. Ce sont les gouvernements fédéral et provinciaux qui tiennent la vedette quand il est question de relations intergouvernementales et les administrations locales, lorsqu'on ne les oublie pas totalement, sont reléguées à l'arrière-plan par le tumulte et le tourbillon des relations fédérales-provinciales. Souvent mal reconnues, les administrations locales n'en jouent pas moins un rôle important en tant que troisième palier de la structure fédérale canadienne. Tout comme les gouvernements provinciaux essaient de satisfaire les intérêts des régions et de répondre à leurs besoins, de même les administrations locales, à un niveau subalterne, fournissent des services importants et permettent d'adapter ces fonctions aux conditions et aux préférences locales. La présente étude, dont l'objectif est de fournir une perspective plus globale du fédéralisme canadien, examine le rôle des administrations locales dans notre système fédéral. Elle s'attache à en déterminer les points forts et les points faibles, dans l'espoir que de meilleures relations intergouvernementales puissent s'instaurer au niveau local.

L'étude commence par une analyse conceptuelle du rôle des administrations locales. À l'aide de ce cadre théorique, nous traitons ensuite des administrations locales au Canada. Après un bref aperçu de leur statut constitutionnel, nous examinons l'évolution de leur rôle jusqu'à ce jour et notons les principaux problèmes auxquels elles font face dans la situation actuelle. Nous envisageons ensuite les perspectives d'avenir des administrations locales, si elles continuent à fonctionner dans le cadre des arrangements existants. Finalement, nous procédons à une évaluation de plusieurs autres solutions avant de tirer nos conclusions.

Aperçu conceptuel du rôle de l'administration locale

Avant d'entreprendre une description et une évaluation des administrations locales canadiennes, il est essentiel d'exposer dans ses grandes lignes le rôle qu'elles doivent jouer¹. Les deux principales fonctions de l'administration locale sont, de l'avis le plus souvent exprimé, l'accès et le service². L'accès désigne la prestation de biens et de services d'une façon à la fois efficace et conforme aux goûts locaux. Tout en reconnaissant l'importance de l'accès, nous traitons essentiellement dans ces pages du service. En s'inspirant de la théorie du fédéralisme fiscal appliquée aux administrations locales, nous analysons successivement la répartition de la responsabilité financière et fonctionnelle, ainsi que les déterminants de l'efficacité du secteur public.

La prestation des services

Dans un système fédéral comme celui du Canada, les administrations locales sont en mesure de fournir certains services plus efficacement que les gouvernements fédéral ou provinciaux. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de services purement locaux, c'est-à-dire lorsqu'ils touchent un sous-groupe (du pays ou de la province) relativement restreint et uni par la géographie ou pour lequel les conditions ou les préférences locales diffèrent d'une façon marquée par rapport aux autres localités. Ces conditions particulières nécessitent des décisions au niveau local et, au moins, une certaine forme de fédéralisme économique³.

Dans une fédération, il est important de déterminer quel niveau de gouvernement doit assurer la prestation des services publics. Albert Breton (1965) a avancé le concept de la « configuration parfaite », selon lequel chaque localité engloberait exactement ceux qui sont touchés par ses lignes de conduite et fournirait efficacement une quantité de biens publics en fonction du coût et des préférences des résidents. À la limite, cette théorie suppose implicitement une administration pour chaque bien public et, par conséquent, un secteur public coûteux et probablement très confus. Devant de telles réalités, Breton et Anthony Scott (1978, 1980) proposèrent qu'une fédération soit conçue de façon à réduire au minimum les coûts d'organisation, comme par exemple ceux de la détermination des préférences marquées (y compris la migration entre localités), de la coordination intergouvernementale et de l'administration. Une assemblée constituante travaillant à l'élaboration d'un système fédéral devait, selon eux, réduire ces coûts au minimum, afin de réaliser les meilleures économies d'échelle.

Les économies d'échelle désignent la réduction des coûts par unité de production à mesure que la production augmente. Quand elles sont possibles, elles supposent que les gouvernements, ou leur secteur de services, soient suffisamment importants pour réaliser des économies

maximum en fournissant le service. Des économies de coûts, que l'on ne distingue pas toujours des économies d'échelle, peuvent être réalisées du fait que plus de gens ont recours à un service donné. Un plus grand nombre de personnes peut entraîner toutefois une diminution de la qualité du service. Dans l'ensemble, pour réaliser des économies dans la prestation des services publics, il faut que chaque service soit fourni par le palier de gouvernement en mesure de le faire au moindre coût⁴.

Si une part importante des avantages que procurent les biens et les services fournis par une localité déborde de ses frontières et profite aux habitants d'autres localités, sans que la localité productrice reçoive de compensation, ces services tendront à être insuffisants. Inversement, si les coûts débordent dans les autres localités, en raison notamment de la possibilité de faire payer des taxes locales aux non-résidents ou parce que les non-résidents partagent (ou supportent) tous les inconvénients, le service local aura tendance à être excédentaire. Le problème peut être résolu en élargissant la localité ou en transférant la responsabilité de la prestation et du financement de ces services à une autorité supérieure, comme une administration métropolitaine ou régionale, ou encore à la province.

Ces mesures garantiraient que la majorité des bénéficiaires relèveraient de l'autorité productrice et que leurs préférences seraient mieux représentées⁵. Par ailleurs, une autorité plus importante pourrait fournir des subventions (ou prélever des impôts) pour indemniser les municipalités pour les avantages (coûts) qui débordent de leurs frontières. Une subvention conditionnelle correspondante, applicable spécialement aux débordements, permettrait de résoudre ce problème⁶. Un règlement émis par une autorité supérieure pour tenir compte des intérêts de ceux qui sont à l'extérieur de la localité, constitue une autre solution. Toutefois, comme cela entraîne des exigences ou des obstacles d'ordre juridique et n'incite pas à prendre des mesures plus acceptables sur le plan social, la réglementation risque de donner moins de résultats que les stimulants économiques. Notons cependant qu'il peut être parfois presque aussi difficile d'élaborer des stimulants économiques efficaces que de bons règlements.

Un des objectifs principaux est de maintenir au plus bas le coût des prises de décisions de nature politique. Étant donné que les services publics sont utilisés ou consommés en commun, on peut décider de façon démocratique de la nature des services et de la répartition de leurs coûts. Il n'est pas toujours facile ni simple d'en arriver à ces décisions et le processus politique comporte des coûts en temps, en efforts et en ressources. On estime en général que l'on parvient plus facilement à une entente au sein de groupes plus restreints. En revanche, si les petits groupes peuvent réduire le coût interne de la prise de décisions, ils peuvent encourir des coûts externes ou inter-groupes plus élevés, si les conditions externes demeurent.

Pour déterminer un rôle qui convienne à l'administration locale, ceux qui prennent les décisions constitutionnelles et qui cherchent à réduire au minimum les coûts d'organisation doivent nécessairement arriver à un compromis entre la prestation efficace des services publics, la réduction au minimum des débordements de coûts et d'avantages et un coût peu élevé de prises de décisions de nature politique. Il est utile de tenir compte de ces facteurs pour évaluer le rôle que l'administration locale pourrait jouer pour répondre aux exigences des trois principaux secteurs de responsabilité fonctionnelle d'un gouvernement : la stabilisation de l'activité économique, la répartition (ou la redistribution) des recettes et la prestation de biens et de services publics.

Vu les effets limités et les débordements importants qui surviendraient si l'administration locale essayait de stabiliser l'économie ou d'influencer la redistribution des revenus, ces fonctions sont mieux exécutées par les gouvernements fédéral et provinciaux. Si les gouvernements supérieurs n'assument pas ces fonctions, cela peut avoir de graves conséquences pour l'administration locale et entraver le fonctionnement du système fédéral. Wm. Oakland (1979), par exemple, attribue une grande partie du problème fiscal que connaissent les villes principales des États-Unis à leur responsabilité excessive en matière de prestation de services de redistribution (ou au moins, à leur engagement et donc, au financement de ces services). Les gouvernements national et provinciaux doivent aussi assurer la prestation de biens publics entraînant des débordements, qui sont interprovinciaux dans le cas du gouvernement fédéral et intermunicipaux dans le cas des provinces. L'administration locale est tout indiquée pour assurer les fonctions allocatives, c'est-à-dire fournir les biens et les services publics, dont les avantages et les coûts sont principalement limités à la localité. Toutes les activités ne peuvent pas être parfaitement compartimentées (les décisions allocatives, par exemple, influenceront sur la distribution et la stabilisation, et l'administration locale peut choisir de mettre sur pied quelques programmes surtout pour assurer une meilleure redistribution), mais le rôle essentiel de l'administration locale se distingue très nettement.

Les conséquences de cette attribution de fonctions pour l'éventail des tâches dont s'acquittent les administrations locales sont évidentes. L'aide à caractère social est redistributive et doit être financée par les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral. De la même façon, la prestation des soins de santé joue un rôle important de redistribution, comme d'ailleurs une partie des dépenses pour l'éducation primaire et secondaire. Dans ce dernier cas, il y a aussi des débordements très importants parce que beaucoup d'étudiants habitent et travaillent, en définitive, ailleurs que là où ils reçoivent leur éducation. Il est important de faire la distinction entre les responsabilités du financement et celles de la prestation. Les services de nature redistributive

doivent être entièrement financés par les administrations fédérales ou provinciales et celles-ci doivent soutenir financièrement les services locaux qui produisent des avantages externes⁷. Cependant, si ces services peuvent être fournis plus efficacement et avec efficacité par les administrations locales, celles-ci devraient alors les fournir, même s'ils sont financés (en grande partie ou même entièrement) par les autres gouvernements. Des subventions conditionnelles ou des contrats intergouvernementaux peuvent servir à retirer les avantages d'une participation conjointe des gouvernements. Les autres fonctions, comme la protection contre les incendies, les transports publics et les loisirs publics sont plus nettement du ressort des administrations locales parce que les avantages et les coûts sont internes à la localité et la redistribution relativement mineure. Finalement, pour limiter les effets externes, des services comme l'élimination des eaux usées et l'enlèvement des ordures ménagères sont assujettis à des normes environnementales pour faire en sorte que ces débordements soient restreints et que les coûts de traitement soient assumés par la localité qui en est à l'origine.

Le financement des services

Pour atteindre la quantité et la qualité optimales des services qui sont fournis le plus efficacement à l'échelon local, il importe que les décideurs locaux soient responsables devant les résidents : ils doivent répondre des avantages et des coûts liés à la prestation et au financement des biens qu'ils fournissent.

Étant donné que les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral devraient se charger de la redistribution des revenus, assumer la responsabilité au niveau local n'est pas une tâche facile, mais il y a des chances d'y parvenir plus facilement si les contribuables peuvent établir un lien entre leurs impôts (ou leurs frais) et le coût des services fournis. Dans une large mesure, cette façon de procéder est comparable à celle du marché privé. En conséquence, on peut faire valoir que l'éclairage des rues, l'enlèvement des ordures ménagères, l'approvisionnement en eau et les services de loisirs devraient être financés au moyen d'un prélèvement de l'administration locale correspondant au coût du service fourni à l'utilisateur. On a d'ailleurs laissé entendre qu'il était possible de recourir davantage, au niveau local, aux impôts fondés sur les avantages reçus (Bird, 1976). Cette observation s'appuie sur la conviction que les demandes de services publics seraient modérées et que le secteur public local fonctionnerait plus efficacement s'il y avait un lien plus étroit entre la valeur des avantages découlant des biens et services publics fournis localement et leurs coûts. L'imposition des avantages fonctionne relativement bien lorsque les avantages et leur distribution sont clairement définis, lorsque les frais afférents aux avantages sont étroitement liés au coût des services fournis, et lorsque la redistribution des revenus n'est pas une préoccupation majeure ou n'est pas très touchée.

Quelle que soit la source des recettes fiscales, les administrations locales ne seront pas toutes aussi capables de fournir des services publics. Les différences relatives à l'emplacement ou aux caractéristiques géographiques, ou encore à la taille et à la composition de la population peuvent créer des disparités notables dans le coût de prestation de services similaires d'une qualité raisonnable. En outre, les différences d'assiette fiscale entre les localités peuvent souvent entraîner une différence considérable dans le taux d'imposition nécessaire pour financer des services similaires, même quand les coûts ne varient pas. Les écarts marqués entre les ressources fiscales des administrations locales sont dénoncés par presque tout le monde et les gouvernements provinciaux effectuent des transferts pour égaliser les ressources fiscales (ou au moins réduire les disparités) afin que toutes les différences qui demeurent dans les charges fiscales et les services publics découlent davantage des goûts différents que des capacités inégales de financer l'administration locale. Étant donné que les subventions de péréquation visent uniquement à fournir des ressources fiscales suffisantes pour assurer la prestation de services publics en général, elles doivent prendre la forme de transferts inconditionnels. Les conséquences sur l'efficacité de l'égalisation des ressources fiscales entre les administrations locales (comme la péréquation provinciale) demeurent un sujet de controverse⁸. Ces transferts assurent la viabilité du secteur public dans les localités où les coûts sont élevés et dans celles qui sont pauvres; ils évitent parfois un exode de la population (semblable à la détérioration de certaines villes du centre des États-Unis), ce qui n'est pas souhaitable sur le plan social, mais ils peuvent parfois entraver un déplacement ou un ajustement désirable des ressources. Des programmes de péréquation d'un genre ou d'un autre ont été appliqués par les provinces aux administrations municipales, mais ils ont joué un rôle plus important dans le financement de l'éducation.

Des subventions peuvent aussi s'avérer nécessaires pour combler un déficit financier. L'objet de ces subventions est de suppléer à l'incapacité d'un palier de gouvernement de prélever des impôts afin de recueillir les fonds correspondant aux dépenses qu'il est obligé de faire. Ces subventions, elles aussi, doivent être inconditionnelles.

Les administrations locales s'acquittent mieux de leur responsabilité en matière fiscale lorsque les impôts qu'elles perçoivent sont étroitement liés aux avantages reçus par les contribuables. En maintenant un lien étroit et clair entre les coûts et avantages, elles assurent une équité et une efficacité plus grandes. Toutes les recettes, cependant, ne doivent pas forcément être d'origine locale. L'équité entre les administrations locales peut justifier des transferts de péréquation et, comme on l'a indiqué précédemment, des débordements peuvent justifier des subventions pour améliorer la prestation d'un service public local. Des subventions pour réduire ou éliminer des écarts financiers sont une possibilité,

mais comme elles savent sérieusement le lien entre dépenses et ressources fiscales et sont difficiles à déterminer objectivement, il faut les évaluer soigneusement par rapport aux autres solutions.

Le statut constitutionnel des municipalités

Le paragraphe 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867* reconnaît aux provinces le droit exclusif de légiférer dans le domaine des « institutions municipales ». Par conséquent, les municipalités peuvent être créées (réorganisées ou abolies) par la province, et leurs pouvoirs et responsabilités sont déterminés par la province. La plupart des activités municipales découlent de la délégation de responsabilités provinciales dans les domaines des travaux locaux, de l'éducation, de la justice, des hôpitaux et de la fiscalité. En raison de leur caractère statutaire, et du fait qu'elles sont nettement subordonnées à leur gouvernement provincial respectif, les municipalités sont fréquemment qualifiées de « créatures » des gouvernements provinciaux. Du fait de la subordination des municipalités et de la responsabilité des provinces en matière municipale, les relations provinciales-municipales sont essentiellement administratives, l'autorité de la province étant surtout exercée par l'intermédiaire de son ministère des Affaires municipales et des conseils locaux de surveillance, ainsi que par l'entremise de divers ministres qui traitent avec les municipalités, en particulier celui de l'éducation. Malgré le mécontentement exprimé par certaines municipalités au sujet de leur manque d'autonomie au sein de la fédération canadienne et malgré des efforts pour y remédier (mis en oeuvre en grande part par la Fédération des municipalités du Canada), la *Loi constitutionnelle de 1982* n'a pas changé le statut constitutionnel des municipalités canadiennes⁹.

L'évolution du rôle de l'administration locale : l'aspect budgétaire

Le rôle du gouvernement local au Canada s'est modifié considérablement au fil des années et il continue d'évoluer. Divers éléments, notamment l'augmentation des recettes, le virage technologique, l'urbanisation et la spécialisation dans le travail ont entraîné des changements dans tous les secteurs de la société, y compris l'administration locale. Les pressions n'ont pas toujours été homogènes et la durée et la forme du changement n'ont pas été uniformes. Cependant, malgré les différences que cela a causées entre les provinces, les activités et les ressources financières des administrations locales demeurent très semblables d'un bout à l'autre du pays. Une structure sous-jacente commune reflète à la fois la raison d'être de l'administration locale et la force du système fédéral qui permet de concilier des situations et préférences différentes et de faire l'essai de solutions nouvelles. Dans les sept sous-

sections qui suivent, nous examinerons certaines grandes tendances qui ont occasionné des modifications importantes au rôle de l'administration locale au Canada depuis le début du siècle et qui mettent en relief des différences importantes entre les provinces, en ce qui concerne les administrations locales.

L'équilibre budgétaire entre les administrations locales et les provinces

Au cours du XX^e siècle, l'administration locale a cédé aux provinces la position prépondérante qu'elle occupait dans le domaine fiscal. Avant les années 1930, les administrations locales percevaient plus et dépensaient plus que les gouvernements provinciaux. En 1913, par exemple, les dépenses nettes (c.-à-d. en excluant celles qui sont financées à l'aide de subventions conditionnelles) des administrations locales étaient de près de 14 \$ par habitant, tandis que celles des provinces étaient inférieures à 7 \$. Au cours des années 1920, les budgets provinciaux ont augmenté et, après la Seconde Guerre mondiale, se sont accrus principalement à cause de l'expansion des services de santé, d'éducation et d'assistance sociale, au point de surpasser les budgets des administrations locales. En 1980, les dépenses nettes par habitant des administrations locales étaient d'environ un tiers de celles des gouvernements provinciaux, soit 696 \$, par rapport à 2 219 \$¹⁰. Ce renversement est la conséquence non pas d'une réduction des administrations locales, mais d'une expansion énorme des gouvernements provinciaux.

La croissance de l'administration locale

Tandis que le budget des administrations locales diminuait par rapport aux budgets des provinces, le secteur des administrations locales grossissait par rapport au reste de l'économie. Comme l'indique le tableau 6-1, entre 1913 et 1981, les dépenses nettes des administrations locales sont passées de 4,3 à 5,7 % du produit national brut (PNB). Les dépenses brutes, ou totales, des administrations locales ont augmenté dans une proportion encore plus grande, passant de 4,4 à 8,7 % du PNB au cours de la même période. La croissance la plus forte des administrations locales a été enregistrée dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, alors que les dépenses brutes des administrations locales ont plus que doublé par rapport au PNB entre 1947 et 1971. Cette croissance a été stimulée par la nécessité de remplacer et d'élargir l'infrastructure sociale à l'échelon local et les besoins en matière d'équipement scolaire découlant de l'explosion démographique. La baisse des dépenses des administrations locales par rapport au PNB correspond en grande partie à la diminution de la population d'âge scolaire au fur et à mesure que la génération du « baby boom » atteint l'âge adulte.

TABLEAU 6-1 Part de certains indicateurs économiques qui revient aux administrations locales

Année	Dépenses nettes des administrations locales en pourcentage du PNB	Dépenses brutes des administrations locales en pourcentage du PNB	Impôt foncier local en pourcentage du PNB	Impôt foncier local en pourcentage du revenu personnel disponible
1913	4,3	4,4	4,0	n.d.
1926	4,7	5,0	4,2	5,5
1937	5,4	5,7	4,7	6,3
1947	3,4	4,5	2,3	3,1
1953	3,9	5,2	2,5	3,7
1961	5,7	7,5	3,7	5,4
1971	6,0	9,4	3,7	5,9
1981	5,7	8,7	3,1	4,6

Sources : Calculé d'après les données figurant dans le *Rapport de la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales*, livre 3, sections 1 et 3 (1940); *Statistiques historiques du Canada*, 2e éd., F.H. Leacy (édit.), Ottawa, Statistique Canada, 1982; et *Finances publiques locales — Chiffres provisoires 1981 et prévisions 1982*, Ottawa, Statistique Canada, annuel.

Note : Les dépenses nettes ne comprennent pas celles qui sont faites à même des subventions conditionnelles reçues des autres gouvernements. Les dépenses brutes comprennent celles faites à même les subventions, en plus des recettes de sources propres.

L'urbanisation est souvent citée comme une des principales raisons de la croissance des administrations locales¹¹. Bien que la relation entre l'une et l'autre semble logique, du fait que la diversité et la qualité des services publics offerts dans les régions urbaines dépassent celles des régions rurales, on a souvent exagéré la part de l'urbanisation. Les premières études des déterminants des dépenses locales ont révélé que l'urbanisation (ainsi que les recettes et les subventions) était un facteur important permettant d'expliquer les dépenses par habitant, mais les résultats d'analyses plus récentes, faites à partir d'une base théorique plus solide et de meilleures données économétriques, accordent en général peu d'importance à l'urbanisation comme variable explicative importante¹². Un bon exemple en est l'étude bien connue sur les dépenses locales et de l'État que l'on doit à T.E. Borchering et R.T. Deacon (1972) et dans laquelle le coût fiscal des services publics, les revenus et la population sont les principaux facteurs déterminants¹³.

Au Canada, l'écart énorme entre les dépenses par habitant des régions rurales et des régions urbaines s'est rétréci considérablement, au point que les dépenses urbaines ne sont qu'environ 1,25 fois celles des localités rurales en 1978, alors qu'elles étaient environ trois fois celles des régions rurales au cours de la période allant de 1913 aux années 1930¹⁴. Pendant cette période, les dépenses par habitant ont augmenté plus rapidement dans les régions rurales que dans les régions urbaines. En

outre, les dépenses par habitant sont élevées dans les grandes villes et les municipalités rurales, mais faibles dans les petites villes et les villages. Ces données amènent à douter que l'urbanisation soit un facteur important de l'accroissement des dépenses publiques locales et elles prouvent que des études plus approfondies sont nécessaires pour déterminer les forces sous-jacentes.

L'importance croissante des subventions conditionnelles

L'écart qui a grandi au cours des années entre les dépenses locales brutes et les dépenses nettes en pourcentage du PNB, que l'on voit illustré au tableau 6-1, reflète l'importance plus grande des transferts conditionnels comme source de recettes des administrations locales. En pourcentage des dépenses locales totales, les transferts conditionnels représentaient 4 % en 1913 et 6,2 % en 1930, mais ils avaient atteint 17,1 % en 1953 et 40,4 % en 1982¹⁵. La croissance a été particulièrement rapide au cours de la période de l'après-guerre qui a vu également une hausse accélérée des dépenses locales. Sans ces transferts, des taux d'imposition beaucoup plus élevés auraient été nécessaires à l'échelon local pour financer les dépenses locales. Les transferts conditionnels aux administrations locales proviennent presque entièrement des gouvernements provinciaux. Les subventions conditionnelles pour l'éducation sont les plus fortes, mais celles pour les services de santé et de bien-être social sont également importantes. Les transferts couvrent plus de la moitié des dépenses des administrations locales pour chacune de ces trois fonctions. Bien que leur part des dépenses soit plus petite (25 %), les transferts pour les transports et les communications sont importants pour les budgets locaux. Les transferts à des fins déterminées provenant du gouvernement fédéral et de ses organismes représentaient seulement 1,5 % des transferts totaux aux administrations locales en 1980 et ces subventions baissent depuis quelques années.

Les gouvernements provinciaux consentent également des subventions inconditionnelles aux administrations locales, mais celles-ci sont relativement modestes dans l'ensemble. En 1980, les transferts inconditionnels étaient de 9,8 % du total des transferts aux administrations locales et de 4,4 % des dépenses brutes des administrations locales¹⁶. Les subventions conditionnelles et inconditionnelles représentaient ensemble (en 1980) 45 % des dépenses totales par rapport à environ 23 % en 1953¹⁷.

Les administrations municipales et scolaires

Il peut être souvent trompeur de faire des déductions à partir des données des administrations locales sans faire de distinction entre les activités de nature scolaire et les autres activités locales (c'est-à-dire

municipales). Dans la plupart des provinces, les commissions scolaires locales agissent comme des administrations distinctes : elles décident des dépenses, ont le pouvoir d'imposition et sont traitées par les provinces comme entités indépendantes des administrations municipales. En groupant les autorités scolaires et municipales sans faire de distinction, on risque de fausser l'interprétation parce que l'ensemble peut comprendre des facteurs qui touchent une autorité mais pas l'autre. Les comparaisons sont également rendues difficiles parce que certaines provinces (p. ex. le Nouveau-Brunswick) se sont entièrement chargées de l'enseignement, laissant seulement les administrations municipales comme autorités locales.

Ainsi, par exemple, dire que l'administration locale compte sur des subventions à des fins déterminées pour financer environ 40 % de ses dépenses masque le fait qu'environ les deux tiers des dépenses pour l'éducation sont financées par des transferts, alors que les subventions conditionnelles servent à financer un quart (28 % en 1980, voir Annexe — tableau 6-A3) des dépenses totales des municipalités. Les subventions inconditionnelles sont consenties seulement aux municipalités et représentent environ 8 % des dépenses municipales (par conséquent, 36 % en tout des dépenses municipales sont financées par les transferts). En 1953, les transferts servaient à financer moins de 20 % des dépenses municipales et un peu moins de 30 % des dépenses pour l'éducation. Afin de conserver, dans notre étude, la perspective la plus claire possible, nous établissons une distinction entre les organismes scolaires et municipaux et nous désignons les deux sous l'appellation d'administrations locales.

La diminution du rôle de l'administration locale en matière de santé, d'éducation et de bien-être social

Le rôle du gouvernement provincial s'est surtout accru dans les secteurs de la santé, de l'éducation et du bien-être social. Ces fonctions, qui étaient auparavant des secteurs de responsabilité principalement locale, relèvent maintenant des provinces. L'importance croissante des transferts conditionnels provinciaux, comme pour l'éducation, reflète une partie seulement de ce transfert radical de responsabilité. Encouragés en partie par les programmes du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ont assumé la responsabilité directe pour la plupart des aspects des services de santé et d'aide sociale. Actuellement, quatre provinces ont également accepté la responsabilité presque totale du financement de l'éducation. Au début du siècle (1900-1925), les administrations locales finançaient la majeure partie des dépenses provinciales et locales combinées dans ces domaines; en 1980, toutefois, les dépenses locales représentaient moins de 10 % du total, le financement des écoles par les administrations locales maintenant ce chiffre à ce niveau¹⁸. Les

dépenses nettes effectuées par les administrations locales au titre de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale représentent maintenant une partie plus réduite du budget net local, étant tombées à 30 % en 1980, alors qu'elles représentaient 51 % en 1933 et 1953 et 39 % en 1913¹⁹.

Le rôle de l'administration locale dans les services sociaux a diminué considérablement, d'une manière relative. Si l'on compare les dépenses par habitant de 1953 et 1980 (avec l'indice des dépenses courantes gouvernementales comme mesure de la fluctuation des prix), le total des dépenses locales nettes pour l'éducation, la santé et l'aide sociale est demeuré à peu près constant en termes réels, alors que les dépenses nettes totales des administrations locales ont augmenté (d'environ 1,7 fois). Par conséquent, la diminution du rôle de l'administration locale dans les trois secteurs ne s'est pas traduite par une réduction réelle de la responsabilité financière depuis le milieu des années 1950. En fait, il y a eu seulement une baisse relative résultant de l'augmentation des services provinciaux, bien que l'expansion de ces services ait eu lieu souvent dans des secteurs directement sous le contrôle des administrations locales.

La réduction de la dépendance à l'égard de l'impôt foncier local

Les administrations locales ne comptent plus autant sur leurs propres sources de revenus. En raison de l'augmentation des subventions, les recettes des administrations locales provenant des sources locales ont baissé, passant de 96 % des recettes totales en 1913 à 54 % en 1980²⁰. La diminution de la dépendance à l'égard des sources locales se traduit par la tendance divergente (qui apparaît dans le tableau 6-1) entre l'impôt foncier local, l'essentiel des recettes des administrations locales et les dépenses brutes en pourcentage du PNB. Le pourcentage des dépenses brutes locales financées par l'impôt foncier local est tombé de 90 % en 1913, à 50 % en 1953 et à 35 % en 1980²¹. Ce changement est dû en partie au fait que les administrations locales ne comptent plus autant sur l'impôt foncier comme source de recettes. Après avoir représenté plus de 80 % des recettes locales jusqu'en 1953 (calculé d'après le tableau 6-A4 en annexe), l'impôt foncier ne représentait plus que 58 % en 1980 (66 % si l'on inclut la taxe d'affaires). Les administrations locales ont de plus en plus recours aux sources non fiscales de recettes locales (par exemple, les permis, les recettes nettes provenant des ventes et des amendes). En 1953, leurs recettes non fiscales s'élevaient à 5,37 \$ par habitant et à 10 % de leurs propres recettes; en 1980 elles atteignaient 214,68 \$ par habitant et 35 % de leurs recettes propres.

Malgré l'importance décroissante de l'impôt foncier local comme source de revenu, le fardeau de l'impôt foncier (calculé en pourcentage du revenu disponible) s'est en réalité accru²². En pourcentage du revenu

personnel disponible, l'impôt foncier local est passé de 3,1 % en 1947 à 5,9 % en 1971. Cette tendance peut avoir contribué aux pressions politiques exercées pour obtenir un allègement et une réforme du fardeau fiscal et qui se sont traduites par l'accroissement des transferts conditionnels, en particulier à la fin des années 1960 et au début des années 1970. En 1980, la charge fiscale foncière était redescendue à 4,6 % du revenu disponible, aidée en cela par la diminution des besoins dans le secteur de l'éducation²³.

Les différences de responsabilités entre les provinces

Les tendances nationales dissimulent souvent des différences considérables qui existent entre les secteurs publics locaux des diverses provinces. Les dépenses locales par habitant varient de 299 \$ au Nouveau-Brunswick à 1 823 \$ en Alberta en 1980 (voir tableau 6-2). Par rapport à la moyenne de 1 168 \$, les dépenses par habitant de trois provinces (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick) sont faibles, alors que celles de l'Alberta sont exceptionnellement élevées. Le pourcentage des dépenses consolidées des provinces et des administrations locales relevées par les administrations locales (37,8 % en moyenne) révèle une tendance analogue, mais l'Ontario vient en tête avec 43,3 % des dépenses au niveau local.

Le rôle de l'administration locale dépend non seulement de ce qu'elle dépense, mais aussi des recettes qu'elle doit obtenir de ses sources propres. En pourcentage des dépenses locales et provinciales, les recettes locales de sources propres sont en moyenne de 21,1 %; elles atteignent un pourcentage relativement uniforme (entre 20 et 26 %) en Ontario et dans l'ouest du Canada, mais elles sont en général plus basses et varient beaucoup (de 4,7 % à Terre-Neuve à 17,5 % au Québec) au Québec et dans les provinces de l'Atlantique. Les recettes de sources propres, par habitant, varient de 109 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard, à 853 \$ en Alberta, les recettes les plus basses étant à l'est d'Ottawa et les plus élevées à l'ouest. Les recettes de sources propres représentent habituellement environ la moitié des recettes locales totales, mais la part varie de moins de 20 % à l'Île-du-Prince-Édouard, à près de 70 % en Colombie-Britannique.

Le degré de responsabilité en matière d'éducation varie entre les provinces et c'est ce qui explique les écarts des dépenses et des recettes locales. Les écoles sont financées entièrement par la province, au Nouveau-Brunswick, et presque entièrement, à Terre-Neuve. De ce fait, les dépenses scolaires locales par habitant dans ces provinces, qui sont de 0 \$ et 23 \$, respectivement, contrastent fortement avec la moyenne de 484 \$ pour toutes les provinces. Même là où les dépenses scolaires locales sont très importantes, les transferts provinciaux représentent la majorité des fonds nécessaires, ce qui laisse aux organismes locaux le

TABLEAU 6-2 Écart entre les provinces dans le secteur public local

	Dépenses locales brutes en pourcentage des dépenses provinciales et locales, 1978		Dépenses brutes (en dollars par habitant, 1980)		Recettes des sources propres en pourcentage des dépenses provinciales et locales, 1978		Recettes de sources propres (en dollars par habitant, 1980)		Subventions provinciales aux administrations municipales (en dollars par habitant) (1980)		Subventions inconditionnelles en pourcentage du total des subventions provinciales aux administrations municipales (1980)	
	locales, 1978	locales	municipales, 1980	scolaires	1978	locales totales, 1980	locales ^a	municipales	provinciales	par habitant	provinciales	municipales
Terre-Neuve	7,4	317	294	23	4,7	62,1	171	148	23	66	43,1	
Île-du-Prince-Édouard	26,2	579	160	419	10,5	18,6	109	108	1	45	39,4	
Nouvelle-Écosse	33,5	989	511	478	14,2	36,4	345	128	217	290	36,1	
Nouveau-Brunswick	12,4	299	299	0	7,5	54,2	151	151	0	112	78,4	
Québec	35,5	1 206	638	568	17,5	41,2	481	453	28	103	22,5	
Ontario	43,3	1 172	677	495	24,5	54,6	649	426	223	239	25,9	
Manitoba	38,5	1 082	624	458	23,3	57,2	626	414	212	178	24,7	
Saskatchewan	38,2	1 138	668	470	20,4	51,4	574	378	196	269	21,1	
Alberta	42,5	1 823	1 306	517	24,5	53,1	853	634	219	354	11,1	
Colombie-Britannique	36,5	1 071	608	463	25,6	69,4	702	400	302	115	45,6	
Toutes les provinces	37,8	1 168	684	484	21,1	51,6	584	419	165	191	25,6	

Source : Les finances publiques locales, chiffres réels, 1980, Ottawa, Statistique Canada, et Finances publiques consolidées, 1978, Ottawa, Statistique Canada.

Note : a Exclut les subventions tenant lieu d'impôts versées par les gouvernements fédéral et provinciaux.

soin de percevoir près de 200 \$ ou plus par habitant à leurs propres sources. Cependant, dans deux provinces, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec, les subventions pour fins scolaires couvrent presque toutes les dépenses scolaires au niveau local; aussi seulement 1 \$ et 28 \$ par habitant doivent être perçus localement. Par contre, la Colombie-Britannique impose aux municipalités une charge particulièrement lourde en termes absolus (302 \$ par habitant) et relatifs (plus de 60 %) pour assurer le financement de l'enseignement²⁴.

L'écart entre les provinces découle également des différences dans les responsabilités municipales. Les dépenses municipales par habitant sont particulièrement basses à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick : moins de la moitié de la moyenne pour toutes les provinces. Les administrations locales dans ces provinces n'ont essentiellement aucune responsabilité en matière de santé et de bien-être social. Même si l'on tient compte du fait que les transferts provinciaux aux municipalités sont relativement plus importants en Nouvelle-Écosse, les administrations locales dans toutes les provinces de l'Atlantique ont un rôle plus modeste que celles des autres régions du Canada; les recettes par habitant de leurs sources propres varient de 108 \$ à 151 \$, tandis qu'elles sont de 378 \$ à 634 \$ ailleurs. Les dépenses municipales par habitant sont presque uniformément plus basses pour toutes les fonctions dans les provinces de l'Atlantique²⁵. En outre, les provinces de cette région (surtout la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) ont tendance à compter plus qu'ailleurs au Canada, et en particulier en Alberta, sur les subventions inconditionnelles pour soutenir les administrations municipales. Peut-être en raison de la taille relativement petite de ces provinces, du peuplement épars et du souci de la qualité des services, les subventions des gouvernements provinciaux en sont venues à jouer un rôle plus important dans cette région. Il n'y a pas d'administration locale rurale au Nouveau-Brunswick ni à l'Île-du-Prince-Édouard. À l'autre extrême, les dépenses et les recettes par habitant, qui étaient élevées en Alberta en 1980, peuvent être attribuées en grande partie à la combinaison d'une croissance et d'un enrichissement rapides (en particulier du gouvernement provincial) au cours des années 1970. La baisse de la prospérité en Alberta fera vraisemblablement baisser ces chiffres et les rapprochera ainsi de la norme.

Les problèmes intergouvernementaux à l'échelon local

Les administrations locales pensent souvent que leur rôle est soumis à des contraintes excessives. On considère qu'un grand nombre de problèmes auxquels elles font face viennent directement de leur statut constitutionnel. Comme les administrations locales sont totalement subordonnées aux gouvernements provinciaux, il y a une forte ingérence (certains diraient excessive) du gouvernement provincial dans les

affaires locales. Les gouvernements provinciaux ont déterminé et redéterminé quelles activités les administrations locales entreprennent, comment elles sont organisées pour les exécuter et comment elles sont financées. Leur ingérence a atteint un tel degré que les administrations locales estiment bien entendu que leurs responsabilités et leur autonomie s'en trouvent réduites. Chargées de la responsabilité des administrations locales, les provinces font valoir toutefois que cette évolution a été nécessaire pour assurer la prestation efficace et équitable des services. Ces questions sont examinées brièvement dans la présente section sur les problèmes intergouvernementaux.

Le transfert de responsabilités

Les gouvernements provinciaux ont élargi ou pris en main d'importantes fonctions qui, auparavant, relevaient surtout des administrations locales. L'éducation, la santé et le bien-être social en sont les principaux exemples. Dans certains cas, la province a assumé la responsabilité entière pour la prestation et le financement, mais dans d'autres, notamment l'éducation dans la plupart des provinces, la province fournit la majeure partie du financement, tandis que l'administration locale conserve (ostensiblement) la tâche de fournir le service. Cet arrangement permet un apport et un contrôle plus grands de la part de l'administration locale, mais il obscurcit décidément la question de la responsabilité pour l'utilisateur et le contribuable-électeur. La prestation à l'échelon local caractérise souvent les services financés entièrement par la province, comme les hôpitaux. Dans les deux cas, les autorités locales peuvent se sentir frustrées, car la confusion qui règne au sujet de la responsabilité des services amène les gens à envoyer des plaintes aux administrations locales qui, en fait, n'y peuvent rien. Bien que les administrations locales aient une plus grande influence sur le plan fiscal, ces transferts de responsabilités ont fait que les autorités locales ont eu le sentiment de perdre une part de leur pouvoir. Quels que soient les autres avantages, ces transferts peuvent avoir provoqué du ressentiment à l'échelon local, mais plus important encore, ils ont entraîné une perte de contrôle sur des domaines importants ou, du moins, une apparente indifférence à leur égard.

La supervision provinciale

Les gouvernements provinciaux ont souvent leur mot à dire dans les activités des administrations locales. Ils peuvent exiger que certains services (par exemple, la police, les pompiers, les ambulances, le traitement des eaux usées, l'élimination des déchets) soient fournis dans certaines localités, où ils imposent les normes à respecter. Parfois ces exigences peuvent se justifier en raison des effets de débordement à

l'extérieur de la localité, mais pas toujours. Sinon, les exigences provinciales risquent d'aller à l'encontre des priorités locales.

Les provinces supervisent étroitement les affaires financières des administrations locales. Ces dernières ne sont pas autorisées à inscrire à leur budget un déficit du compte de fonctionnement. Les budgets d'immobilisations sont aussi minutieusement examinés. La nature et le mécanisme du contrôle varient énormément d'une province à l'autre, mais à l'heure actuelle, les administrations locales sont tenues, dans toutes les provinces, d'obtenir l'approbation de la province avant de contracter des emprunts à long terme²⁶. Toutes les provinces, par contre, fournissent aux administrations locales une certaine forme d'aide pour réunir des capitaux, allant d'une assistance pour mettre sur le marché des débentures locales jusqu'à des prêts subventionnés.

La province peut demander à des organismes spéciaux d'assurer la gestion de certaines activités. Les conseils scolaires en sont l'exemple le plus évident, mais on trouve aussi souvent des administrations spéciales pour la police, les bibliothèques, la santé et les installations de loisirs, les services publics et les transports publics. On justifie la création d'administrations distinctes en disant que c'est un moyen de faire prendre les décisions par des spécialistes, d'assurer la coordination des autorités et d'éviter toute intervention politique. Toutefois, on a constaté que la prolifération d'organismes spéciaux, dotés d'une autonomie considérable et d'une certaine indépendance économique fragmentait la responsabilité et entravait la coordination parce que ces organismes pouvaient se dispenser de passer par le conseil local ou pouvaient n'en tenir aucun compte (Plunkett, 1968, p. 60; Tindal et Tindal, 1979, p. 81 et 82). Bien qu'elles soient encore nombreuses dans certaines provinces, les administrations spéciales sont considérées aujourd'hui d'un oeil moins favorable. Les conseils locaux élus sont mieux placés pour fixer les priorités d'ensemble et faire les compromis nécessaires entre ces priorités et les autres activités locales.

Les transferts conditionnels

Les subventions conditionnelles permettent aux provinces de faire pression sur les décisions locales. En réduisant le coût local de certains services, les subventions conditionnelles peuvent entraîner un accroissement des dépenses dans des secteurs favorisés. L'accroissement de l'importance et du nombre des transferts conditionnels est considéré comme facteur de réduction de l'autonomie locale et de distorsion des priorités locales²⁷. Le problème est grave, mais il l'est moins que ne le donne à penser le fait souvent cité que les subventions spéciales représentent plus de 40 % des recettes des administrations locales. Les subventions à l'éducation représentent les deux tiers des subventions conditionnelles totales accordées aux administrations locales. Étant donné que la plupart de ces subventions sont générale-

ment calculées en fonction du nombre d'élèves et octroyées aux administrations scolaires locales (qui recueillent le reste des fonds nécessaires au moyen d'impôts locaux), les répercussions des subventions à l'éducation sont plus comparables à celles de l'aide donnée sous la forme d'un montant forfaitaire et il en résulte probablement peu de distorsions entre les divers types de dépenses scolaires ou entre les dépenses scolaires et municipales. Toutefois, en Ontario, par exemple, certaines subventions à l'éducation s'appliquent seulement à certaines dépenses reconnues, et il y a de fortes chances qu'il y ait une distorsion entre les divers types de dépenses consacrées à l'éducation. L'augmentation des dépenses scolaires, causée par les subventions à l'éducation, peut se justifier par une plus grande équité en matière d'éducation et par les retombées ou les avantages sociaux plus larges qui découlent de l'enseignement que reçoivent les enfants²⁸.

L'augmentation du nombre des subventions conditionnelles pose certains problèmes aux administrations locales. La multitude de programmes spéciaux (s'appliquant souvent à presque chaque activité locale) et la diversité des conditions qui y sont liées sont des plus gênantes : par exemple, l'Alberta et l'Ontario ont plus de soixante-dix programmes de subventions conditionnelles (McMillan et Plain, 1979; Slack, 1981). Un tel système serait acceptable, si les subventions étaient conçues pour améliorer l'efficacité du secteur public municipal en corrigeant les distorsions provoquées par les débordements entre localités, mais, en général, il est difficile de calculer de façon logique l'importance du financement et les conditions particulières en se fondant sur ce principe. Le nombre et la diversité des subventions ont créé un fouillis tel qu'il est difficile et coûteux pour les administrations locales de s'y retrouver (et de jouer le jeu qui profite parfois aux municipalités plus grandes et plus riches), d'autant plus que ce fouillis est particulièrement onéreux à administrer pour les gouvernements provinciaux (Ontario, 1977a). Parce que les programmes provinciaux sont offerts sans coordination ni examen par plusieurs ministères provinciaux et qu'ils sont destinés à diverses administrations locales et à des organismes spéciaux, la structure des subventions est difficile à comprendre et défie toute rationalisation sérieuse.

Les programmes de transferts conditionnels sont souvent défendus parce qu'ils aident les municipalités qui ont des difficultés financières. Si l'aide financière générale se justifie, elle doit cependant être consentie sans aucune condition. Ce fait, qui vient s'ajouter aux critiques des programmes conditionnels en vigueur, plaide en faveur d'une réforme de la structure des subventions qui éliminerait les conditions attachées aux transferts provinciaux. Les défenseurs de ce point de vue ont eu relativement peu de succès. Les subventions conditionnelles continuent de prédominer dans la plupart des provinces et celles où les subventions inconditionnelles sont plus importantes accordent, en général, moins

d'aide aux administrations municipales²⁹. Le peu d'empressement que les gouvernements provinciaux manifestent pour éliminer les conditions posées aux subventions peut provenir d'un désir politique de conserver la haute main sur les fonds qu'ils dispensent. Chaque ministère provincial voudra veiller à ce que les fonds qu'il transmet aux municipalités soient dépensés à des activités qu'il encourage, mais cet argument est moins convaincant du point de vue des administrations provinciales dans leur ensemble, surtout si, comme on le soutient souvent, elles s'intéressent en particulier aux ressources fiscales des administrations locales. Il y a assurément lieu de douter que la visibilité et la responsabilité provinciales puissent justifier un système de subventions aussi compliqué.

L'assiette fiscale et les sources de recettes

Les administrations locales soutiennent souvent que l'assiette fiscale limitée dont elles disposent les a empêchées et les empêche toujours de s'acquitter de leurs responsabilités. Contraintes de dépendre en grande partie de l'impôt foncier, qui ne suit pas l'augmentation des revenus et qui est impopulaire en raison de son caractère régressif, les administrations locales n'ont pas pu répondre de façon convenable à l'augmentation de la demande de services dans l'après-guerre, en particulier pour les écoles, la santé et les services sociaux. Aussi les gouvernements provinciaux et fédéral, qui ont accès à des sources d'impôt plus progressives et élastiques, se sont-ils chargés de ces services soit directement, en les offrant eux-mêmes, soit indirectement, en aidant les administrations locales au moyen de subventions conditionnelles. Les administrations locales estiment que l'absence d'assiette fiscale suffisante a :

- 1) limité indûment leur rôle dans des secteurs où les provinces ont accaparé une plus grande responsabilité, mais où la participation de l'administration locale est considérée comme essentielle;
- 2) réduit l'autonomie locale en matière de services purement locaux en raison des transferts conditionnels et
- 3) laissé l'administration locale affaiblie et incapable de résoudre les problèmes locaux, à cause de l'écart entre les dépenses et le pouvoir d'imposition.

C'est pourquoi les administrations locales ont demandé d'avoir accès à d'autres sources de revenus, grâce à un programme de partage des recettes fiscales provinciales.

La consultation

L'absence de consultation avec les autorités provinciales apparaît particulièrement inquiétante aux yeux de beaucoup d'administrations locales. Non seulement la province dirige leurs affaires, supervise leurs activités et aide à financer beaucoup de leurs programmes, mais un grand nombre de ces décisions sont prises sans qu'il y ait eu de vérita-

bles consultations au préalable. Les administrations locales sentent trop souvent que lorsqu'elles sont mises au courant d'un changement, c'est déjà un fait accompli. En conséquence, on ne tient en général aucun compte de leurs préoccupations, de leur avis ni de leur point de vue et les programmes apparaissent moins satisfaisants que s'ils avaient été élaborés en véritable collaboration. L'insensibilité des provinces à l'égard des intérêts et des opinions des administrations locales peut être très irritante.

Le point de vue des provinces

Il faut aussi reconnaître que les gouvernements provinciaux envisagent les préoccupations des administrations locales dans une perspective qui leur est propre. Les administrations locales relèvent de la province qui, naturellement, surveille les activités locales afin de s'assurer que les administrations locales fonctionnent efficacement et n'aient pas de difficultés financières. Ce rôle a pris de l'importance à la suite d'expériences malheureuses survenues au cours des années 1930 en particulier. Cette ingérence est, dans certains cas, très précieuse et peut parfois être appréciée. Les administrations locales ont une taille et des ressources propres très différentes. Certaines sont plus vastes que les plus petites provinces, mais la plupart sont petites et ne peuvent profiter des connaissances d'experts élus ou nommés. Pour beaucoup de petites administrations locales, la supervision provinciale peut être une source commode et économique de conseils. L'ingérence provinciale est également motivée par le fait que si une localité connaît un jour des difficultés, c'est probablement vers le gouvernement provincial qu'elle se tournerait pour obtenir de l'aide ou résoudre le problème même si la province n'est pas officiellement responsable des actions des administrations locales. L'assise politique et économique plus large des autorités provinciales leur donne une perspective et une possibilité d'action, même en l'absence d'un mandat précis, pour régler les problèmes locaux. Naturellement, la difficulté est d'établir, dans les relations entre les provinces et les administrations locales, un heureux équilibre qui protège les intérêts légitimes des provinces sans entraver indûment les administrations locales.

Vue d'ensemble

Nous avons noté un certain nombre de préoccupations au sujet des relations entre les deux paliers administratifs, mais la plupart ont été exprimées par les administrations locales. On considère, en particulier, que l'assiette fiscale réduite a limité le rôle de l'administration locale et sapé son autonomie en la contraignant à dépendre d'une façon excessive des transferts conditionnels en provenance des provinces. Les directives

et les pouvoirs des provinces préoccupent aussi vivement les administrations locales. Le fait que beaucoup d'interventions provinciales soient effectuées sans consultation préalable, ou presque, entre les autorités provinciales et locales peut être source de grande contrariété. Les administrations locales se plaignent également de la difficulté qu'elles ont à établir un budget, dont une grande partie dépend de subventions déterminées à l'échelon provincial, et de la répression par les provinces de tout rapport avec l'Administration fédérale. Il est intéressant de noter que plusieurs de ces mêmes problèmes ont été relevés par les auteurs d'études sur l'administration locale il y a plus de 30 ans (Brittain, 1951, p. 144-147; Crawford, 1954, chap. 17), bien que leur importance relative puisse avoir changé depuis.

Les perspectives d'avenir dans le cadre institutionnel d'aujourd'hui

De bien des façons, les administrations locales ont un passé peu enviable. La croissance de la demande de services a fait crever le plafond des sources de revenus habituelles. Les paliers administratifs supérieurs ont accaparé de plus en plus de responsabilités, surtout en matière de services sociaux, et ont accordé une aide financière considérable. La structure des services s'est souvent trouvée dominée par des directives provinciales, s'est accompagnée de relations intergouvernementales complexes et a hérité de subventions conditionnelles. Quelles sont les perspectives d'avenir, si l'on continue dans les mêmes conditions? Cette situation a-t-elle des chances de changer et, si oui, de quelle façon?

Au cours de l'après-guerre, la forte demande d'infrastructures publiques à l'échelon local et de ressources en éducation a été dure pour les finances des administrations locales. L'évolution de cette demande apparaît au tableau 6-1; elle a été exceptionnellement élevée en 1961 et 1971, malgré les transferts de responsabilité et de financement. Toutefois, on ne prévoit pas que les dépenses relativement élevées consacrées à l'infrastructure sociale au cours des années 1950 et 1960 se reproduiront. D'autre part, presque toutes les projections concernant la population pour les 40 prochaines années indiquent que le pourcentage de la population d'âge scolaire, par rapport à la population totale, baissera (voir tableau 6-3) pour une projection précise sur l'évolution de la population).

Bien que l'évolution démographique (ou la composition de la population) ne soit qu'un des nombreux facteurs influant sur les dépenses des administrations locales, elle joue un rôle important. Du milieu à la fin des années 1960 et au début des années 1970, un nombre très élevé de jeunes sont venus modifier la pyramide des âges; cela a d'abord entraîné une expansion du système scolaire, puis, plus récemment, une expansion des possibilités d'emploi, des logements et des services connexes. D'ici

TABLEAU 6-3 Répartition de la population canadienne selon l'âge, 1976-2026

	0-17 ans	18-64 ans	65 ans et plus
		<i>(en pourcentage)</i>	
1976	31,9	59,4	8,7
1984	26,9	63,2	9,9
2001	23,5	64,4	12,1
2026	19,6	61,4	19,0

Source : *Projections démographiques pour le Canada et les provinces, 1976-2001*, hors-série n° 91-520, Statistique Canada, Ottawa, 1981, projection n° 4.

l'an 2026 cela augmentera les dépenses surtout pour les personnes à la retraite.

Les modifications importantes qui se produisent dans la configuration de la population sont illustrées au tableau 6-3. Entre 1976 et 2026, le pourcentage de la population ayant moins de 18 ans va baisser considérablement, tandis que la proportion de la population de plus de 65 ans augmentera. En comparaison, le pourcentage de la population entre 18 et 64 ans demeurera pratiquement inchangé. Dans l'ensemble, on constate que la composition prévue de la population à charge (de moins de 18 ans et de plus de 65 ans), où prédominaient les jeunes, va se modifier et se partager à peu près également entre les jeunes et les personnes âgées³⁰.

Étant donné que les dépenses des administrations locales sont orientées actuellement vers les jeunes plutôt que les personnes âgées (pour lesquelles le gouvernement fédéral assume l'essentiel des dépenses), la modification de la composition de la population à charge risque d'avoir des répercussions notables sur les finances des administrations locales. Si les programmes des années 1975, par exemple, étaient maintenus au cours des 35 prochaines années, l'augmentation des dépenses des administrations locales attribuable à la croissance de la population et au vieillissement de la population serait modeste et beaucoup plus faible que pour les gouvernements fédéral et provinciaux³¹. Une des conséquences d'une population plus âgée ou à la retraite, avec ses revenus inférieurs à la moyenne, est qu'un impôt foncier donné imposera un fardeau relatif plus lourd. Simultanément, une réduction relative de la population d'âge scolaire signifie : a) que moins de ressources seront nécessaires pour financer l'éducation, permettant une baisse des taxes scolaires; b) qu'il y a une population non scolaire relativement plus grande sur laquelle répartir les coûts; c) que ces personnes réclameront davantage de services non scolaires. Il est ainsi possible de prévoir l'incidence des modifications démographiques sur le fardeau des impôts locaux en fonction du revenu personnel disponible. Si on appliquait la structure des finances locales de la fin des années 1970 à la population prévue en 2026, les impôts locaux en pourcentage du revenu personnel disponible diminueraient, passant d'environ 5,2 % à 4,4 %. Ce dernier

chiffre n'est que légèrement inférieur à 4,6 %, chiffre déjà indiqué pour 1981 au tableau 6-1, en partie parce que la population d'âge scolaire est en train de baisser. Dans un proche avenir, il faut s'attendre à une autre réduction, parce que seulement 40 % environ de la réduction projetée sur 50 ans, dans le groupe d'âge de 0 à 17 ans, s'est produite en 1984. D'autres événements peuvent bien sûr intervenir, mais ces résultats indiquent bien que les modifications prévues de la population devraient réduire les pressions fiscales sur les administrations locales³².

Un groupe plus nombreux de retraités aura plus d'influence politique et cherchera à réduire les services dont il tire très peu profit (par exemple, l'éducation); par contre, ils demanderont plus de services destinés aux personnes âgées (p. ex. les loisirs et la culture, les transports publics, les logements pour personnes âgées). Les familles monoparentales augmenteront, passant de 8,8 % de toutes les familles en 1976 à 11,9 % en l'an 2001³³. Cette évolution accroîtra probablement la demande de garderies et, par conséquent, augmentera les dépenses des administrations locales dans ce domaine. Si le taux de chômage demeure continuellement élevé, cela risque d'accroître les tensions sociales, qui devront être contrebalancées par d'autres dépenses de la part des administrations locales pour les services sociaux et de protection. Les effets de ces services sont difficiles à prévoir, mais étant donné l'ampleur des dépenses locales dans ces domaines (par rapport à celles de l'éducation, par exemple), il ne seront probablement pas très importants³⁴.

Ces résultats indiquent une modération légère des pressions fiscales locales, si les arrangements existants sont maintenus. Le fardeau fiscal étant moins lourd qu'au cours de la période allant de la fin des années 1950 au début des années 1970, les pressions politiques visant à faire alléger la charge fiscale des administrations locales seront limitées. Il se peut, d'ailleurs, que les pressions en ce sens soient liées aux mauvaises conditions économiques temporaires. Sur le plan fiscal, la modération dont ont fait preuve récemment les gouvernements provinciaux et fédéral donne à penser que les subventions n'augmenteront probablement pas aussi rapidement à l'avenir. En fait, pour beaucoup de services, les subventions devraient s'accroître moins rapidement que la hausse correspondante des dépenses locales qu'il faut pour conserver la même qualité et la même quantité de services. Si les subventions sont réduites et que la résistance à un relèvement d'impôts se poursuit, les administrations locales seront alors contraintes de réduire leurs services et de recourir davantage au prélèvement de taxes à l'utilisation ou à d'autres sources de recettes locales moins visibles que l'impôt foncier³⁵. Il est plus probable que le choix portera sur d'autres sources de recettes, s'il s'agit d'assurer des services destinés aux personnes, étant donné que le lien entre les taxes foncières et les avantages est plutôt flou. Certains services seront probablement réduits, mais les résidents locaux seront peut-être disposés à en assurer ou même à en augmenter d'autres si une

plus grande part du coût est payé par les utilisateurs. Dans beaucoup de cas, l'adoption d'une politique consistant à faire payer les bénéficiaires des services améliorerait la répartition des ressources des administrations locales. Toutefois, on peut craindre que les services d'intérêt général, mais pas étroitement liés à l'impôt foncier, ne soient pas suffisamment assurés.

Le maintien de la structure financière actuelle, avec son assiette fiscale et les subventions conditionnelles inutiles, limite l'autonomie de l'administration locale. Une réforme qui rendrait le système de l'impôt foncier moins régressif et qui assurerait une répartition plus efficace, pourrait, cependant, faire accroître son utilisation. Il faut d'ailleurs noter que la réforme de l'impôt foncier et la possibilité d'un recours à d'autres sources de recettes a suscité un intérêt considérable auprès des représentants municipaux.

Évaluation des problèmes et des solutions possibles

Le rôle des administrations locales du Canada s'est profondément modifié en raison des demandes de services et des efforts faits par les provinces pour alléger leur fardeau. Les pressions que pourrait subir l'administration locale dans l'avenir immédiat semblent s'être atténuées, mais le grand nombre de problèmes pratiques et les difficultés conceptuelles qui demeurent montrent que des améliorations sont encore possibles. Nous allons examiner quelques-unes de ces possibilités, en nous concentrant sur la réattribution des responsabilités, l'impôt foncier local et les autres sources de recettes possibles, ainsi que sur la modification des relations entre les divers gouvernements.

Une réattribution des responsabilités

On soutient souvent qu'une réattribution de certaines responsabilités locales entraînerait un meilleur équilibre fiscal. Toutefois, étant donné que le bien-être social et la santé sont maintenant financés en grande partie par les gouvernements fédéral et provinciaux et l'éducation par les provinces, l'essentiel de la réattribution semble déjà chose faite. Par conséquent, les possibilités de répartir les responsabilités à nouveau sont limitées, bien qu'il existe des exceptions, dans le cas de fonctions particulières dans certaines provinces.

La transition dont nous avons été témoins a suivi la théorie du fédéralisme fiscal. En effet, les gouvernements provinciaux ont pris en charge les fonctions qui comportent une redistribution du revenu ou des facteurs externes importants. Toutefois, la prise en charge de responsabilités par les provinces au moyen d'un financement total ou de subventions conditionnelles importantes tend à transformer l'administration locale en un agent de la province; ceci risque, faute de structure convenable, de réduire la sensibilité aux préférences et aux besoins locaux.

Dans le cas de certains services, cette évolution ne présentera pas de grandes difficultés, mais pour d'autres (surtout l'éducation), les intérêts locaux et les préférences des collectivités exigeront un apport local considérable et un financement local partiel. Le financement de l'éducation par la province, comme on le fait à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec, peut donc fort bien ne pas être acceptable dans tout le Canada, et il pourrait être judicieux d'envisager d'autres arrangements, comme des subventions qui corrigeraient les effets de débordement et égaliseraient les services et les capacités d'imposition entre les collectivités locales.

À l'heure actuelle, mis à part la possibilité d'un accroissement du financement de l'éducation par les provinces, les possibilités de nouvelles réductions de responsabilités locales semblent limitées. Les quelques responsabilités menacées (p. ex. les logements à loyer modique ou les garderies) reçoivent déjà un appui financier important des provinces et sont administrées localement. D'ailleurs, étant donné la baisse des recettes fiscales des provinces et les problèmes qu'elles ont à gérer des programmes comme l'assurance-maladie, il est concevable que les provinces soient tentées de se délester d'une partie du coût ou de la responsabilité de certains services en faisant appel au secteur privé ou aux administrations locales, prétendument dans le but d'assumer une plus grande part de la responsabilité administrative.

Les recettes des administrations locales

Les difficultés que pose la levée d'impôts à l'échelle locale, ainsi que les distorsions créées par les taxes locales et l'insatisfaction à l'égard des programmes de subventions, ont amené certains économistes à proposer de modifier l'assiette fiscale locale ou à y ajouter d'autres impôts. Ces propositions s'échelonnent des demandes d'adoption de nouvelles sources de recettes à la modification de la structure actuelle des subventions. La réévaluation des recettes municipales de sources locales pourrait se révéler importante, si le soutien financier des provinces devait diminuer et si les administrations locales étaient tenues de compter davantage sur les sources fiscales locales.

L'IMPÔT FONCIER LOCAL

L'impôt foncier, s'il est bien établi, est considéré comme un bon prélèvement fiscal pour les administrations locales³⁶. Il permet d'obtenir des recettes importantes à relativement peu de frais administratifs. D'une certaine manière, il permet d'établir un rapport entre certains avantages et leurs coûts. En outre, les mesures récentes d'allègement de l'impôt foncier ont éliminé une grande partie du caractère prétendument régressif de cet impôt. Malgré ces qualités, et il en a bien d'autres, les

impôts fonciers locaux ont été critiqués sur de nombreux points. La plupart des critiques sont de nature pratique et portent sur l'application actuelle de cet impôt plutôt que sur l'utilisation d'un impôt foncier idéal conçu en fonction des avantages reçus.

Dans l'application actuelle des impôts fonciers, l'absence de cohérence entre les taux d'évaluation, d'une part, et la valeur marchande intermunicipale et intramunicipale, d'autre part, est un problème majeur. Cette disparité a été corrigée en partie grâce à l'intervention des gouvernements provinciaux dans les méthodes d'évaluation. Toutefois, un certain nombre de grandes inégalités demeurent entre les différentes classes de biens immobiliers³⁷.

Les méthodes d'évaluation cohérentes et uniformes employées dans des localités composées d'une classe relativement homogène de propriétés immobilières font que les impôts fonciers sont prélevés d'une façon qui se rapproche du principe de l'impôt correspondant à l'avantage reçu. Mais, si l'assiette fiscale est hétérogène, la correspondance entre les avantages locaux et les impôts locaux disparaît rapidement. On constate nettement ce problème quand on compare les propriétés domiciliaires et non domiciliaires. La propriété non domiciliaire a une charge fiscale locale plus lourde pour trois raisons : premièrement, l'évaluation en fonction de la valeur du marché a tendance à être plus forte pour les propriétés non domiciliaires; deuxièmement, le taux du mille d'évaluation est en général plus élevé sur la propriété non domiciliaire, dans les provinces autorisant le fractionnement du taux du mille (l'Ontario, le Manitoba, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique); troisièmement, une taxe d'affaires municipale est souvent imposée en sus de l'impôt foncier sur la propriété non domiciliaire. Quand on ajoute à cela le fait que le coût des services locaux est plus élevé pour le secteur domiciliaire que pour le secteur non domiciliaire³⁸. Les inégalités existantes et la mauvaise répartition des ressources deviennent évidentes.

En reportant une part disproportionnée du fardeau fiscal local sur le secteur non domiciliaire, on réduit l'impôt payé par le secteur domiciliaire pour les services qu'il consomme. Cette charge fiscale réduite engendre une demande de services plus grande qui si la propriété domiciliaire payait le coût de ses propres services. Une deuxième conséquence consiste à transférer une partie de l'impôt local sur les consommateurs de biens et services produits par le secteur non domiciliaire. Ce déplacement transforme la nature et l'incidence locale de l'impôt et en fait une charge fiscale qui peut avoir des répercussions indésirables sur la répartition. En outre, une grande partie de cet impôt risque de sortir de la localité³⁹. Faire porter le coût de prestation des services locaux par les non-résidents est une solution prisée pour des raisons politiques, mais elle crée des inégalités d'imposition entre les municipalités et occasionne un surcroît de dépense au poste des services locaux. Ces

phénomènes externes justifient l'intervention de la province qui modifiera le régime fiscal des propriétés non domiciliées et éliminera les disparités fiscales.

Cet impôt disproportionné, qui frappe la propriété non domiciliée, a poussé de nombreuses personnes à réclamer une restructuration de l'impôt foncier local, afin que les impôts payés soient plus en rapport avec les avantages reçus. Idéalement, il faudrait que l'administration locale s'appuie davantage sur le principe de la taxe à l'utilisation, c'est-à-dire que les bénéficiaires des services locaux paient des frais (une taxe à l'utilisation) qui couvrent le coût supplémentaire de production ou de prestation de la dernière unité de service consommée, ainsi que le coût supplémentaire de tout dommage (encouru lors de la production ou de la consommation par des particuliers ou des entreprises)⁴⁰. Toutefois, des problèmes d'ordre pratique et administratif surviennent lorsqu'il s'agit de déterminer clairement les avantages précis revenant à chaque catégorie de propriété (ou bien-fonds).

En faisant la distinction entre les services axés sur les propriétés et ceux qui sont destinés aux personnes, on soulève la question du rapport entre l'impôt foncier et les avantages reçus. L'impôt foncier convient le mieux au financement des services qui profitent aux biens-fonds, étant donné que le lien entre l'impôt et les avantages est souvent assez net. En revanche, il se peut qu'il n'y ait aucun rapport direct (ou presque) entre les avantages que procurent des services destinés aux personnes (éducation, programmes sociaux) et les impôts qui frappent les propriétaires. La disparité qui en découle et que les contribuables notent entre les impôts et les avantages à l'échelon local les dispose moins bien à accepter des augmentations d'impôts et de dépenses.

Tant que les impôts fonciers serviront à financer les services destinés aux personnes et aux biens immeubles, il sera raisonnable d'envisager un régime d'impôt foncier en deux parties. La première partie, fondée sur le principe de l'avantage reçu, servait à couvrir le coût des services locaux destinés aux propriétés. Cette partie pourrait comporter une série de taxes à l'utilisation pour divers services, ou se prélever sous forme d'impôt foncier à peu près équivalent au coût des services fournis à la propriété. Si on préfère les impôts fonciers aux taxes à l'utilisation, les taux d'imposition pourraient varier selon le type ou la catégorie de propriété, pour autant que les catégories différentes de propriété reçoivent des avantages différents. Cette partie du régime d'impôt foncier s'appliquerait aux propriétés domiciliées et non domiciliées. La deuxième partie de l'impôt foncier s'appliquerait seulement aux propriétés domiciliées et servirait à couvrir les coûts de prestation des services destinés aux personnes. Comme il est impossible d'attribuer ces avantages à la propriété foncière, cette partie de l'impôt serait inévitablement fondée sur la valeur du marché. Dans ce système, toutes les propriétés payent donc pour les services qui leur sont destinés en

fonction de l'avantage reçu, tandis que les propriétés domiciliaires ne sont imposées que pour les services destinés aux personnes⁴¹.

À quelques exceptions près, la distinction entre les services locaux destinés aux propriétés et ceux qui sont destinés aux personnes n'est pas parfaitement claire. À cause de ce chevauchement, et de l'importance moins grande des services destinés aux personnes par rapport à ceux qui sont destinés aux propriétés, l'impôt à deux volets pourrait fonctionner d'une façon satisfaisante pour la plupart des services municipaux. L'éducation, toutefois, s'adresse clairement aux personnes et constitue un coût important pour les contribuables locaux dans la plupart des provinces. On peut donc envisager de réduire ou même de ne plus avoir recours à l'impôt foncier pour financer les dépenses d'éducation. La solution évidente serait de confier l'entière responsabilité de l'éducation aux provinces, même s'il devient alors difficile de répondre aux préférences et aux exigences locales. Inversement, étant donné que l'éducation et le revenu sont étroitement reliés, on pourrait prélever un impôt local sur le revenu (égalisé comme le sont actuellement les taxes foncières scolaires) afin de financer la part locale de l'éducation⁴². En n'ayant plus recours à l'impôt foncier pour financer les dépenses locales d'éducation, les administrations municipales, dont les services sont étroitement liés à la propriété foncière, auraient un plus grand champ d'imposition⁴³.

La réaction des contribuables à l'impôt foncier est tempérée par le fait qu'ils considèrent qu'il n'y a pas de corrélation étroite entre cet impôt et la capacité de payer et, en fait, qu'il est régressif. Les évaluations de l'incidence de l'impôt foncier, selon diverses hypothèses, mettent en évidence le caractère régressif de cet impôt à tous les niveaux de revenu, à l'exception peut-être des plus élevés (voir Bird et Slack, 1978; Thirsk, 1982). Ce caractère régressif ne serait pas aussi inquiétant, si l'impôt foncier était étroitement lié aux avantages reçus⁴⁴. Ces dernières années, diverses mesures mises en vigueur dans plusieurs provinces pour venir en aide aux propriétaires fonciers ont eu pour effet de réduire le caractère régressif de l'impôt. Ces mesures sont des subventions, des exemptions et des dégrèvements, mais les crédits d'impôt appliqués aux obligations fiscales semblent plus efficaces, bien qu'ils ne soient pas exempts de toute critique⁴⁵.

On a apporté un certain nombre d'améliorations au régime actuel de l'impôt foncier, au cours des dernières années, notamment en ce qui concerne l'évaluation, l'administration et l'allègement fiscal. Néanmoins, il y a encore des lacunes et il faut apporter d'autres améliorations; par exemple, il serait souhaitable d'éliminer le traitement injuste dont est l'objet la propriété non domiciliaire et d'avoir recours à un impôt calculé plus en fonction des avantages reçus. Pour garantir l'équité entre les individus et les collectivités, toute réforme nécessitera l'initiative et la supervision des provinces. L'impôt foncier répond bien aux besoins

financiers des administrations locales, mais il est très visible et on y a déjà fortement recours dans beaucoup de provinces. La visibilité entraîne l'obligation de rendre des comptes mais elle engendre aussi une résistance aux augmentations d'impôt, même si ces augmentations sont justifiées pour des raisons d'avantages reçus, d'équité et d'efficacité dans la répartition. Étant donné la réaction politique à l'impôt foncier, aux États-Unis, et l'opposition probable à des taux plus élevés au Canada, il est nécessaire d'envisager d'autres sources de recettes fiscales locales.

LES SOLUTIONS DE RECHANGE À L'IMPÔT FONCIER

Il serait possible et même avantageux pour les administrations locales d'avoir recours à d'autres sources de recettes. Certaines de ces sources, comme les taxes à l'utilisation, pourraient être mises en application par les administrations locales, mais les autres, comme les taxes locales sur les ventes ou sur le revenu, nécessiteraient la coopération ou le consentement des gouvernements provinciaux.

La taxe à l'utilisation

On soutient souvent (Bird, 1976; Bird et Slack, 1983) que malgré leur importance croissante, les administrations locales pourraient avoir davantage recours à la taxe à l'utilisation. Cette taxe permettrait de mieux faire correspondre les avantages et les coûts des services locaux que ne le fait le régime actuel. Ainsi, à l'aide d'un quasi-marché, elle inciterait à l'utilisation et à la prestation plus efficaces des services. Cette méthode conviendrait parfaitement à plusieurs services, notamment les services d'approvisionnement en eau, les égouts, l'enlèvement des ordures ménagères, les services de loisirs et la lutte contre les incendies (Bird, 1976). Des problèmes de répartition peuvent expliquer une certaine réticence à recourir aux taxes à l'utilisation, mais il n'est pas certain que le recours à ces taxes ait une incidence néfaste. En outre, si des problèmes de ce genre survenaient, on pourrait les résoudre de façon plus efficace en misant sur des programmes fédéraux ou provinciaux de transfert de revenu. En tout cas, les taxes à l'utilisation de diverses sortes prennent une importance croissante dans les budgets des administrations locales (Kitchen, 1984).

Les services de transport, qu'on mentionne moins souvent quand on parle de taxe à l'utilisation, sont susceptibles aussi d'y être assujettis. Bien qu'ils représentent environ un cinquième des dépenses municipales, les véhicules automobiles sont rarement imposés à l'échelon municipal pour financer ces services. Le prélèvement des taxes municipales sur les véhicules automobiles présente évidemment des difficultés, mais il y a de bonnes raisons qui justifient une action coordonnée avec les gouvernements provinciaux. Cette collaboration pourrait aboutir à

un partage des taxes sur le carburant et des droits d'immatriculation qui servirait à financer les dépenses de transport des administrations locales.

La taxe de vente municipale

La taxe de vente municipale n'a pas été employée au Canada depuis 1964 (jusqu'à cette année-là, elle existait au Québec), mais elle constitue une source importante et appréciée de revenus pour les municipalités aux États-Unis. L'avantage de la taxe de vente municipale, cependant, semble être uniquement la facilité avec laquelle on peut la prélever. Les frais administratifs peuvent effectivement être minimes, si elle vient se greffer à la taxe de vente provinciale. À notre avis, plusieurs arguments négatifs sont accablants : a) des variations de la taxe de vente d'une municipalité à l'autre peuvent introduire une distorsion dans le choix du lieu de résidence et dans l'activité économique; b) l'incidence des taxes de vente sera probablement considérée comme n'étant pas meilleure que celle de l'impôt foncier; c) le rapport entre le fardeau de l'impôt et les avantages retirés des dépenses locales est très faible (en partie parce qu'il arrive souvent qu'une partie considérable est exportée); d) il y a de grandes disparités entre les assiettes de la taxe de vente municipale, ce qui pourrait signifier que les disparités fiscales entre les collectivités pourraient en fait augmenter à cause de cela; e) les municipalités rurales sont particulièrement défavorisées.

Par conséquent, si une taxe de vente locale offre la possibilité d'accroître les recettes et l'autonomie des municipalités, elle ne contribue d'aucune façon à rehausser la responsabilité de l'administration locale ou à améliorer l'efficacité ou l'équité du régime fiscal. Il est préférable de laisser les taxes sur les ventes aux autres paliers de gouvernement et, si elles sont utilisées pour financer l'administration locale, de les obtenir par l'intermédiaire d'un programme de partage des recettes de la taxe de vente provinciale, de préférence au moyen de subventions inconditionnelles⁴⁶.

L'impôt municipal sur le revenu

Plusieurs économistes ont envisagé la possibilité d'un impôt municipal sur le revenu comme autre source de recettes⁴⁷. L'impôt sur le revenu est une source prépondérante de recettes en Scandinavie et il existe dans plusieurs villes américaines. Un grand nombre de municipalités au Canada ont utilisé cet impôt, ordinairement comme source relativement mineure de recettes, avant 1941, date à laquelle les ententes fédérales-provinciales ont éliminé cette méthode de taxation.

L'impôt municipal sur le revenu pourrait être facilement appliqué avec la coopération des gouvernements fédéral et provinciaux. Les taux établis localement pourraient être ajoutés à titre de surtaxe aux impôts sur le revenu fédéral ou provincial et perçus en même temps que les

autres impôts sur le revenu. En le greffant aux programmes en place, cela réduit les coûts d'administration au minimum et permet d'avoir l'assiette fiscale la plus complète et la plus équitable. L'attrait d'un impôt municipal sur le revenu diminue considérablement, s'il doit être administré localement. Assurer un traitement équitable aux personnes qui se déplacent pose un problème conceptuel difficile, mais, dans la pratique, il est réglé d'une façon plutôt arbitraire, comme lorsque les recettes sont divisées également entre la municipalité de résidence et celle du lieu de travail. On recommande d'ordinaire que les revenus des entreprises ne soient pas imposés pour éviter l'exportation de l'impôt. Si les revenus des entreprises sont imposés à des fins municipales, le gouvernement provincial est mieux en mesure de le faire et d'utiliser le produit de l'impôt pour les transferts généraux aux administrations locales. Pour des raisons de responsabilité, il vaut mieux que chaque municipalité fixe son propre taux d'impôt foncier et d'impôt sur le revenu, mais on y gagnerait davantage si les plus grandes municipalités étaient les seules à fixer leurs propres taux et si les petites localités avaient un taux commun fixé en leur nom, dans le cadre d'une sorte d'arrangement de partage des recettes.

L'utilisation de l'impôt sur le revenu dans le système fiscal municipal offre certains avantages. L'incidence de l'impôt sur le revenu diffère considérablement de celle des autres impôts municipaux, en particulier de l'impôt foncier, et offre, par conséquent, un moyen de modifier sensiblement la distribution du fardeau fiscal local, tout en donnant à la municipalité une assiette fiscale plus élastique. La possibilité d'utiliser l'impôt sur le revenu pour payer la contribution de l'administration locale au financement de l'éducation a déjà été envisagée.

L'élargissement de l'assiette fiscale locale à l'aide de l'impôt sur le revenu augmenterait les ressources prélevées localement et réduirait la nécessité de subventions (du moins dans l'ensemble). Les provinces pourraient donc réduire à juste titre leur multitude de subventions conditionnelles. Le rôle égalisateur de la province, continuerait, toutefois, d'être important, parce qu'il faudrait faire la péréquation des deux sources de recettes, celles provenant de l'impôt sur le revenu et l'autre des prélèvements fiscaux locaux habituels.

L'élargissement de l'assiette fiscale et l'accroissement des recettes locales rendrait l'administration locale plus responsable. Le lien entre les dépenses et les recettes locales serait plus direct que lorsqu'il y a des transferts. Quand les fonds qui doivent être dépensés sont prélevés par la même collectivité, il y a plus de chances qu'ils soient utilisés efficacement parce que leur utilisation doit être justifiée auprès des contribuables.

On ne peut dire toutefois avec précision si l'autonomie des municipalités augmenterait à la suite d'un tel changement. La possibilité d'une indépendance financière plus grande plaide en faveur d'une autonomie accrue, mais cela doit s'accompagner d'une véritable responsabilité

municipale si l'on ne veut pas que les autorités provinciales soient obligées d'avoir recours à divers contrôles qui pourraient plus que contrebalancer les gains obtenus. On pourrait certainement éliminer nombre de contrôles qui se sont révélés particulièrement désagréables, ce qui pourrait être avantageux pour les administrations locales et les gouvernements provinciaux.

Un impôt municipal sur le revenu présente certains avantages, mais il n'est pas certain que les habitants de la localité le trouveraient nécessairement à leur avantage. Si l'impôt municipal sur le revenu frappe les revenus personnels, comme on l'a suggéré, il ne sera guère possible d'imposer les non-résidents. Aussi les résidents de certaines localités trouveront-ils peut-être que l'amélioration du lien entre les impôts locaux et les avantages reçus est en fait à leur désavantage (Becker et Isakson, 1978; Oakland, 1979).

On dit parfois que les écarts entre les impôts municipaux sur le revenu pourraient fausser le choix d'un emplacement parce que les ménages et les entreprises choisiraient de s'installer dans la région où l'impôt est le plus faible. Là où il existe des impôts municipaux sur le revenu, il y a eu d'indices permettant de penser que c'est un problème grave (Rodgers, 1981) et rien n'indique qu'il soit plus important que le déménagement de personnes et d'entreprises en raison des écarts entre les différents impôts fonciers. Les migrations entre les villes et les banlieues aux États-Unis fournissent la preuve suffisante des problèmes et des distorsions qui découlent de ces écarts. Les ménages détermineront leur lieu de résidence en fonction du fardeau fiscal local. Une attribution pertinente des responsabilités et la péréquation fiscale seront probablement plus importantes pour éviter des décisions inefficaces concernant le lieu d'établissement.

Dans toute étude des relations fiscales entre les différents paliers de gouvernement, l'impôt sur le revenu local doit tenir une grande place. Il ne doit pas remplacer l'impôt foncier local, ni devenir une source de recettes aussi importante pour l'administration municipale. Il apporte une dimension différente aux finances publiques locales, qui pourrait permettre aux décideurs locaux d'établir une correspondance plus étroite avec les avantages fournis et d'équilibrer les recettes et les dépenses d'une façon plus satisfaisante. Par ailleurs, il peut permettre d'accroître l'autonomie locale, mais seulement tout en exigeant plus de responsabilité à l'échelon local. Selon l'avis d'un éminent économiste, « [. . .] il y a de fortes chances que l'institution d'un impôt municipal sur le revenu [. . .] ait effectivement tendance à substituer à l'impôt foncier général un impôt plus efficace, plus équitable et plus sensible à la croissance » (Break, 1970, p. 101).

Les transferts intergouvernementaux

Les pressions fiscales toujours plus grandes auxquelles ont été soumises les administrations locales pendant de nombreuses années dans la

période postérieure à 1945 ont finalement été allégées par l'expansion des transferts provinciaux. Toutefois, cela a trop souvent abouti à des systèmes de subventions conditionnelles compliqués qui laissent les autorités locales aux prises avec une multitude de stimulants spéciaux qui influent sur les préférences locales. Les études d'évaluation de la structure des subventions provinciales — qui est toujours en place dans la plupart des provinces — critiquent le fait que les administrations locales dépendent trop des subventions conditionnelles⁴⁸.

Les subventions conditionnelles se justifient surtout lorsqu'il y a des facteurs extérieurs importants. Au niveau local, c'est le cas pour les dépenses au titre de l'éducation, de la santé et du bien-être social. Pour beaucoup d'autres services, les externalités sont beaucoup moins importantes et dans certains cas simplement inexistantes. Pourtant, les subventions conditionnelles demeurent bien qu'elles soient devenues une source beaucoup moins importante de fonds. Le système des subventions pour les fonctions locales correspond grosso modo à l'importance des facteurs extérieurs, mais la structure de l'ensemble est si complexe, avec sa multitude de restrictions et de conditions, qu'elle est difficile à comprendre et à déchiffrer⁴⁹. En vérité, on ne peut justifier la plupart des subventions en fonction de la logique économique du fédéralisme fiscal.

Étant donné les distorsions économiques et politiques créées par les subventions conditionnelles et ce qui en coûte (à la fois pour le donateur et le bénéficiaire) pour les administrer, il est difficile de croire que leur visibilité justifie leur nombre ou le volume des fonds attribués. En outre, bien trop fréquemment, l'objet déclaré de ces subventions est d'améliorer les ressources fiscales des administrations bénéficiaires. S'il en est ainsi, la façon la plus efficace de satisfaire cet objectif est d'accorder des subventions inconditionnelles.

L'importance des subventions conditionnelles dans le système de transfert provincial-municipal est peut-être en partie une conséquence d'une approche fragmentée adoptée par les gouvernements provinciaux et leurs divers ministères à l'égard des problèmes fiscaux des administrations locales. En tout cas, les complications entraînées par l'utilisation excessive et malvenue des subventions conditionnelles sont bien connues et justifient une réforme. Un certain nombre d'analystes ont recommandé la modification des programmes de subventions dans beaucoup de provinces, mais les autorités provinciales se sont montrées moins enclines à effectuer ces changements. Les subventions conditionnelles sont prédominantes dans les transferts aux administrations municipales et souvent de beaucoup. Toutefois, quelques programmes de subventions inconditionnelles innovateurs ont été mis sur pied. Deux provinces, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, ont institué des programmes de partage des recettes fiscales. Selon ces programmes, une partie des recettes provinciales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les bénéfices des entreprises, des taxes

sur les ventes, des taxes sur les ressources (Colombie-Britannique), et des taxes sur le carburant (Saskatchewan) est utilisée pour alimenter un compte qui permet de distribuer des fonds aux municipalités sur une base de péréquation. Le Manitoba a établi un programme de partage de l'assiette de l'impôt en vertu duquel un point de pourcentage de l'impôt sur les bénéficiaires des entreprises et 2,2 points de pourcentage de l'impôt sur le revenu des particuliers sont désignés comme étant un impôt sur le revenu municipal⁵⁰. Les fonds sont répartis par la province sous forme de transferts, en fonction du nombre de résidents. Ces programmes ont servi à améliorer le financement et la répartition de l'aide inconditionnelle, mais ils n'ont pas entraîné de changements radicaux dans la structure globale des subventions d'aucune des provinces.

Une restructuration des programmes de subventions et des politiques de transferts pourrait présenter des avantages importants dans beaucoup de provinces. Dans une certaine mesure, il est possible de s'inspirer des programmes fédéraux-provinciaux, dans lesquels les transferts sont soumis à moins de restrictions que dans la plupart des programmes provinciaux-municipaux, la péréquation joue un rôle plus important, la consultation intergouvernementale tient une place importante (bien que les préférences du donateur dominant nettement) et les programmes sont révisés périodiquement. Les mêmes arguments que les provinces ont fait valoir en tant que bénéficiaires de subventions fédérales sont souvent rejetés quand ils sont avancés par les municipalités. Beaucoup de programme de subventions conditionnelles pourraient être supprimés et les fonds versés en subventions inconditionnelles ce qui apporterait des améliorations marquées dans l'efficacité de la répartition.

Les transferts inconditionnels doivent aussi être révisés de temps en temps pour s'assurer qu'ils comblent d'une façon suffisante les disparités entre les ressources fiscales. Toutefois, ce n'est pas une question facile à régler. Les opinions varient quant à l'importance des écarts qui existent entre les ressources fiscales et quant aux méthodes pour les réduire dans leur ensemble ou réduire les disparités entre les collectivités. Toute formule visant à égaliser les ressources fiscales doit prendre en compte les différences entre les sources locales de recettes et les besoins fiscaux. Actuellement, les subventions provinciales aux municipalités compensent d'une certaine façon les différences de ressources fiscales au moyen de subventions inconditionnelles, mais elles s'appuient davantage sur les subventions conditionnelles pour remédier aux différents besoins. Toutefois, la prestation de subventions inconditionnelles supplémentaires pour répondre à de plus grands besoins locaux accroît l'autonomie et la responsabilité de l'administration locale et elle est préférable lorsqu'il existe peu ou pas de raison de se mêler des priorités locales. Comme l'illustrent certains exemples australiens, l'aide inconditionnelle aux administrations locales peut être structurée de façon à y incorporer les facteurs de besoins⁵¹.

Que les programmes de transfert soient modifiés ou non, une plus grande consultation entre les gouvernements provinciaux et les administrations locales au sujet des programmes et des politiques de subventions (et d'autres questions) entraînerait une plus grande satisfaction et une meilleure compréhension de part et d'autre. En outre, des efforts pour améliorer la continuité et la stabilité des subventions, quel qu'en soit le type, seraient très appréciés des autorités locales dont les budgets et la planification sont souvent bouleversés par des changements inattendus.

Le partage des recettes fiscales est la façon dont les gouvernements provinciaux peuvent fournir aux administrations locales un accès à ce qu'on désigne sous le nom d'impôts de croissance. Toutefois, ces changements n'augmentent effectivement les sources locales de recettes que si d'autres révisions simultanées sont effectuées dans la structure des subventions provinciales-municipales. Au Canada, la mise en vigueur du partage des ressources fiscales a davantage servi à réaménager le programme des subventions inconditionnelles et à réserver des fonds pour le financer qu'à accroître les ressources municipales.

Le problème central à propos des programmes de partage des recettes fiscales est souvent le taux de partage. Les bénéficiaires, qui n'ont pas la tâche de percevoir les fonds et ne sont peut-être pas étroitement associés aux impôts supplémentaires, font pression afin d'obtenir une plus grande part. Le succès de tels efforts sert à réduire le lien entre l'impôt et l'avantage reçu, au niveau local. Tant que le partage des ressources fiscales ne réduit pas la dépendance à l'égard des subventions conditionnelles, il faut peu pour décentraliser la prise de décision dans le secteur public⁵².

Une forme indirecte de partage des recettes est possible en déduisant l'impôt foncier des impôts sur le revenu des particuliers ou par des crédits d'impôt foncier imputables aux impôts sur le revenu. Étant donné le peu d'intérêt exprimé par les provinces quand une proposition concernant la déductibilité de l'impôt foncier et des intérêts hypothécaires faisait partie du programme du Parti progressiste-conservateur, une telle approche peut être un bon moyen pour le gouvernement fédéral d'aider les administrations locales sans créer de dispute. Malgré cette possibilité, les programmes de ce genre offrent peu de choses pour qu'on les recommande. La déductibilité de la taxe foncière, ainsi que la déductibilité de l'intérêt hypothécaire, est une des caractéristiques du système fiscal américain qui est critiquée régulièrement et dont on recommande l'abolition dans la plupart des milieux (Break, 1980; Break et Pechman, 1975).

La déductibilité de l'impôt sur la propriété domiciliaire est un programme de partage des revenus inéquitable en raison de la façon dont il est réparti entre les individus et les administrations locales⁵³. L'allègement fourni par la déductibilité de l'impôt varie selon le taux d'imposition marginal du contribuable et il augmente donc avec le revenu. Par

conséquent, la déduction profite aux riches plus qu'aux pauvres. Les municipalités groupant des personnes à revenu élevé en profitent aussi davantage que les municipalités groupant des personnes à faible revenu parce que les individus doivent supporter des taux d'imposition plus élevés, une plus grande proportion des personnes paient des impôts sur le revenu ou une plus grande proportion sont des propriétaires occupants plutôt que des locataires et ont donc des impôts fonciers à déduire. L'inégalité peut être encore plus grande quand les collectivités locales comptant une plus forte proportion de personnes à revenu élevé perçoivent des impôts fonciers plus élevés afin de financer des services publics d'une meilleure qualité ou en plus grand nombre.

Un crédit d'impôt foncier a certains avantages par rapport à la déduction. Un crédit d'impôt simple, en particulier s'il est remboursable, fournit le même allègement absolu à tous les contribuables de l'impôt sur le revenu, quel que soit le niveau de revenu, et fait profiter aux locataires de l'allègement d'impôt foncier. Le crédit peut réduire considérablement le caractère régressif de l'impôt foncier, mais il semble que peu des contribuables qui ne payent pas d'impôt sur le revenu et qui sont admissibles au crédit en font la demande. C'est pourquoi Bird et Slack ont conclu de leur évaluation du programme de l'Ontario qu'il n'a pas été « un très grand succès ni très nécessaire » (Bird et Slack, 1978, p. 120).

Les crédits et les déductions réduisent le fardeau net de l'impôt foncier local. Un des arguments à l'appui de ces programmes est que de tels allègements permettent aux administrations locales d'utiliser plus pleinement l'impôt foncier. Une étude faite aux États-Unis (Inman, 1978) indique que la réaction à une réduction de la ponction fiscale est de hausser les impôts fonciers locaux à tel point que le fardeau de l'impôt foncier (après allègement) augmente en réalité. Par conséquent, il se pourrait bien que les efforts pour réduire la charge fiscale locale de cette façon aient un résultat contraire.

On peut soutenir dans une certaine mesure que pour assurer une stabilisation, le gouvernement fédéral pourrait effectuer des transferts conjoncturels aux municipalités pour stimuler l'activité économique au niveau local. Toutefois, avant d'appuyer l'idée d'un tel programme fédéral, il faudrait nécessairement avoir des données prouvant que les politiques des gouvernements provinciaux (qui ont des effets sur les administrations locales) sont allées à l'encontre des efforts déployés par le gouvernement fédéral pour stabiliser l'économie. Même s'il présente des difficultés, un programme bien adapté exigerait une mise en vigueur au bon moment et la suppression des programmes, une reconnaissance des différences de ressources fiscales excédentaires dans les économies locales et une volonté politique de retirer des programmes ou de refuser des fonds à certaines régions. Une évaluation soigneuse serait nécessaire pour déterminer la faisabilité et les avantages d'un programme important de cette sorte. Parallèlement, l'expérience du Canada dans le

domaine des relations intergouvernementales et celle des États-Unis dans celui des subventions conjoncturelles invitent à la prudence⁵⁴.

La modification des relations intergouvernementales

Si les administrations locales pouvaient se faire entendre, elles demanderaient probablement un statut constitutionnel égalitaire au sein de la Confédération. Cette reconnaissance assurerait, dans l'idéal, l'autonomie législative et fiscale dont les administrations locales ont besoin pour répondre aux demandes de biens et de services. Mais si l'on y donnait suite, cela donnerait-il de bons résultats? Les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces sont définies par la Constitution, néanmoins les points de discorde entre les deux ordres de gouvernement ne manquent pas et ils sont bien connus. Les gouvernements provinciaux critiquent l'intrusion que font les transferts et les pouvoirs de dépenser du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence provinciale. À plusieurs égards, la délimitation des pouvoirs par la Constitution a entravé une réattribution rationnelle des responsabilités depuis le XIX^e siècle, à mesure que les conditions changeaient. Un statut constitutionnel accordé aux administrations locales n'imposerait-il pas un autre élément d'inflexibilité tout en protégeant et en rehaussant le rôle de l'administration locale?

Si les administrations locales avaient été reconnues dans la Constitution à la création de la Confédération, comment les relations entre gouvernements au Canada se présenteraient-elles aujourd'hui? Seraient-elles meilleures? La réponse, naturellement, n'est que pure hypothèse puisqu'elle dépend des pouvoirs et des responsabilités attribués aux administrations locales, aux dépens d'autres paliers. Il n'est pas difficile de concevoir, cependant, des scénarios dans lesquels les pouvoirs provinciaux seraient circonscrits, au profit d'un secteur local élargi ayant des relations beaucoup plus importantes avec l'autorité fédérale; ou, inversement, dans lesquels la répartition générale des fonctions ne serait pas tellement différente de celle d'aujourd'hui, mais où le gouvernement local conserverait une assiette fiscale plus large bien qu'ayant cédé certaines responsabilités en matière de dépenses. En fait, les forces du développement économique peuvent déterminer, pour beaucoup de fonctions, l'attribution logique des responsabilités, les institutions s'y pliant, parfois de mauvais gré, pour faciliter la transition.

Par conséquent, il semble raisonnable de penser que, même en étant reconnues par la Constitution, les responsabilités des administrations locales ne seraient peut-être pas tellement éloignées de celles qui se sont établies et que, même si elles étaient plus grandes, elles ne seraient pas exemptes de l'intervention considérable des gouvernements fédéral et provinciaux pour améliorer la redistribution des ressources de la société. Même avec un statut constitutionnel, l'administration locale

conserverait une certaine inquiétude au sujet des relations intergouvernementales, parce qu'elle demeurerait l'échelon inférieur par rapport aux pouvoirs de dépenser des gouvernements fédéral et provinciaux, parfois à juste titre si les décisions locales ont une incidence sur des tierces parties. Toutefois, l'administration locale aurait probablement conservé une assiette fiscale plus large et plus suffisante, et par conséquent, en ce sens, une plus grande autonomie.

Donner à l'administration locale la place qui lui revient dans la Constitution présente plusieurs avantages pour l'administration locale et pourrait améliorer la structure de la prise de décision politique du pays. Les relations entre les divers paliers pourraient s'en trouver améliorées avec la participation de représentants des administrations locales. Ce statut de collectivités distinctes fournirait probablement aux administrations locales le pouvoir de concevoir et de modifier leur propre structure institutionnelle et leurs propres arrangements. Si l'assiette fiscale de l'administration locale était redéfinie et modifiée, l'administration locale serait mieux en mesure de s'acquitter des responsabilités qui lui ont été attribuées et de faire le lien entre les coûts et les avantages. Évidemment, la reconnaissance constitutionnelle pourrait prendre diverses formes. Le choix de la solution qui convient le mieux est hors du cadre de la présente étude, mais la question mérite un examen plus approfondi.

La reconnaissance constitutionnelle apparaît improbable à l'heure actuelle, mais une augmentation de l'autonomie fiscale des administrations locales pourrait être obtenue par différentes méthodes. Par exemple, la réticence des gouvernements provinciaux à accroître l'autonomie de l'administration locale pourrait être compensée par une plus grande ingérence fédérale. Bien qu'ils soient maintenant en baisse, les transferts du gouvernement fédéral aux administrations locales ont augmenté considérablement aux États-Unis à la fin des années 1960 et pendant les années 1970; et il est également possible que le gouvernement fédéral au Canada joue un rôle similaire. Si cela devait se produire, il serait préférable d'accroître les subventions inconditionnelles plutôt que conditionnelles. Une autre solution, mais dont il faut se garder pour des raisons d'équité, est d'instituer la déductibilité de l'impôt foncier local de l'impôt sur le revenu. Par contre, le partage des recettes entre les administrations locales et le gouvernement fédéral est une solution possible. Cette méthode présente un intérêt évident au niveau local, mais les provinces la considéreraient comme un empiétement dans un domaine de compétence fédérale-provinciale. Inversement, le gouvernement fédéral pourrait offrir d'administrer un impôt municipal sur le revenu. Toutefois, même avec la péréquation, les administrations locales seront vraisemblablement moins enthousiastes à l'égard de cette solution, en raison de la responsabilité qu'elle imposerait à l'autorité locale. De plus, les craintes des provinces ne s'en trouveraient probablement pas atténuées. Les coûts politiques éventuels ainsi que l'engage-

ment de fonds fédéraux (au moins à l'heure actuelle) feront presque à coup sûr de ces méthodes des solutions non viables.

Bien que ces solutions (pour assurer l'autonomie fiscale des administrations locales) puissent être mises en oeuvre au niveau provincial, il serait peut-être bon d'envisager la participation du gouvernement fédéral. D'une façon générale, les provinces ne considéreront pas qu'il est dans leurs intérêts d'assurer l'autonomie fiscale des administrations locales. Même si elles le faisaient, une expansion du partage des recettes fiscales ou de l'assiette de l'impôt entre le gouvernement provincial et l'administration locale a fort peu de chances d'être accueillie favorablement dans le climat fiscal actuel. En fait, les gouvernements provinciaux sont plus susceptibles d'envisager une réduction de leurs engagements envers les administrations locales et un transfert de certaines responsabilités de services. Malheureusement, si un tel transfert devait se produire, il est peu probable qu'il coïncide avec une hausse correspondante des transferts inconditionnels ou, mieux encore du point de vue des responsabilités fiscales, avec un élargissement de l'assiette fiscale locale.

Enfin, les relations fiscales intergouvernementales au niveau local sont trop limitées et bancales. Les municipalités n'ont de rapports qu'avec les provinces, et qui plus est, ces rapports sont largement dictés par les provinces. Les relations municipales-provinciales tireraient profit d'une coopération et d'une consultation plus grandes. L'amélioration de la communication entre le gouvernement fédéral et les administrations locales aiderait également, bien que cela soit beaucoup moins important pour le moment. Un ministère fédéral des affaires municipales pourrait résoudre le manque d'information, mais toute modification devrait être effectuée dans un esprit de coopération entre les trois niveaux de gouvernement. L'expérience passée dans le domaine des relations fédérales-municipales n'est pas encourageante, en particulier parce que les gouvernements provinciaux ont jalousement gardé leur autorité sur les administrations locales.

Résumé et conclusion

Le rôle des administrations locales dans le fédéralisme canadien s'est modifié considérablement au cours du XX^e siècle.

Par rapport aux gouvernements provinciaux, le secteur des administrations locales a connu une baisse de son importance relative. Cette baisse est attribuée à une forte augmentation des services fournis par les gouvernements provinciaux, dont beaucoup relevaient à l'origine des municipalités. Simultanément, par une augmentation marquée de l'utilisation des transferts intergouvernementaux (en particulier les subventions conditionnelles), les provinces en sont venues à jouer un beaucoup plus grand rôle dans le financement de ces services, qui relèvent toujours

des municipalités. Les transferts de responsabilités et l'accroissement des subventions ont allégé le fardeau fiscal local et réduit d'une façon relative le recours aux impôts fonciers comme moyen de financement des services locaux.

Pendant toute cette période de changement, les administrations locales ont continué d'être soumises au contrôle étroit des gouvernements provinciaux, sous la forme de règlements, d'exigences en matière de dépenses et de subventions conditionnelles. De bien des façons, les mécanismes de contrôle ont créé un climat qui a poussé les municipalités à s'élever contre leurs difficultés fiscales et leur manque d'autonomie. En fait, ces problèmes ont incité beaucoup de municipalités en 1983-1984 à venir se présenter devant la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada pour demander des modifications et de l'aide pour résoudre les problèmes au niveau local. La question de savoir si ces problèmes sont d'une gravité suffisante pour justifier une intervention fédérale est un point sur lequel on peut ne pas s'accorder. Toutefois, il semble n'y avoir aucune raison valable de faire accepter l'intervention fédérale. En fait, un petit nombre de changements, même si certains sont importants, dans les rapports actuels entre les administrations locales et les gouvernements provinciaux dans le domaine des recettes et des dépenses pourraient mettre fin à la plupart des inquiétudes. Non seulement les municipalités, mais aussi les gouvernements provinciaux pourraient en tirer avantage.

Les modifications que nous recommandons visent non seulement à rendre les administrations locales plus responsables de la prestation des services locaux, mais aussi du financement de ces services, afin d'établir une correspondance plus étroite entre les avantages et les coûts de l'administration locale. Cela donnerait par ailleurs plus d'autonomie à l'administration locale. La plupart de ces recommandations portent sur les aspects de la réforme des finances publiques locales : réforme de l'impôt foncier, réforme des subventions et élargissement possible de l'assiette fiscale locale, mais également sur l'attribution des responsabilités et les relations entre les différents ordres de gouvernement.

L'impôt foncier convient aux administrations locales et aux administrations municipales en particulier. Le système actuel, cependant, établit une distinction injuste à l'égard de la propriété non domiciliaire et favorise la propriété domiciliaire, entraînant des distorsions et des inégalités. Cet aspect discriminatoire doit être corrigé et la réforme pourrait être réalisée en grande partie en structurant l'impôt foncier local, afin qu'il se rapproche plus étroitement d'une taxe à l'utilisation destinée à couvrir le coût des services locaux fournis à chaque sorte de bien foncier.

Le système des subventions conditionnelles est inutilement vaste et compliqué. Il a besoin d'être entièrement révisé, en particulier en ce qui concerne l'administration municipale, dans le but de remplacer un grand

nombre de transferts conditionnels par des subventions inconditionnelles. Trop de subventions conditionnelles existent de toute évidence pour suppléer à l'insuffisance des ressources fiscales locales, ce à quoi elles conviennent mal.

Plutôt que des subventions pour compenser des ressources fiscales insuffisantes, il faudrait envisager d'élargir l'assiette fiscale locale en y ajoutant un impôt foncier local. Cet impôt pourrait être facilement greffé à l'impôt provincial sur le revenu, les taux étant fixés par chaque municipalité. Avec la péréquation, l'insuffisance de ressources fiscales ne constituerait plus un problème. Parallèlement, les autorités locales conservent une grande part de responsabilité (puisqu'elles fixent les taux) envers les contribuables locaux, contrairement à ce qui se passe quand la différence est comblée par des subventions. Cette modification pourrait facilement être mise en application dans les grandes municipalités; si l'on estime que le programme est trop compliqué quand on y inclut les nombreuses petites municipalités, on peut répondre à leurs besoins en ayant recours au partage des recettes ou au partage de l'assiette fiscale, comme cela existe dans quelques provinces.

L'accès à un impôt foncier local pourrait permettre d'accroître la responsabilité locale. Le financement provincial de l'éducation s'est accru au point que plusieurs provinces ont assumé l'entière responsabilité financière des écoles, surtout parce qu'on considérait que l'impôt foncier local n'était pas une source appropriée de recettes pour ce service. Un impôt municipal sur le revenu avec péréquation permettrait à l'administration locale d'avoir un plus grand rôle en matière financière et comme organe de décisions. En l'absence d'un tel élargissement de l'assiette fiscale, les responsabilités provinciales pourraient se maintenir et même augmenter. Cependant, les pressions fiscales sur les provinces et la baisse du fardeau fiscal des administrations locales (en raison des tendances démographiques) risquent de produire l'inverse, soit une passation de certaines responsabilités au niveau local sans transfert compensatoire de ressources fiscales.

Ces modifications sont nécessaires pour que les administrations locales aient plus d'autonomie, assurent la prestation des services locaux plus efficacement et en assument la responsabilité. L'amélioration de la consultation entre les provinces et les administrations locales favorisera cette évolution et améliorera les relations intergouvernementales au niveau local.

ANNEXE

TABLEAUX 6-A1 à 6-A5
TABLEAU 6-A1 Niveaux des dépenses nettes, provinciales et locales, par habitant, selon la fonction, 1913-1980^a

Fonction	1913						1953						1980					
	Provinciales		Locales		Provinciales		Locales		Provinciales		Locales		Provinciales		Locales			
	par habi- tant	%	total	%	par habi- tant	%	total	%	par habi- tant	%	total	%	par habi- tant	%	total	%		
Santé	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	1,73	10,0	1,36	6,6	14	20,9	4	9,3	612	36,7	15	2,8		
Services sociaux	0,60	11,5	1,13	11,2	4,18	24,1	3,82	18,6	7	10,4	2	4,7	317	19,0	17	3,2		
Environnement	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	4	9,3	33	2,0	85	16,0		
Transports et communications	1,21	23,1	2,04	20,2	3,09	17,8	2,45	11,9	24	35,8	15	34,9	179	10,7	103	19,4		
Services généraux	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	4	6,0	5	11,6	158	9,5	59	11,1		
Protection	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	5	7,5	7	16,3	83	5,0	86	16,2		
Loisirs et culture	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	— ^b	2	4,7	36	2,2	65	12,2		
Service de la dette	0,45	8,6	2,74	27,2	4,54	26,2	5,45	26,5	4	6,0	3	7,0	201	12,1	68	12,8		
Autres dépenses	2,98	56,9	4,18	41,4	3,82	22,0	7,45	36,3	9	13,4	1	2,3	49	2,9	33	6,2		
Total excluant l'éducation	5,24	100,0	10,90	100,0	17,36	100,0	20,54	100,0	67	100,0	43	100,0	1 668	100,0	531	100,0		
Éducation	1,33	20,2	3,84	27,6	2,54	12,8	7,00	25,4	16	19,3	25	36,8	531	24,8	165	23,7		
Total incluant l'éducation	6,57	—	13,93	—	19,90	—	27,54	—	83	—	68	—	2 219	—	696	—		

Sources : Calculé d'après les données tirées de *Statistiques historiques du Canada*, 2^e éd., Ottawa, Statistique Canada; *Les finances provinciales provinciales : recettes et dépenses*, 1980, Ottawa, Statistique Canada, et *Les finances provinciales locales*, 1980, Ottawa, Statistique Canada.

Notes : a Les dépenses nettes excluent celles qui sont faites à l'aide des subventions conditionnelles reçues des autres gouvernements. Les dépenses générales nettes des gouvernements provinciaux excluent les subventions inconditionnelles aux administrations locales.

b Inclus dans « Autres dépenses ».

TABLEAU 6-A2 Rapport entre les dépenses nettes des administrations locales et celles des gouvernements provinciaux, selon la fonction, 1913-1980

Fonction	1913	1926	1933	1947	1953	1961	1971	1980
Services généraux	— ^a	— ^a	— ^a	— ^a	1,4	1,1	0,4	0,4
Protection	— ^a	— ^a	— ^a	— ^a	1,4	1,8	1,1	1,0
Éducation	2,9	3,1	2,8	1,1	1,6	1,0	0,4	0,3
Santé	— ^a	— ^a	0,8	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0
Bien-être social	1,9	1,1	0,9	0,9	0,3	0,2	0,1	0,1
Transports et Communications	1,7	2,1	0,8	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6
Loisirs et Culture	— ^a	— ^a	— ^a	— ^a	— ^a	3,3	2,1	1,8
Environnement	— ^a	— ^a	— ^a	— ^a	— ^a	— ^a	10,3	2,6
Service de la dette	6,1	1,8	1,2	0,6	0,8	2,0	0,7	0,3
Dépenses générales brutes	2,1	1,9	1,4	0,7	0,8	0,7	0,4	0,3

Sources : Calculé d'après les données tirées de *Statistiques historiques du Canada*, 2^e éd., Ottawa, Statistique Canada; *Les finances publiques provinciales : Recettes et dépenses, 1980*, Ottawa, Statistique Canada; *Les finances publiques locales, 1980*, Ottawa, Statistique Canada.

Note : a Inclus dans « Autres dépenses », mais cette catégorie n'est pas indiquée parce qu'elle comprend beaucoup de postes mineurs.

TABLEAU 6-A3 Subventions conditionnelles par habitant aux administrations locales, selon la fonction et le gouvernement dispensateur, en pourcentage des dépenses locales totales, 1913-1980

Fonction	1913 ^a				1930 ^a				1980			
	Subventions conditionnelles en pourcentage des dépenses locales		Féd.-Provinciales		Subventions conditionnelles en pourcentage des dépenses locales		Féd.-Provinciales		Subventions conditionnelles en pourcentage des dépenses locales		Féd.-Provinciales	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Santé	—	—	—	—	0,01	0,21	—	—	—	—	43,97	74,5
Bien-être social	—	—	—	—	0,03	0,69	—	—	—	—	18,59	52,2
Environnement	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,72	12,62	14,4
Transports et communications	—	—	—	—	0,03	2,44	—	—	—	—	33,10	25,0
Services généraux	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,13	2,10	3,6
Protection	—	—	—	—	—	0,39	—	—	—	0,07	2,04	2,4
Loisirs et culture	—	—	—	—	—	0,03	—	—	—	1,15	7,88	12,2
Service de la dette	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15,20	18,3
Autres dépenses	—	—	—	—	—	0,20	—	—	—	3,47	10,16	29,2
Total excluant l'éducation	—	—	—	—	0,07	3,86	—	—	—	7,76	145,66	23,0
Éducation	—	—	—	—	—	10,19	—	—	—	—	317,43	65,8
Total incluant l'éducation	—	0,58	4,0	—	1,82	0,07	14,05	6,2	—	7,76	463,09	40,4

Source : Voir le tableau 6-A1 en annexe.

Note : a Les subventions conditionnelles ne sont pas ventilées selon la fonction pour 1913 et 1930.

TABLEAU 6-A4 Niveaux de recettes par habitant, selon la source, 1913-1980

Source	1913		1930		1953		1980	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Impôts								
Impôt foncier	12,53	79,2	24,78	76,5	44,11	63,6	355,50	31,4
Taxes d'affaires	^a	^a	^a	^a	^a	^a	39,20	3,5
Autres	0,91	5,7	2,47	7,6	3,58	5,2	1,80	0,2
Total — Impôts	13,44	84,9	27,25	84,2	47,69	68,8	396,50	35,1
Privilèges, licences								
Permis	0,69	4,4	1,09	3,4	1,06	1,5	6,96	0,6
Ventes	—	—	—	—	—	—	108,39	9,6
Amendes et pénalités	—	—	—	—	—	—	8,93	0,8
Autres	1,12	7,1	2,22	6,9	4,31	6,2	90,40	8,0
Total — recettes de sources propres	15,25	96,3	30,56	94,4	53,06	76,5	611,18	53,9
Subventions inconditionnelles	—	—	—	—	1,99	2,9	52,33	4,5
Subventions conditionnelles	0,58	3,7	1,82	5,6	14,11	20,3	470,85	41,5
Recettes totales	15,83	100,0	32,83	100,0	69,16	100,0	1 133,36	100,0

Source : Voir le tableau 6-A1 en annexe.

Note : a Inclus dans l'impôt foncier lorsqu'il y en a un.

TABLEAU 6-A5 Provenance des recettes locales par province, 1980

Province	Recettes de sources propres						Subventions					
	Impôts fonciers et impôts connexes ^a			Total			À des fins déterminées			Total		
	Éducation	Autres services municipaux	Ventes de biens et services	Autres	Pourcentage	Par habitant	Éducation	Autres services municipaux	Autres services générales par habitant	Pourcentage	Par habitant	Recettes totales par habitant
%	%	%	%	%	\$	%	%	\$	%	\$	\$	
Terre-Neuve Île-du-	8,4	34,7	11,2	7,8	62,1	171	0	25,1	12,8	37,9	104	275
Prince-Édouard	0,2	9,8	5,7	2,9	18,6	109	71,2	7,2	3,0	81,4	477	586
Nouvelle-Écosse	22,8	2,1	7,7	3,8	36,4	345	27,6	22,3	13,8	63,6	604	950
Nouveau-Brunswick	0	35,8	15,0	3,4	54,2	151	0	15,0	30,8	45,8	128	279
Québec	2,4	27,2	6,3	5,3	41,2	481	46,2	7,5	5,1	58,8	686	1 167
Ontario	18,8	21,2	9,3	5,3	54,6	649	22,8	15,3	7,4	45,4	540	1 189
Manitoba	19,4	22,5	7,5	7,8	57,2	626	22,5	12,1	8,1	42,8	467	1 093
Saskatchewan	17,6	17,3	9,3	7,2	51,4	574	24,5	17,2	6,9	48,6	542	1 116
Alberta	13,6	11,5	15,0	13,0	53,1	853	18,5	23,0	5,4	46,9	753	1 607
Colombie-Britannique	29,8	18,3	13,4	7,9	69,4	702	16,0	7,8	6,8	30,6	310	1 013
Canada	14,6	20,8	9,6	6,6	51,6	584	28,0	13,5	6,9	48,4	549	1 133

Source : *Les finances publiques locales, réelles annuelles, 1980*, Ottawa, Statistique Canada.

Note : a Les données relatives aux impôts fonciers pour l'éducation n'étant pas séparées de celles pour les autres services municipaux, les chiffres figurant dans ce tableau sont évalués de la façon suivante : les subventions conditionnelles pour l'éducation sont déduites des dépenses totales consacrées à l'éducation, laissant le reste qui est financé par les impôts fonciers. Les totaux des impôts fonciers pour l'éducation sont soustraits du total des impôts fonciers pour obtenir le montant servant au financement des autres services municipaux.

Notes

Traduit de l'anglais. Cette étude a été achevée en novembre 1984.

Les auteurs remercient les deux lecteurs anonymes de leur révision et de leurs remarques précieuses. Bien entendu, les auteurs assument l'entière responsabilité des omissions ou des erreurs qui auraient pu s'y glisser.

1. Un grand nombre de sujets traités dans la présente étude sont examinés en détail dans une version plus étendue de l'étude, Université de l'Alberta, *Local Government and Canadian Federalism: Review and Assessment*. Le lecteur intéressé consultera aussi avec intérêt Kitchen (1984) et McMillan (1981).
2. Ce sont les termes utilisés dans le rapport Smith (Ontario, 1967). Pour une étude plus détaillée de ce point de vue et d'autres études, consulter Cameron (1980) et Sharpe (1981).
3. La forme économique du fédéralisme est au centre du fédéralisme fiscal. Consulter Oates (1972), notamment page 17. Les différences qui existent dans la relation impôts-services entre les administrations locales à l'intérieur d'une région (en particulier les régions métropolitaines) offrent aux résidents d'une région un certain choix en tant que consommateurs, grâce à la mobilité. Cet aspect n'est pas examiné dans la présente étude, mais la reconnaissance de la situation par Tiebout (1956) a amené plusieurs économistes à étudier la question en profondeur. La plupart de ces travaux sont analysés dans Gramlich et Rubinfeld (1982), Henderson (1979) et Yinger (1982).
4. Musgrave et Musgrave (1980, p. 515-520) illustrent la façon de parvenir à la taille optimale de la localité en présence de telles considérations divergentes.
5. Quand les avantages sont inégaux, mais que chaque résident a un vote, la meilleure solution n'est pas nécessairement d'englober tous ceux qui en bénéficient dans une seule administration locale, mais d'en exclure ceux qui ont très peu en jeu. (McMillan, 1976).
6. Consulter Boadway (1980) pour une étude plus détaillée de l'utilisation des transferts pour résoudre les problèmes de péréquation, d'insuffisance fiscale et de débordements.
7. Les administrations locales ne doivent pas être exclues totalement du rôle de redistribution. Les impôts et les dépenses au niveau local incorporent en général une certaine redistribution intentionnelle qui tient compte des préférences et des besoins locaux. Toutefois, ces redistributions doivent être d'une importance relativement mineure, les gouvernements fédéral et provinciaux assumant l'essentiel de la responsabilité en matière de redistribution des revenus.
8. Henderson (1979) examine les écrits traitant de cette question.
9. La situation constitutionnelle des municipalités est étudiée dans Cameron (1980), Higgins (1977), McWhinney *et al.* (1980, 1982), Plunkett (1972), Plunkett et Betts (1978) et Siegel (1980).
10. Consulter le tableau 6-A1 pour les détails. Le déplacement de la responsabilité de l'administration locale au gouvernement provincial est illustré en détail par fonction dans les tendances que donne le tableau 6-A2 en annexe.
11. Consulter notamment Higgins (1977) et Plunkett et Betts (1978).
12. Consulter Gillespie (1971) pour une analyse critique des plus récents écrits sur cette question. Inman (1978) examine lui aussi les plus récentes études.
13. Pour d'autres détails découlant des résultats de cet article et d'autres études, et qui peuvent expliquer la croissance du secteur de l'administration locale, consulter Borcharding (1977).
14. En se fondant sur les chiffres provisoires des dépenses dans les régions urbaines pour 1978 (tirés de Canada, Statistique Canada, annuel), les chiffres pour la période antérieure étant calculés d'après les données du *Rapport de la commission royale sur les relations fédérales-provinciales*, Livre III (1940).
15. Consulter le tableau 6-A3 en annexe.
16. Consulter le tableau 6-A4 en annexe.

17. En pourcentage des dépenses nettes, les subventions inconditionnelles ont augmenté jusqu'en 1965, mais depuis lors n'ont affiché aucune tendance précise, demeurant à environ 7 % (7,3 % en 1980).
18. Ce changement marqué se voit dans la baisse du rapport entre les dépenses nettes provinciales et locales par fonction qui sont données au tableau 6-A2 en annexe.
19. Consulter le tableau 6-A1 en annexe.
20. Consulter le tableau 6-A4 en annexe.
21. Notez que les chiffres des dépenses nettes et brutes incluent les dépenses financées par les emprunts obligataires. Les fonds empruntés ne sont pas comptabilisés dans les recettes.
22. Il est peut-être préférable d'établir un rapport entre les impôts fonciers et le revenu provenant de biens fonciers, mais le manque de données empêche cette comparaison.
23. Calculé d'après les données tirées de *La Revue économique* (Ottawa, ministère des Finances).
24. On trouvera d'autres renseignements sur les sources de recettes dans le tableau 6-A5 en annexe.
25. Pour des détails sur les écarts des dépenses entre les provinces, consulter Kitchen (1984, chap. 3, 4 et 5).
26. Consulter Kitchen (1984, chap. 6).
27. Consulter Ontario (1977a) et Slack (1981), à titre d'exemple.
28. En raison de la facilité de la mobilité entre localités et de l'assiette fiscale limitée, les administrations locales ne sont pas bien aptes à assurer une redistribution importante du revenu. En outre, si une localité supporte le coût entier de l'enseignement ou d'un autre service, mais n'en profite qu'en partie parce que le reste déborde en faveur des résidents d'autres localités, la municipalité prestataire fournira un service inférieur à ce que ses résidents pourraient escompter.
29. Plusieurs provinces ont récemment pris des mesures pour mieux rationaliser leurs subventions inconditionnelles, mais le niveau de l'aide inconditionnelle ne s'est pas accru d'une façon importante. La répugnance des provinces à accroître les subventions inconditionnelles amène souvent les municipalités à reconnaître la réalité de la situation et à demander plus de subventions conditionnelles tout en se plaignant d'en être tributaires. D'autre part, même si la rationalisation des subventions inconditionnelles dans certaines provinces a amélioré l'équité de leur répartition, dans les autres il y a encore amplement de place pour l'amélioration (McMillan et Norton, 1981; Slack, 1981). Ces lacunes n'ont pas encouragé les municipalités à insister pour obtenir davantage de subventions inconditionnelles.
30. Les chiffres indiqués sont ceux de l'une des sept projections publiées par Statistique Canada, chacune d'elles étant fondée sur des hypothèses susceptibles ou non de se réaliser. La projection 4 donne des résultats intermédiaires.
31. Consulter Foot (1984) pour d'autres détails sur ce sujet.
32. Consulter Mieszkowski et Stein (1983) et Foot (1984) pour des études sur les effets des tendances démographiques sur les dépenses.
33. Consulter Canada, Statistique Canada, 1981.
34. Bahl (1981) trouve également que les conséquences de ces modifications sont difficiles à prévoir.
35. Pour une étude de la visibilité de l'impôt et de la critique par le contribuable des augmentations d'impôt perçues, consulter Bird et Slack (1981).
36. Pour des évaluations générales de l'impôt foncier, consulter Bird et Slack (1978, 1983), Boadway et Kitchen (1984), Break (1980), Kitchen (1984), Thirsk (1982), et les études publiées dans *Analyse de politiques*, vol. 2 (supplément de 1976).
37. Consulter Kitchen (1984, chap. 8) pour plus de détails sur des exemples relatifs à cette question.
38. Les données limitées qui sont disponibles indiquent que le secteur non domiciliaire ne reçoit qu'environ 60 % des avantages qu'obtient le secteur domiciliaire. Consulter Clayton (1968) et Thirsk (1982).

39. Les prévisions d'exportation fiscale dans des municipalités choisies de l'Ontario sont données dans Thirsk (1982). Au sujet de l'exportation des impôts locaux en général, consulter Ladd (1975).
40. Consulter Bird (1976) pour une étude approfondie des raisons du recours à la taxe d'utilisation et à son application possible au niveau local. Consulter Bossons (1981) sur l'aspect des facteurs extérieurs.
41. La réforme de l'impôt foncier est, dans la pratique, difficile à élaborer et à mettre en oeuvre. Consulter, par exemple, Bird et Slack (1981), Bossons (1981) et McMillan (1980).
42. Pour une étude plus complète, consulter Bird et Slack (1983).
43. Une solution un peu intermédiaire consiste à faire prélever un impôt sur la propriété non domiciliaire par la province plutôt que par la municipalité pour financer l'enseignement (p. ex. en Alberta).
44. Gillespie (1971) a constaté que les impôts locaux et les avantages découlant des dépenses locales sont distribués d'une façon régressive (ils diminuent en pourcentage du revenu à mesure que le revenu augmente), mais que les groupes ayant les revenus les plus bas sont des contributeurs nets au secteur public local. En chiffres absolus, cependant, les impôts et les avantages des dépenses imputées augmentent avec le revenu.
45. Bird et Slack (1978) font une évaluation critique du crédit d'impôt foncier de l'Ontario. Ils contestent le succès et la nécessité du programme.
46. Consulter McMillan et Plain (1979) pour une analyse plus complète.
47. Les études canadiennes comprennent celles de Johnson (1973), Kitchen (1982), McMillan et Plain (1979), et Silver (1973). Consulter également Bird et Slack (1983), Boadway et Kitchen (1984) et Kitchen (1984).
48. Consulter pour un exemple, McMillan et Plain (1979), Ontario (1977a), Richmond (1980) et Slack (1981).
49. Consulter Slack (1981) pour une étude sur ce problème en Ontario.
50. Les lois en vigueur permettent aux municipalités de modifier les taux par consentement mutuel, mais aucune modification n'a encore été apportée.
51. Pour un exemple particulièrement probant, consulter les rapports annuels de la Victoria Grants Commission.
52. Consulter McMillan et Plain (1979, chap. 4) pour un examen des programmes de partage des recettes fiscales.
53. Cet allègement de l'impôt foncier servirait également à réduire le fardeau fiscal pesant sur le secteur domiciliaire, et les propriétaires de maison en particulier. Pour une étude sur cette question, consulter Fulton (1982). McMillan (1979) propose et étudie une méthode différente de partage.
54. Consulter Bahl (1981) pour une étude de l'application de cette méthode aux États-Unis.

Bibliographie

- Alberta, *Report of the Provincial-Municipal Finance Council on the Responsibilities and Financing of Local Government in Alberta*, Edmonton, Le Conseil, 1979.
- Auld, D.A.L. et Miller, F.C., *Principles of Public Finance*, Toronto, Methuen, 1982.
- Bahl, R., « The Next Decade in State and Local Government Finance : A Period of Adjustment » dans R. Bahl (édit.), *Urban Government Finance, Emerging Trends*, Beverley Hills, Sage Publications, 1981, p. 191-220.
- Ballentine, J.G. et Thirsk, W.R., *Representation Without Taxation: The Nonresidential Property Tax*, 1980, polycopié.
- Becker, A.P. et Isakson, H.R., « The Burden on the City of Milwaukee and its Residents of the Real Property Tax Compared with the Individual Income Tax » dans G.E. Break (édit.), *Metropolitan Financing and Growth Management Policies*, Madison (Wis.), University of Wisconsin Press, 1978, p. 243-299.

- Beedle, A., *Accounting for Local Government in Canada: The State of the Art*, Vancouver, Fondation de recherche de l'association des comptables généraux licenciés du Canada, 1981.
- Bieri, S., *Fiscal Federalism in Switzerland*, monographie n° 26, préparée pour le Centre for Research of Federal Financial Relations, Canberra, Australian National University, 1975.
- Bird, Richard M., *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1976.
- Bird, R.M. et Slack, N.E., *Residential Property Tax Relief in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press pour le compte du Conseil économique de l'Ontario, 1978.
- , « Can Property Taxes be Reformed? Reflections on the Ontario Experience », *Administration publique du Canada*, vol. 24, automne 1981, p. 469–485.
- , *Urban Public Finance in Canada*, Toronto, Butterworth, 1983.
- Boadway, Robin W., *Intergovernmental Transfers in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980.
- Boadway, R.W. et Flatters, F.R., « Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results », *Revue canadienne d'économie*, vol. 15, novembre 1982, p. 613–634.
- Boadway, R.W. et Kitchen, H.M., *Canadian Tax Policy*, 2^e éd., Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1984.
- Bossons, J., « Property Tax Reform : What is Desirable? » dans J. Bossons, M. Denny et N.E. Slack (édit.), *Municipal Fiscal Reform in Ontario: Property Taxes and Provincial Grants*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1981, p. 9–88.
- Borcherding, T.E., « The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902–1970 » dans T.E. Boucherding (édit.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham (N.C.), Duke University Press, 1977, p. 45–70.
- Borcherding, T.E. et Deacon, R.T., « The Demand for the Services of Non-Federal Governments », *American Economic Review*, vol. 62, décembre 1972, p. 891–901.
- Break, George F., *Agenda for Tax Reform*, Berkeley, Institute of Government Studies, University of California, 1970.
- , *Financing Government in a Federal System*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1980.
- Break, George F. et Pechman, J.A., *Federal Tax Reform: The Impossible Dream*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1975.
- Breton, Albert, « A Theory of Government Grants », *Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. 31, mai 1965, p. 175–187.
- Breton, Albert et Scott, Anthony D., *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.
- , *The Design of Federations*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.
- Brittain, Horace L., *Local Government in Canada*, Toronto, Ryerson Press, 1951.
- Buchanan, J.M. et Goetz, C.J., « Efficiency Limits to Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model », *Journal of Public Economics*, vol. 1, 1972, p. 25–42.
- Bureau of Municipal Research, *Civic Affairs: Providing Municipal Services/Methods, Costs and Trade-offs*, Toronto, The Bureau, 1981.
- Cameron, D.M., « Provincial Responsibilities for Municipal Government », *Administration publique du Canada*, vol. 23, été 1980, p. 222–235.
- Canada, *Rapport de la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales*, Ottawa, 1940.
- Canada, Statistique Canada, *Les finances publiques locales — chiffres provisoires 1978, prévisions 1979*, Ottawa, Statistique Canada, annuel.
- , *Projections des ménages et des familles, 1976–2001*, n° 91–522 au catalogue, Ottawa, Statistique Canada, 1981.
- Carter, G.E., *Canadian Conditional Grants Since World War II*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1971.

- Clayton, F.A., « An Assessment of Proposals Affecting Property Tax Burdens » dans *Report of Proceedings of the Special Tax Conference*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1968, p. 47-64.
- , « Real Property Tax Assessment Practices in Canada », *Analyse de politiques*, vol. 2, supplément 1976, p. 347-362.
- , *Distribution of Urban Residential Property Tax Burdens and Expenditure Benefits in Canada*, thèse de doctorat inédite, Kingston, Université Queen's, 1977.
- Courchene, T.J., « Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities » dans M. Walker (édit.), *Canadian Confederation at the Crossroads*, Vancouver, Institut Fraser, 1978, p. 145-186.
- Crawford, Kenneth G., *Canadian Municipal Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1954.
- Denny, M. et Grainger P., *An Imputed Property Tax Decision Rule*, étude n° 7409, Toronto, University of Toronto Press pour le compte de l'Institute for Policy Analysis, 1974.
- Dupre, J. Stefan, « Intergovernmental Relations and the Metropolitan Area » dans L.D. Feldman (édit.), *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*, 4^e éd., Toronto, Methuen, 1981.
- Epple, D. et Schripper, K., « Municipal Pension Funding: A Theory and Some Evidence », *Public Choice*, vol. 37, n° 1, 1981, p. 141-178.
- Fédération canadienne des maires et des municipalités, *Puppets on a Shoestring: The Effect of Municipal Government on Canada's System of Public Finance*, Ottawa, la fédération, 1976.
- Feldman, E.J. et Milch, J., « Coordination or Control? The Life and Death of the Ministry of State for Urban Affairs » dans L.D. Feldman (édit.), *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*, 4^e éd., Toronto, Methuen, 1981, p. 246-264.
- Feldman, Lionel D. (édit.), *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*, 4^e éd., Toronto, Methuen, 1981.
- Finnis, F.H., « Property Tax Assessment in Canada », *Canadian Tax Papers*, n° 62, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1979.
- Flatters, F.R., Henderson, J.V. et Mieszkowski, P.M., « Public Goods, Efficiency and Regional Equalization », *Journal of Public Economics*, vol. 3, mai 1974, p. 99-112.
- Foot, D.K., « The Demographic Future of Fiscal Federalism in Canada », *Analyse de politiques*, 10 décembre 1984, p. 406-414.
- Fulton, P., « Tax Preferences for Housing: Is There a Case for Reform? » dans W.R. Thirsk et J. Whalley (édit.), *Tax Policy Options in the 1980s*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1982.
- Gillespie, W.I., *The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy*, étude n° 2 préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.
- , « The Urban Public Economy », monographie n° 4 de *Urban Canada: Problems and Prospects*, Ottawa, Société centrale d'hypothèques et de logement, 1971.
- , « On the Redistribution of Income in Canada », *Canadian Tax Journal*, vol. 24, juillet-août 1976, p. 417-450.
- Goffman, I.J., « The Burden of Canadian Taxation: Allocation of Federal, Provincial and Local Taxes Among Income Classes », *Canadian Tax Papers*, n° 29, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1962.
- Gramlich, E.M., « Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature » dans W.E. Oates (édit.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Heath and Co., 1977.
- Gramlich, E.M. et Rubinfeld, D.L., « Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-Voter Hypotheses », *Journal of Political Economy*, vol. 90, juin 1982, p. 526-560.
- Henderson, J.V., « Theories of Group, Jurisdiction and City Size » dans P. Mieszkowski et M. Straszheim (édit.), *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 1979, p. 135-269.

- Higgins, Donald J.H., *Urban Canada: Its Government and Politics*, Toronto, Macmillan, 1977.
- Inman, R.L., « Optimal Fiscal Reform of Metropolitan Schools: Some Simulation Results », *American Economic Review*, vol. 68, mars 1978, p. 107–122.
- Johnston, J.A., « New Tax Sources and Tax Sharing for Canadian Municipalities » dans *1973 Conference Report*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1973, p. 591–612.
- Kitchen, H.M., « Some Organizational Implications of Providing an Urban Service: The Case of Water », *Administration publique du Canada*, vol. 18, été 1975, p. 197–308.
- , « A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Reform Collection », *Public Finance Quarterly*, vol. 4, janvier 1976, p. 56–76.
- , *Public Finance in Metropolitan Toronto*, Toronto, Royal Commission on Metropolitan Toronto, 1977.
- , « Municipal Income Taxation, A Revenue Alternative? », *Canadian Tax Journal*, vol. 30, septembre-octobre 1982, p. 781–786.
- , *Local Government Finance in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1984.
- , « A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Water Provision », *Journal of Urban Analysis*, vol. 4, 1976, p. 119–133.
- Ladd, H.F., « Local Education Expenditures, Fiscal Capacity, and the Composition of the Property Tax Base », *National Tax Journal*, vol. 28, janvier 1975, p. 145–158.
- Maass, Arthur (édit.), *Area and Power*, New York, Free Press, 1959.
- Maslove, A.M., *La structure de la fiscalité au Canada*, Ontario, Information Canada, 1972.
- McGuire, M., « Group Segregation and Optimal Jurisdictions », *Journal of Political Economy*, vol. 82, janvier-février 1974, p. 112–132.
- , « A Method for Estimating the Effect of a Subsidy on The Receiver's Resource Constraint: With Application to U.S. Local Governments », *Journal of Public Economics*, vol. 10, août 1978, p. 25–44.
- McMillan, M.L., « Towards the More Optimal Provision of Local Public Goods: Internalization of Benefits or Intergovernmental Grants », *Public Finance Quarterly*, vol. 3, juillet 1975, p. 229–260.
- , « Criteria for Jurisdictional Design: Issues in Refining the Scope and Structure of River Basin Authorities and Other Public Decision-Making Bodies », *Journal of Environment Economics and Management*, vol. 3, 1976, p. 46–68.
- , « A Residential Interest Deduction as a Potential Approach to Taxing Imputed Rents », *Analyse de politiques*, vol. 2, printemps 1979, p. 195–205.
- , « Local Fiscal Reform in Alberta? A Review and Assessment of the Report of Alberta's Provincial-Municipal Finance Council », *Canadian Tax Journal*, vol. 28, mars-avril 1980, p. 164–179.
- , *Local Intergovernmental Fiscal Relations in Australia and Canada*, document n° 23, Centre for Research of Federal Financial Relations, Australian National University, 1981.
- McMillan, M.L. et Norton, D.G., « The Distribution of Unconditional Transfers to Alberta Municipalities: Existing and Alternative Methods », *Canadian Tax Journal*, vol. 29, mars-avril, 1981, p. 171–183.
- McMillan, M.L. et Plain, R.H.M., *The Reform of Municipal-Provincial Fiscal Relationships in the Province of Alberta*, Edmonton, Alberta Urban Municipalities Association, 1979.
- McWhinney, E., *Constitution-Making*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.
- McWhinney, E. et al., *Municipal Government in a New Canadian Federal System*, rapport du groupe de travail sur la réforme constitutionnelle, Ottawa, Fédération des municipalités du Canada, 1980–1982.
- Martin, J., « Real Property Taxation: Stirrings of Reform », *Canadian Tax Journal*, vol. 20, septembre-octobre, 1983, p. 431–452.

- Mieszkowski, P. et Stein, R.M., « Trends and Prospects in State and Local Finance », *Journal of Urban Economics*, vol. 14, septembre 1983, p. 224–241.
- Musgrave, R.A. et Musgrave, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, 1980.
- Nader, G., *Cities in Canada*, vol. 7, Toronto, Macmillan, 1975.
- Oakland, Wm. H., « Central Cities: Fiscal Plight and Prospects for Reform » dans P. Mieszkowski et M. Straszheim (édit.), *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 1979, p. 322–358.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Ontario, *Report of the Provincial/Municipal Grants Reform Committee*, Toronto, gouvernement de l'Ontario, 1977a.
- , *Report of the Royal Commission on Metropolitan Toronto: Detailed Findings and Recommendations*, vol. 2, Toronto, la Commission, 1977b.
- , *Report of the Royal Commission on the Reform of Property Taxation in Ontario*, Toronto, la Commission, 1977c.
- Ontario, Ministère du Trésor et de l'Économie et Ministère des Affaires intergouvernementales, *Municipal Financial Information*, Toronto, les ministères, 1975.
- Perry, J.H., *Taxes, Tariffs, and Subsidies*, Toronto, University of Toronto Press, 1955.
- Plunkett, T.J., *Urban Canada and Government: A Study of Municipal Organization*, Toronto, Macmillan, 1968.
- , *The Financial Structure and Decision-Making Process of Canadian Municipal Government*, Ottawa, Société centrale d'hypothèques et de logement, 1972.
- , « Structural Reform of Local Government in Canada » dans L.D. Feldman et M.D. Goldrick (édit.), *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*, Toronto, Methuen, 1976.
- Plunkett, T.J. et Betts, G.M., *The Management of Canadian Urban Government*, Kingston, Institute of Local Government, Université Queen's, 1978.
- Richmond, D.E., « Some Common Issues in Provincial-Municipal Transfer Systems », *Administration publique du Canada*, vol. 23, été 1980, p. 252–268.
- Rodgers, James D., « Sales Taxes, Income Taxes, and Other Revenues » dans J. Richard Aronson et Eli Schwartz (édit.), *Management Policies in Local Government Finance*, Washington (D.C.), International City Management, 1981, p. 152–183.
- Rowat, D.C., *The Canadian Municipal Government*, Toronto, McClelland and Stewart, 1969.
- Rowat, Ronald C., *Your Local Government*, Toronto, Macmillan, 1975.
- Rydon, Isan et Wolfsohn, H.A., *Federalism in West Germany*, document n° 8 préparé pour l'Advisory Council for Inter-governmental Relations, Canberra, Australian Government Printing Services, 1980.
- Sharpe, L.J., « Theories of Local Government » dans L.D. Feldman (édit.), *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*, 4^e éd., Toronto, Methuen, 1981, p. 28–39.
- , « The Failure of Local Government Modification in Britain: A Critique of Functionalism » dans L.D. Feldman (édit.), *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*, Toronto, Methuen, 1976.
- Siegel, D., « Provincial-Municipal Relations in Canada: An Overview », *Administration publique du Canada*, vol. 23, été 1980, p. 281–317.
- Silver, S., « The Feasibility of a Municipal Income Tax in Canada », *Canadian Tax Journal*, vol. 16, septembre-octobre 1968.
- , « Alternatives to the Property Tax: A Municipal Income Tax » dans A.J. Robinson et J. Cutt (édit.), *Public Finance in Canada: Selected Readings*, Toronto, Methuen, 1973, p. 375–385.
- Slack, N.E., « Provincial-Municipal Grant Reform in Ontario » dans J. Bossons, M. Denny et E.N. Slack (édit.), *Municipal Fiscal Reform in Ontario: Property Taxes and Provincial Grants*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1981.

- Smallwood, F., *Metro-Toronto: A Decade Later*, Toronto, Bureau of Municipal Research, 1963.
- , « Reshaping Local Government Abroad: Anglo Canadian Experiments », *Public Administration Review*, vol. 20, septembre-octobre 1970, p. 521–530.
- Smith, R.S., « Property Tax Reform: Some Comments », *Analyse de politiques*, automne 1977, p. 525–532.
- Thirsk, W.R., « Political Sensitivity versus Economic Sensibility: A Tale of Two Property Taxes » dans W.R. Thirsk et J. Walley (édit.), *Tax Policy Options in the 1980s*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1982, p. 384–400.
- Tiebout, C., « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, 1956, p. 416–424.
- Tindal, C.R. et Tindal, S.N., *Local Government in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979.
- Université de l'Alberta, *Local Government and Canadian Federalism: Review and Assessment*, étude 84–14, Edmonton, département d'économique, Université de l'Alberta.
- Vaillancourt, François, « Financing Local Authorities in Quebec, The Reform of Bill 57 », *Canadian Tax Journal*, mai-juin 1980, p. 274–288.
- Vickery, W.W., « General and Specific Financing of Urban Services » dans H.G. Schaller (édit.), *Public Expenditure in the Urban Community*, Washington (D.C.), Resources for the Future, 1963, p. 62–90.
- Victoria Grants Commission, *Annual Reports*, Melbourne, la Commission, 1978–1984.
- Wisebrod, B.A., *External Benefits of Public Education*, Princeton, Princeton University Press, 1964.
- Yinger, J., « Capitalization and the Theory of Local Public Finance », *Journal of Political Economy*, vol. 90, octobre 1982, p. 917–943.
- Young, D., *How Shall We Collect the Garbage? A Study in Economic Organization*, Washington (D.C.), Urban Institute, 1972.



James A. Brander est professeur adjoint à la Faculté de commerce et d'administration publique de l'Université de la Colombie-Britannique (Vancouver).

J. Stefan Dupré est professeur au département de sciences politiques de l'Université de Toronto.

Kenneth J. Huffman est chercheur à l'Institut de recherches politiques d'Ottawa.

Harry M. Kitchen est professeur au département de sciences économiques de l'Université Trent (Peterborough).

John W. Langford est professeur à l'École d'administration publique de l'Université de Victoria.

Jacques L'Heureux est professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval (Québec).

Melville L. McMillan est professeur et codirecteur du département de sciences économiques de l'Université de l'Alberta (Edmonton).

Kenneth McRoberts est professeur agrégé au département de sciences politiques de l'Université York (Toronto).

William A.W. Neilson est doyen de la Faculté de droit de l'Université de Victoria et chercheur invité à l'Institut de recherches politiques de Victoria.



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)
- Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque,
J. Sargent (R)

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

- 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 régulation 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

de la recherche sur

LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE
Le fédéralisme et l'union économique

Les relations intergouvernementales

RICHARD SIMEON, coordonnateur de la recherche

Ce volume est l'un des douze consacrés au fédéralisme et à l'union économique (voir la liste des volumes à la fin de l'ouvrage) et constituant une partie des études publiées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

L'interdépendance étant l'un des traits distinctifs du fédéralisme contemporain, il est devenu essentiel de bien gérer les rapports intergouvernementaux, non seulement pour relever les défis dans le choix des orientations à prendre, mais aussi pour concilier les intérêts nationaux et régionaux et en arriver à un gouvernement plus réceptif, plus démocratique. Les auteurs étudient les changements qui marquent aujourd'hui ces rapports et s'interrogent sur la façon dont on peut résoudre de façon inédite des problèmes nouveaux et anciens.

AUTEURS ET ÉTUDES

Réflexions sur l'efficacité du fédéralisme de concertation J. Stefan Dupré

L'élaboration de la politique économique dans un État fédéral et la théorie des jeux James A. Brander

L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien Kenneth McRoberts

L'entreprise d'État et le fédéralisme au Canada K.J. Huffman, J.W. Langford et W.A.W. Neilson

Le partage des pouvoirs et les municipalités Jacques L'Heureux

Les administrations locales et le fédéralisme canadien Harry M. Kitchen et Melville L. McMillan

RICHARD SIMEON est professeur de science politique à l'Université Queen's (Kingston).



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

18.95

1

ISBN 0-660-91556-1