

HUGH G. THORBURN

Les groupes de pression dans le système fédéral canadien





LIBR-00323

*Les rapports entre les groupes de pression
et les gouvernements
dans le système fédéral canadien*

Volume 69 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 l'auteur.



Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien

HUGH G. THORBURN

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

Nous remercions Methuen Publications et McGraw-Hill Ryerson Limited, qui ont bien voulu nous permettre de reproduire des documents et des extraits d'ouvrages, publiés ou non.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91562-6
ISSN 0827-1011
N° de cat. Z1-1983/1-41-69F

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 : 12,95 \$
à l'étranger : 15,55 \$

Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Thorburn, Hugh G., 1924-

Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien

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

ISSN 0827-1011 ; 69)

Publ. aussi en anglais sous le titre: *Interest groups in the Canadian federal system*)

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-660-91562-6

1. Groupe de pression — Canada. 2. Relations fédérales-provinciales (Canada)
3. Gouvernement fédéral — Canada. I. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada II. Titre III. Collection: Les Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 69.

JL148.5.T4814 1985 322.4'3'0971 C85-090222-3

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*

Introduction 1

CHAPITRE 1

Le point de mire de l'étude : deux dynamiques qui se chevauchent 3
La dynamique de la consultation des groupes de pression 3
La dynamique du fédéralisme 17
Les rapports entre les deux dynamiques 20
 Le problème de l'intégration 22

CHAPITRE 2

L'évolution des intérêts dans le système fédéral canadien 25
L'Ontario 30
Le Québec 32
Les provinces de l'Atlantique 35
Le nouvel Ouest 38
Les deux dynamiques 42

CHAPITRE 3

L'évolution récente du fédéralisme canadien 45
Les mesures unilatérales 50
L'insistance sur l'application directe des programmes 52
Les fonds fédéraux : transparence de leur origine et obligation
d'en rendre compte 53

La compression des dépenses fédérales	54
Le retour à des normes nationales	55
Les sentiments de défiance	55
Les réunions bilatérales	56
La diminution des conflits	56

CHAPITRE 4

Les groupes de pression et le partage des pouvoirs	61
L'effet sur les groupes	61
L'effet des groupes sur le partage des pouvoirs	70
L'explication des brèches multiples	70
L'équilibre du pouvoir	76
Les groupes de pression et les relations intergouvernementales	79
Les mécanismes de participation des groupes de pression aux relations intergouvernementales	89

CHAPITRE 5

L'État et le processus intergouvernemental : les perceptions des groupes de pression	95
Les mémoires présentés à la Commission	96
La méthode suivie	97
Les limites de la méthode suivie	98
Les questions débattues	99
La manière dont est perçu l'État	101
L'intervention de l'État dans l'économie	101
La stratégie industrielle	104
La participation étrangère et les investissements étrangers	106
La concertation	108
Le point de vue de l'État	109
La perception des relations fédérales-provinciales	110
La nature des relations fédérales-provinciales	110
Le partage des pouvoirs	111
La décentralisation	115
Le point de vue de l'État	116
L'union économique et le régionalisme	117
L'union économique	117
La politique de l'expansion régionale	119
La réforme du Sénat	121
Le point de vue de l'État	122
Conclusion	124
L'importance des questions débattues	124
L'importance du régionalisme	124
Les clivages transrégionaux	126
Le point de vue de l'État	127
Quelques réflexions	128

CHAPITRE 6

Les deux dynamiques : recoupement et renforcement des évaluations et des mesures correctives 131

L'asymétrie du système canadien des groupes de pression et des relations fédérales-provinciales 131

L'élitisme et le fédéralisme 137

Le processus interorganisationnel de la prise de décisions dans les systèmes industriels complexes 141

Les projets de réforme : mécanismes de concertation et de planification 147

L'affermissement des mécanismes de concertation 149

Le dégagement par un nouveau partage des pouvoirs 151

Un secrétariat fédéral-provincial de planification 152

ANNEXE A Mémoires : ventilation par région 158

ANNEXE B Extraits de mémoires émanant des provinces de l'Atlantique 159

NOTES 161

BIBLIOGRAPHIE 162

LES COLLABORATEURS 167



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'économique 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



Dans plusieurs pays occidentaux industrialisés, l'élaboration des politiques, dit-on, gravite autour des négociations entre l'État et les principaux groupes de pression organisés des milieux d'affaires, syndicaux et agricoles. Au Canada, elle se ferait aussi par le biais de négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Comment peut-on intégrer ces deux processus, l'un fondé sur les rapports entre les secteurs public et privé, l'autre sur les rapports entre les ordres de gouvernements? Comment le fédéralisme influe-t-il sur le partage du pouvoir entre les divers groupements d'intérêt privés? Comment détermine-t-il les moyens que prendront les groupes de pression pour influencer les gouvernements? Comment l'activité des groupes de pression influe-t-elle à son tour sur le fonctionnement du système fédéral?

Voilà quelques-unes des questions auxquelles s'intéresse Hugh Thorburn, professeur de sciences politiques à l'Université Queen's, dans cette étude commandée par la Commission. Jetant d'abord son regard sur ce que d'autres ont écrit sur le sujet, l'auteur fait état des rapports qui ont été établis entre l'un ou l'autre palier de gouvernement et les intérêts économiques des divers groupes dans l'évolution du système fédéral. Il étudie ensuite certains points de vue divergents quant à l'incidence actuelle du fédéralisme sur les groupes de pression. L'intérêt accordé aux questions territoriales détourne-t-il l'attention des questions de fond, non territoriales, soulevées par certains groupes? Est-il vrai que la répartition territoriale des pouvoirs dans notre système politique morcelle, affaiblit même, les groupes de pression? Le fédéralisme et les obstacles provinciaux à l'union économique nuisent-ils aux activités des groupes qui agissent sur l'ensemble du marché canadien? Les groupes de pression sont-ils coincés entre des gouvernements

qui se font concurrence ou tirent-ils plutôt profit des multiples points d'accès que le fédéralisme offre?

Les points de vue des groupes de pression sur les mérites et les désavantages du fédéralisme ont rarement été systématiquement étudiés. S'inspirant des nombreux mémoires — près d'un millier — présentés à la Commission, Hugh Thorburn se demande ici comment les milieux privés — particuliers, groupes, rassemblements — voient le système fédéral. Il constate que peu d'entre eux souhaitent des transformations substantielles dans les attributions gouvernementales, mais que bon nombre préconisent une meilleure coordination fédérale-provinciale, une diminution des chevauchements et du double emploi, et une réduction des conflits entre le fédéral et les provinces. Le professeur Thorburn conclut en se demandant quel est le meilleur moyen d'intégrer, dans le cadre des réformes institutionnelles, ces deux processus fondamentaux et tout aussi essentiels que sont la concertation intergouvernementale et la concertation entre l'État et le secteur privé. Son travail nous offre une optique neuve et depuis longtemps attendue sur les répercussions du fédéralisme sur le choix des politiques et sur la société au Canada.

RICHARD SIMEON



La présente étude traite des relations entre le système fédéral et les groupes de pression au Canada, et devait être remise environ sept mois après la signature de notre contrat pour être utile à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Il s'agit d'un vaste sujet, et il existe peu d'études sur la relation entre ces deux dynamiques. Cette étude repose essentiellement sur deux sources : l'importante documentation qui existe déjà sur le fédéralisme canadien et sur les groupes de pression, ainsi que les mémoires présentés à la Commission (dont la plupart proviennent de groupes de pression ou de représentants du milieu des affaires). Pour compiler en si peu de temps ces sources considérables, nous avons dû faire appel à d'autres personnes. Carol Reardon et Lison Fougère ont rédigé des rapports sur la documentation existante.

Pour ce qui est de la masse de documents présentés à la Commission, nous avons obtenu l'autorisation de consulter tous les mémoires et toutes les transcriptions, de même que les analyses que le personnel préparait : tableaux récapitulatifs et « analyses de contenu » — dans le cas présent, des extraits des principales interventions faites par des groupes et des particuliers. Jacques Bérard, du secrétariat de la Commission, a rédigé un rapport préliminaire sur les interventions. Nous sommes particulièrement reconnaissant à Bruce Pollard de nous avoir aidé en intégrant les tableaux et les analyses de contenu du chapitre 5.

Nous savons gré aussi à Thomas Hueglin, qui a aidé à rédiger le dernier chapitre et surtout l'exposé sur le processus de prise de décisions au niveau interorganisationnel. Leisa McDonald a dactylographié les ébauches et la version définitive.

Nous voudrions remercier toutes ces personnes de leur aide et de leur inspiration; sans elles, nous n'aurions pu présenter l'étude presque à temps. Nous assumons la responsabilité d'éventuelles erreurs ou lacunes, mais tenons à souligner que celles-ci sont également imputables à la brièveté du délai.

En terminant, nous aimerions exprimer notre gratitude à Richard Simeon, qui a coordonné nos travaux, ainsi que d'autres, sur le système fédéral. Il n'a pas ménagé son temps et a trouvé un juste équilibre entre idées et méthodes d'une part, toujours stimulantes et réalistes, et son souci constant du respect des engagements d'autre part; la stimulation, le rythme et l'ordre qui en ont découlé ont été des éléments propices à la recherche.

HUGH G. THORBURN
Décembre 1984



Introduction

Au Canada, comme dans les autres démocraties industrielles, il s'est créé un réseau de groupes de pression organisés, rivalisant pour influencer sur les décisions gouvernementales. Compte tenu des pressions qu'exerce la stagnation économique actuelle sur le Trésor public, les gouvernements, tant au palier fédéral que provincial, sont contraints de faire preuve d'une grande sélectivité quand ils doivent choisir parmi les mesures favorisant la distribution ou les programmes de stimulation. L'augmentation des contraintes financières, alliée au nombre croissant de demandes d'aide des groupes organisés et de partis politiques, exprimant les attentes pressantes du public pour que l'État prenne des mesures appropriées, ont occasionné, non seulement au Canada mais aussi dans d'autres démocraties occidentales, des difficultés sur le plan de l'exercice du pouvoir.

Le fédéralisme ajoute une autre dimension à ces difficultés puisque le pays est dirigé par deux ordres de gouvernement distincts mais interdépendants, chacun doté de son propre système de partis et de groupes de pression. Les interactions entre ces gouvernements suivent des voies complexes. Cette structure décisionnelle compliquée est souvent considérée, à juste titre, comme un élément de la médiocrité des résultats de l'économie du pays depuis quelques années. Les gouvernements provinciaux doivent agir dans l'intérêt de leurs citoyens, et il en résulte parfois des mesures qui portent préjudice à l'union économique nationale. En même temps, la plupart des Canadiens se rendent compte qu'il faudrait atténuer les litiges entre le gouvernement fédéral et les provinces, et résoudre de manière plus consensuelle les problèmes communs, notamment dans le domaine de la politique économique.

Cependant, ainsi que nous le verrons, ces litiges reposent en grande partie sur la fragmentation régionale et l'asymétrie de l'économie natio-

nale elle-même. Les industries de fabrication sont surtout regroupées dans le centre du Canada, tandis que les industries extractives sont éparpillées sur les territoires immenses d'un pays qui est le deuxième au monde en superficie. Le Québec est un cas particulier; en tant que province francophone, il a la ferme volonté de défendre les intérêts socioculturels de sa population, ainsi que de son industrie, moins développée que celle de l'Ontario, mais plus que celle des provinces éloignées. Les groupes de pression économiques sont souvent davantage liés à un ordre de gouvernement qu'à l'autre, par exemple les finances et le transport au fédéral, et les ressources naturelles et la petite entreprise au provincial. Le niveau élevé de propriété étrangère dans le secteur industriel a contribué à intégrer les grandes industries canadiennes dans un système économique nord-américain, ce qui a favorisé encore davantage la participation et l'emprise étrangères. Cette situation a aidé à saper l'économie Est-Ouest traditionnelle qui était l'objectif de la Confédération et de la Politique nationale.

Le résumé qui précède décrit une situation sérieuse, et, s'il est exact, il est nécessaire d'apporter des changements fondamentaux aux institutions ou aux structures. Toutefois, lorsque l'on examine les mémoires présentés à la Commission, et notamment ceux qui émanent du milieu des affaires, on note que le ton est bien plus optimiste. Le message que l'on en retire en général est que, si l'État laissait agir le marché, il y a peu de défauts sérieux dans les institutions et les pratiques canadiennes qui ne s'en trouveraient corrigés. L'État devrait faciliter la vie économique et non pas y participer activement. Cette situation révèle peut-être que le milieu des affaires est assez satisfait de ses rapports avec l'État, qui le traite comme un conseiller privilégié. Ou alors que les groupes de pression canadiens ne sont pas pleinement conscients des avantages économiques que procurent dans d'autres pays certains types de mesures gouvernementales.

Cette étude a pour but d'expliquer et de clarifier l'évolution des groupes de pression depuis la Confédération, en 1867, ainsi que d'analyser les relations qu'ils entretiennent actuellement avec les deux ordres de gouvernement. Comment s'articulent les rapports des gouvernements et des groupes de pression avec les rapports intergouvernementaux du système fédéral? De quelle façon ces deux types de rapports se recourent-ils? Et comment se renforcent-ils?

Enfin, nous proposons quelques moyens d'intégrer les deux processus de manière qu'ils forment un meilleur cadre pour le processus décisionnel, notamment dans le domaine des affaires économiques. L'objectif visé est de concevoir un moyen de structurer les mécanismes de la négociation politique afin qu'ils élèvent le niveau d'harmonisation et de coordination des groupes de pression. Dans cette perspective, il faudrait, dans la mesure du possible, aider le système des groupes d'intérêt et le système intergouvernemental à se renforcer et à se soutenir l'un l'autre.



Le point de mire de l'étude

Deux dynamiques qui se chevauchent

Au sein de l'appareil gouvernemental canadien, deux processus distincts de consultation et de négociation dominent l'élaboration des décisions : le premier intervient entre les groupements d'intérêt privés et chaque gouvernement, et le second entre les gouvernements eux-mêmes — du palier fédéral au palier provincial et, moins souvent, de province à province. Analysons séparément chacun de ces processus.

La dynamique de la consultation des groupes de pression

Le Canada repose, à l'origine, sur les liens étroits qu'entretenaient des groupements d'intérêt privés et les gouvernements coloniaux. Dans les Provinces unies du Canada, avant la Confédération, des capitalistes avaient parrainé la construction de chemins de fer et de canaux, qui constituaient l'infrastructure de la colonie en expansion. Le désir de reculer les frontières de ces colonies à l'ouest, jusque dans les Prairies, et à l'est, jusqu'aux Maritimes, ainsi que les craintes qu'inspiraient les États-Unis après la Guerre civile sont d'importants facteurs qui motivèrent l'extension des colonies et leur regroupement en Dominion du Canada par la voie de la Confédération. Les représentants d'intérêts, comme les grandes banques et les entreprises ferroviaires, maritimes et de traite, entretenirent dès le début des relations permanentes avec les gouvernements de l'Amérique du Nord britannique. Ce sont ces gens et les politiciens élus, qui siégeaient aux Cabinets du Canada et des provinces, qui se partageaient la responsabilité de l'élaboration des décisions. Ce que l'on connaîtra plus tard sous le terme d'*accommodement des élites*, ou politique des groupes de pression, est donc un processus vigoureux qui remonte au tout début de l'histoire du Canada en tant que

nation. Les gouvernements participèrent de près au financement et à la planification du chemin de fer et d'autres grands projets de développement. Des liens furent noués entre ces intérêts capitalistes et les dirigeants des partis politiques au Canada, et, par leur entremise, avec les gouvernements, tant au palier provincial que fédéral. Des faits aussi connus que le Scandale du Pacifique dans les années 1870 témoignent de la collaboration étroite ou du favoritisme qui avaient cours à cette époque.

Au fil des ans, les rapports personnels officieux qui s'établirent entre les politiciens importants et leurs fonctionnaires supérieurs d'une part et les dirigeants des entreprises d'autre part se figèrent en une relation plus bureaucratique. À mesure que les gouvernements constituèrent de plus vastes structures administratives pour dispenser des services à la communauté, des groupes de pression firent leur apparition dans les secteurs qui étaient les plus touchés par ces mesures gouvernementales. Des relations étroites de clientèle se nouèrent entre ces organismes particuliers et les collectivités qu'ils servaient, comme l'illustre la collaboration qui existe entre la Fédération canadienne de l'agriculture et les ministères fédéral et provinciaux de l'Agriculture. Des rapports analogues s'établirent dans d'autres secteurs importants, comme les industries forestière, minière et de transformation. C'est après consultation de leurs délégués que le gouvernement adopta des mesures pour aider ces industries et les protéger au moyen de droits de douane et de divers règlements d'importation. Les entreprises à forte concentration de capital, comme les banques, les sociétés d'assurance, les sociétés ferroviaires et les entreprises du commerce du grain, établirent des rapports avec les gouvernements afin d'influencer les décisions qui touchaient les intérêts privés de chacun.

Les entreprises virent l'avantage de constituer des associations, qui leur permirent de travailler en commun dans leurs consultations avec les gouvernements. C'est ainsi qu'apparurent des organismes permanents dotés de personnel spécialisé pour rendre aussi efficaces que possible leurs rapports avec les gouvernements.

Ces revendications furent faites non seulement auprès des dirigeants des gouvernements, comme les ministres et les hauts fonctionnaires qui leur étaient associés, mais s'étendirent aussi aux comités parlementaires et aux assemblées législatives des provinces, et souvent même à des députés individuels, tant au sein du gouvernement que du côté de l'opposition. On reconnaissait généralement que les groupes avaient le droit de se faire entendre avant que le gouvernement fédéral ou une province n'adopte une mesure qui les concernerait.

C'est ainsi que virent le jour des groupements d'intérêt composés de politiciens, de bureaucrates et de représentants de groupes intéressés, et organisés selon des critères fonctionnels. Les associations, certaines pancanadiennes, d'autres régionales ou locales, vouées chacune à

défendre les préoccupations de ses membres, travaillaient ensemble lorsque leurs intérêts coïncidaient, et les unes contre les autres lorsque ceux-ci divergeaient. Leur but était d'influencer le processus décisionnel et d'autres questions telles la législation, la formulation des règlements, l'administration courante et l'attitude générale des instances gouvernementales. Ces dernières en vinrent à dépendre des informations fournies par ces groupes comme élément important du processus de prise de décisions. Leurs rapports n'étaient donc pas placés sous le signe de l'antagonisme mais plutôt sous celui de la collaboration à une entreprise commune. L'appui de ces groupes pouvait parfois dépasser la simple présentation d'informations et de conseils, et toucher d'autres aspects liés au bien-être des partis politiques et des personnalités en cause.

Il en résulta une sorte de processus parallèle au sein de l'appareil gouvernemental. Il y avait d'une part le système de représentation, selon lequel on élisait un député dans un comté pour siéger dans une assemblée législative et rendre le gouvernement comptable de ses actes. Même si le gouvernement prenait d'habitude l'initiative des lois, le parti majoritaire devait donner son assentiment pour qu'elles soient adoptées. L'opposition prit rapidement l'habitude de critiquer ces initiatives et parfois d'y faire obstruction. La dynamique du système comporta une campagne continue menée par l'opposition pour dénoncer les carences du gouvernement, et des tentatives de la part des membres du gouvernement, sous la direction du Cabinet, de démontrer l'incompétence, l'irresponsabilité et le manque d'information de l'opposition. À intervalles réguliers d'environ quatre ans, on demandait aux électeurs de décider quel camp formerait le gouvernement pendant la période suivante.

Il y avait aussi, d'autre part, en parallèle, les rapports beaucoup moins bien connus mais néanmoins importants entre le gouvernement et les groupements d'intérêts privés. Par ce moyen, on adressait au gouvernement des conseils, auxquels s'ajoutaient des pressions parfois considérables, pour l'inciter à adopter des mesures correspondant aux désirs de groupes particuliers. Le gouvernement, par conséquent, subissait l'influence de ces deux processus de conseils et de pressions, et devait louvoyer entre eux. Parfois, les interventions étaient compatibles et parfois elles allaient dans deux ou plusieurs directions, et le gouvernement devait soit concilier les diverses positions par un compromis, soit faire un choix embarrassant. La tâche du gouvernement était donc plus difficile et complexe qu'elle ne le paraissait aux citoyens peu avertis, qui étaient plus conscients des structures représentatives et officielles que du processus plus officieux et moins évident des groupes de pression.

C'est au milieu des années 1960 que les spécialistes ont commencé à se pencher sérieusement sur le phénomène des groupes de pression; bien que depuis cette époque la documentation se soit multipliée, elle se

compose en majeure partie d'études de cas, et il existe fort peu de travaux théoriques qui l'appuient.

La plupart des définitions des groupes de pression soulignent le lien entre un intérêt social et une tentative d'influencer les décisions de l'État. Selon la définition souvent citée de David Truman (1951, p. 37), le groupe de pression est « un groupe dont les membres partagent des objectifs communs et qui fait certaines revendications par l'entremise ou auprès d'autres groupes de la société [. . .] S'il formule ses revendications par l'entremise ou auprès de l'un quelconque des organes de l'État, il devient un groupe de pression politique ». A. Paul Pross (1975*b*, p. 2) donne une définition plus utile sur le plan analytique : les groupes de pression sont « des organismes dont les membres agissent de concert pour influencer les décisions de l'État afin de favoriser leurs intérêts communs ».

Les spécialistes des sciences politiques se préoccupent principalement de l'étendue de l'influence de ces groupes sur l'élaboration des principes directeurs au sein du gouvernement. Cette « fonction de communication » est déterminée par la structure du groupe, le fonctionnement de ce dernier et ses contacts auprès du gouvernement. La structure s'entend au sens de degré de complexité de l'organisation. Un groupe hautement institutionnalisé possédera les ressources nécessaires pour se doter d'un personnel permanent qui pourra s'efforcer d'influencer le gouvernement sur une base permanente et dispenser des conseils sur une vaste gamme de questions. D'autre part, les groupes qui n'ont que des structures lâches et fugaces sont davantage susceptibles d'avoir à adopter une attitude de confrontation. C'est le cas surtout des groupes à objectifs spécifiques. Cette méthode contribue à compenser l'effectif restreint et fluctuant de ces groupes.

Les groupes de pression offrent une tribune où les membres peuvent comparer et échanger des informations sur des problèmes communs et sur les effets éventuels d'une mesure proposée par le gouvernement ou de l'évolution des conditions sociales. Les membres en viennent de cette façon à adopter un point de vue commun sur l'opportunité de diverses mesures gouvernementales et de la nécessité d'influencer le gouvernement dans la direction voulue (Zukowsky, s.d., p. 10). Enfin, une condition préalable de l'influence est la communication de ces points de vue aux décideurs compétents. L'accès est donc un élément vital pour ceux qui désirent exercer une influence sur le gouvernement. Cet accès peut se trouver à des points divers du système politique : la bureaucratie, le Cabinet, les députés et les responsables des partis politiques. Ces points d'accès ne présentent pas tous la même valeur, mais les groupes s'efforceront d'entretenir autant de contacts que leurs ressources le leur permettront.

Ce n'est pas seulement cet accès qui garantira qu'un groupe réussira à influencer le gouvernement. La communication des préoccupations du

groupe ne sera fructueuse que si les décideurs peuvent être incités à accepter ses recommandations et à les appuyer. Pour les gouvernements, les groupes de pression offrent deux grands avantages : ils apprécient les renseignements que ces groupes sont capables de leur fournir, et ils recherchent la légitimité que l'appui des groupes peut conférer à leurs décisions. L'accès continu au centre de décision dépend de la mesure dans laquelle un groupe peut combler ces besoins de façon fiable et efficace. Le nombre de membres, le contrôle de ressources financières, le monopole de connaissances techniques, le prestige des dirigeants du groupe et la volonté de ce dernier de collaborer et d'éviter la confrontation ouverte sont d'importants éléments qui permettent d'acquiescer un statut reconnu auprès du gouvernement (Schwartz, 1978, p. 33). David Kwavnick (1970) fait remarquer que, dans le mouvement syndical, la concurrence exercée pour être reconnu par le gouvernement revêt au moins autant d'importance aux yeux des grands syndicats au Canada que la défense des intérêts immédiats de leurs membres. Ce processus a incité certains analystes à conclure que les groupes étroitement liés au gouvernement finissent par dépendre de l'État :

La participation des groupes aux discussions relatives au processus de prise de décisions étend non seulement la gamme de renseignements dont peut disposer le gouvernement, mais peut servir aussi à neutraliser les objections des groupes à l'égard de projets de loi et à obtenir leur appui. Le gouvernement bénéficie donc, grâce au système des groupes de pression, d'un moyen de mettre à l'épreuve les mesures proposées et d'un moyen d'obtenir un appui pour ces dernières. (Pross, 1975b, p. 6)

Selon Pross, ce lien étroit peut améliorer la position des groupes coopératifs, car il leur garantit en retour une certaine influence sur les décisions qui concernent leurs intérêts; les groupes doivent cependant être disposés à accepter des échecs à court terme pour bénéficier à long terme de relations favorables stables. Les recours au Parlement, en particulier à l'opposition, ou à la population en général, pourraient mettre en péril leur position privilégiée vis-à-vis du gouvernement. Cet arrangement peut aussi contribuer de façon importante à tenir l'appareil politique au fait des changements dans le système social, et promouvoir ainsi la stabilité politique :

L'efficacité de cette dernière fonction, toutefois, dépendra de la sensibilité des sous-systèmes du gouvernement et des groupes de pression aux changements qui s'opèrent dans leur entourage immédiat. S'ils ne sont pas en mesure de percevoir les attentes des autres, les organismes et groupes fermés ou captifs peuvent aggraver certains aspects inflexibles du système. (Ibid., p. 7)

Pross offre un moyen conceptuel pratique de comprendre le rôle des groupes de pression au sein du système politique; il les classe en fonction de leurs objectifs, allant des groupes institutionnalisés aux groupes axés

sur des problèmes particuliers. Il part du principe que « les caractéristiques organisationnelles d'un groupe donné peuvent être étroitement liées à la mesure dans laquelle celui-ci accomplit des fonctions reconnues » (1976, p. 132 et 133). Son modèle intègre les relations entre la structure et le fonctionnement d'un groupe.

Les groupes institutionnalisés se définissent ainsi (*ibid.*, p. 133) :

Des groupes qui possèdent une certaine continuité et une certaine cohésion sur le plan de l'organisation, des ressources humaines et financières proportionnées, une connaissance approfondie des secteurs gouvernementaux qui les concernent, eux et leurs clients, un effectif stable, des objectifs opérationnels concrets et immédiats assez étendus pour permettre à chaque groupe de négocier avec le gouvernement l'application de lois données ou l'obtention de concessions particulières, et la volonté de faire passer les impératifs de l'organisation avant toute préoccupation particulière concernant les décisions.

Ainsi que l'on peut s'y attendre, les groupements d'intérêts particuliers possèdent les caractéristiques inverses :

Des groupes qui s'occupent principalement de problèmes particuliers, plutôt que de la continuité et de la cohésion de l'organisation; ils ont une connaissance minimale et souvent naïve du gouvernement, des effectifs instables, une tendance à avoir de la difficulté à formuler et à suivre des objectifs à court terme; ils ont généralement peu de considération pour les mécanismes organisationnels qu'ils ont créés pour atteindre leurs objectifs et, ce qui est le plus important, un objectif étroitement défini, c'est-à-dire habituellement le règlement d'un ou deux problèmes particuliers, qui entrave la création d'« incitations sélectives » conçues pour étendre la base de l'effectif de ces groupes. (*Ibid.*)

Selon cette conception :

[. . .] ce sont l'interaction de forces politiques puissantes et les caractéristiques internes de groupes particuliers qui déterminent la capacité d'agir dans la politique des groupes de pression. C'est-à-dire que la nature du processus d'élaboration dans un système politique donné, sa culture politique, sa structure de pouvoirs, etc., définissent les conditions générales du comportement des groupes de pression, mais que les actes d'un groupe particulier dépendent de sa capacité d'exploiter ses ressources internes. (*Ibid.*)

L'avantage du modèle de base organisationnel est qu'il nous permet de comparer la façon dont ces groupes réagissent à des milieux différents et d'établir un lien entre ce comportement et les structures et le processus du système d'élaboration des décisions. Au point de vue théorique, le modèle montre que les groupes institutionnalisés disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour participer à un système qui favorise une collaboration soutenue entre les organismes gouvernementaux et leurs groupes-clients « reconnus »; par contre, les

groupements d'intérêt particuliers peuvent être efficaces dans une situation concurrentielle ouverte lorsqu'une décision doit être prise, où ils peuvent compenser leur envergure limitée et leur manque de cohésion en ralliant l'opinion publique autour de leur cause. Étant donné la faiblesse de leur base organisationnelle et leurs objectifs étroits, ces groupes sont moins utiles aux gouvernements comme source régulière et fiable d'information et de légitimation, mais ils remplissent quand même dans tout système politique une fonction d'avertissement importante :

En termes systémiques généraux, les groupements d'intérêts particuliers accroissent la capacité d'adaptation du système dans son ensemble, permettant de résoudre les nouveaux problèmes plus rapidement qu'à travers les mécanismes de communication politique plus encombrants [. . .] La souplesse est leur principal avantage. Comme ils sont créés extrêmement rapidement et ne sont pas entravés par des structures institutionnalisées, ils représentent un excellent moyen d'obtenir une réaction immédiate du public à des questions précises. Comme leurs enjeux futurs sont habituellement restreints, ils peuvent se permettre de recourir à des formes de communication politique que les groupes institutionnels sont réticents à employer. Cela est particulièrement vrai au Canada, où les groupes établis préfèrent ne pas afficher leurs préoccupations de crainte de perturber leurs rapports avec les organismes administratifs. (Pross, 1975*b*, p. 12)

En ce sens, les groupements d'intérêts particuliers peuvent agir comme un baromètre social qui oblige les décideurs à reconnaître la légitimité de questions qui occasionnent des divisions sociales et dont ils ne tiendraient pas compte autrement. Par exemple, le fait que les milieux politiques acceptent aujourd'hui plus facilement de s'attaquer au problème de la conduite en état d'ébriété découle principalement des préoccupations qu'ont engendrées au sein de la population les efforts des familles de victimes d'accident.

Le modèle de Pross peut aussi servir à analyser comment évoluent avec le temps les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements. Par exemple, la transformation d'un système politique secret fermé en système concurrentiel ouvert accroîtrait les avantages organisationnels des groupes qui s'occupent de problèmes particuliers. C'est ce qui, en fait, semble se produire au Canada (ainsi que dans d'autres pays occidentaux) depuis les années 1970.

Avant 1975, les documents concernant la politique des groupes de pression au Canada témoignent d'une acceptation générale du modèle de l'accommodement des élites en tant que description précise et complète du comportement des groupes de pression. Essentiellement, ce modèle pose pour principe qu'il existe entre les gouvernements et les groupes de pression un système de concessions mutuelles en vertu duquel des élites sociales et économiques déterminent seules l'intérêt de la société lors de rencontres en tête-à-tête non officielles et à huis-clos entre les instances supérieures des gouvernements (les ministres et leurs

fonctionnaires) et les groupes. Selon Robert Presthus (1971, p. 446), dans le processus politique canadien « les dirigeants politiques, y compris les hauts fonctionnaires, pouvaient définir et rechercher l'intérêt du public sans devoir vraiment expliquer leurs actes ou recourir à la participation de la population en général, et c'est ce qu'ils ont fait ». Pross attribue cette situation à deux facteurs importants : 1) la nature fermée et hiérarchisée des structures politiques canadiennes, notamment la bureaucratie et le système des partis, et 2) la mesure restreinte dans laquelle le système politique canadien repose sur une approche pluraliste et concurrentielle du processus décisionnel.

Il existe, bien sûr, une certaine concurrence; la rivalité entre les gouvernements découle des occasions d'exercer le pouvoir ou des définitions imprécises des attributions, mais dans chaque gouvernement il existe relativement peu de ces rivalités fonctionnelles qui caractérisent la concurrence entre les organismes aux États-Unis. De même, le fait que le pouvoir exécutif fonctionne dans un système de gouvernement parlementaire par le truchement du Cabinet signifie que l'on ne peut facilement tirer parti des rivalités existant entre les législateurs. (Pross, 1975b, p. 18 et 19)

En conséquence, l'accès aux décideurs importants a joué un rôle plus marquant dans l'activité des groupes de pression que la popularisation des problèmes.

Ainsi, le système politique canadien a tendance à favoriser les élites, appliquant des techniques de communication politique axées sur les accommodements fonctionnels et le consensus, plutôt que sur des techniques conflictuelles qui ont pour but d'atteindre des objectifs en agissant sur l'opinion publique. (*Ibid.*, p. 19)

De toute évidence, un tel système de prise de décisions favorise nettement les groupes institutionnalisés plutôt que les groupements d'intérêts particuliers. Presthus a énoncé les caractéristiques les plus marquantes de l'accommodement des élites : 1) une tendance à confirmer le statu quo parce qu'il limite toute participation significative aux groupes établis qui jouissent d'un intérêt important direct dans le processus; 2) une tendance à définir les problèmes sous un angle essentiellement technique, ce qui implique que les aspects politiques sont illégitimes et sèment à coup sûr la discorde (il en résulte une expansion progressive non coordonnée des programmes gouvernementaux et privés, sans orientation adéquate de la part du gouvernement); et 3) la cristallisation des modes existants de répartition des ressources,

qui rend difficile l'introduction de nouvelles orientations scientifiques, techniques et économiques, car celles-ci se heurtent à des structures d'influence établies, essentiellement fondées sur des rapports organisme/clientèle établis de longue date, et déterminées de façon fonctionnelle.

(Presthus, 1975, p. 351)

James Gillies soutient que c'est au cours des années 1940, 1950 et 1960 que le milieu des affaires et les gouvernements, qui avaient des idées communes sur la façon d'atteindre les objectifs de la société (croissance économique et prospérité), en sont venus à nouer plus facilement des relations d'accommodement mutuel qui leur ont permis de travailler ensemble pour planifier l'économie. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le milieu des affaires a le plus souvent recours à la méthode du cas par cas pour influencer les gouvernements. Selon cette stratégie :

[. . .] le secteur des affaires réagit aux mesures particulières du gouvernement à mesure que celles-ci sont présentées; il s'oppose à celles qui sont perçues comme préjudiciables à l'entreprise ou à une industrie et à l'intérêt du public. Cela n'implique aucune stratégie d'envergure : il s'agit simplement d'une méthode par laquelle on s'attaque aux problèmes à mesure qu'ils apparaissent.

(Gillies, 1981, p. 48)

Cette stratégie repose sur trois grandes hypothèses : tout d'abord, que des relations étroites avec la bureaucratie, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif représentent le moyen le plus efficace d'influencer les gouvernements et d'empêcher l'élaboration de décisions contraires aux intérêts des entreprises :

Les responsables des associations professionnelles font ressortir que l'une de leurs fonctions principales consiste à rester proches des membres de la bureaucratie, de manière à pouvoir déceler rapidement l'évolution des idées et à informer leurs membres de tout fait nouveau qui pourrait influencer leurs activités.

(*Ibid.*)

Deuxièmement, cette stratégie suppose que le processus décisionnel prend naissance à la base, et que la transmission de renseignements appropriés et utiles empêchera l'adoption de toute mesure inadéquate. Enfin, elle suppose que l'État accorde au milieu des affaires un statut privilégié par rapport aux autres groupes et donc que la persuasion suffit pour atteindre ses objectifs politiques.

Au cours des années 1940 et 1950, la croissance de l'État bureaucratique facilita l'accommodement des élites. Les politiciens étendirent progressivement les activités publiques après la Seconde Guerre mondiale; c'est ainsi que la responsabilité de la planification et de la mise en oeuvre des interventions massives de l'État fut pour l'essentiel laissée entre les mains des spécialistes des ministères d'exécution. L'expansion du gouvernement se fit sans coordination, chaque organisme gouvernemental distribuant ses ressources selon ses propres normes professionnelles. Par conséquent, les groupes les plus importants au cours de cette période furent les groupements d'intérêts particuliers dont les préoccupations correspondaient aux fonctions d'organismes gouvernementaux distincts. Ces groupes pouvaient dispenser aux responsables les connaissances spécialisées et les informations nécessaires à l'élabo-

ration de lignes directrices en échange de la possibilité de les influencer. Comme la plupart partageaient les mêmes valeurs professionnelles que les responsables de l'État, il s'établit des relations fructueuses de « clientèle » qui leur permirent de s'entendre sur les mesures appropriées.

Malgré ce changement fondamental du rôle de l'État dans la société, les structures gouvernementales de l'élaboration des décisions demeurèrent relativement simples et dénuées de caractère officiel :

Il n'existait pas de comités du Cabinet, sauf pour le Conseil du Trésor, qui avaient été établis par voie statutaire, et chaque ministre agissait de façon très indépendante. Les sous-ministres s'occupaient de façon très peu officielle des mesures de coordination à entreprendre et, à cette époque où l'appareil gouvernemental était moins complexe, le système fonctionnait efficacement. Chaque ministre disposait de pouvoirs considérables et dirigeait son ministère sans conseils et, bien entendu, sans ingérence de la part de qui que ce soit. (Gillies et Pigott, 1982, p. 261)

Les ministres puissants, comme C.D. Howe, travaillaient avec leurs commettants (dans le cas de Howe, il s'agissait du monde industriel) et élaboraient des décisions en collaboration avec les groupes et, on le supposait, dans l'intérêt du pays. On ne percevait aucun conflit entre l'intérêt privé et l'intérêt public. Toutefois, à la fin des années 1960, de profonds changements sociaux et la croissance continue de l'État entraînèrent une révision fondamentale des structures décisionnelles au palier fédéral et dans certaines provinces.

Selon Pross (1975a, p. 132 et 133), trois facteurs sont à l'origine de la nouvelle tendance selon laquelle les groupes institutionnalisés sont « exposés à un examen plus minutieux de la part de la population et dépendent davantage de l'opinion publique » : 1) les changements apportés à la structure gouvernementale de l'élaboration des décisions en vue d'exercer une emprise centrale sur ce processus, 2) la prolifération des groupes de pression, notamment les groupes de citoyens, en réponse à la croissance de l'État et au dévoilement des activités déployées par les groupes institutionnalisés, et 3) l'avènement de la télévision, qui a permis aux groupes de mobiliser l'appui du public à leur cause.

Les changements apportés à la structure d'élaboration des décisions furent entrepris sur une petite échelle au début des années 1960, quand les gouvernements devinrent mécontents de leur manque d'emprise sur la croissance de leurs dépenses et de leurs activités. Cependant, c'est après 1968 que l'on restructura le système en profondeur, quand le premier ministre Trudeau inaugura un système centralisé de comités du Cabinet comme moyen d'orienter le processus décisionnel au sein du Cabinet dans son ensemble. Hugh Faulkner note que ces changements d'ordre structurel donnent l'impression que les pouvoirs ultimes, dans le processus décisionnel, sont fortement concentrés alors qu'en réalité ils

sont très dispersés. L'une des raisons en est que maintenant l'élaboration des décisions prises par le gouvernement exige dès le début la coordination de plusieurs ministères :

Le nouveau système de gestion des dépenses [. . .] garantit que les ministres doivent soumettre à leurs collègues du Cabinet tout projet comportant des dépenses (y compris les impôts). Ce processus permet d'intégrer les décisions concernant les principes directeurs dans la structure des priorités du gouvernement, d'affermir le processus décisionnel en juxtaposant aux dépenses les diverses mesures proposées, et de consolider l'autorité collégiale sur l'élaboration des décisions et la gestion des secteurs de dépenses. Cela a pour effet de limiter la capacité d'un ministre d'accéder aux demandes des groupes de pression. Prendre une initiative dans un secteur signifie qu'un autre secteur sera touché. Il faudra accepter des compromis, ce qui signifie qu'il faudra aussi ménager l'autre secteur. En conséquence, les groupes de pression doivent maintenant être prêts à faire affaire avec le Cabinet tout entier, y compris les comités du Cabinet, dont la composition n'est que depuis peu divulguée au public.

(Faulkner, 1982, p. 243)

Cela, bien sûr, éparpille encore davantage les ressources d'un groupe, car il lui faut encore plus de contacts pour présenter sa requête de façon efficace au gouvernement.

Pour les groupes, le problème se complique, car les provinces ont suivi l'exemple du gouvernement fédéral. L'Ontario et le Québec ont adopté quelques années plus tard le même genre de structure de comités, et les autres provinces ont également apporté des changements analogues.

L'accroissement et le développement concomitants des organismes centraux revêtent probablement plus d'importance que le système des comités du Cabinet en soi. Le Bureau du Conseil privé ainsi que le Bureau des relations fédérales-provinciales, qui lui est étroitement affilié, sont devenus des éléments cruciaux du processus de prise de décisions, ayant assumé la responsabilité de conseiller le Cabinet sur l'intégration des recommandations concernant les lignes de conduite du gouvernement dans la structure générale de ses objectifs. Gillies et Pigott considèrent que le transfert d'influence des ministères aux organismes centraux du gouvernement a sérieusement entravé la capacité des groupes établis de pénétrer le processus décisionnel. Malgré le rôle important que joue le Bureau du Conseil privé, ses responsables « ne considèrent tout simplement pas que leurs fonctions consistent à poursuivre des objectifs législatifs individuels, mais plutôt à coordonner les divers éléments qui contribuent au processus décisionnel » (Gillies et Pigott, 1982, p. 262). Les voies traditionnelles de participation ne sont plus appropriées :

[. . .] les groupements d'intérêts particuliers ne disposent pas d'un moyen satisfaisant de contribuer à la définition de l'intérêt public avec autant d'à propos qu'auparavant.

(*Ibid.*, p. 263)

Enfin, la complexité accrue du processus décisionnel, qui est due à la rapidité et à l'imprévisibilité croissantes des changements sociaux et technologiques, signifie que le gouvernement a dû tenter d'améliorer ses mécanismes de participation des groupes de pression et user de nouvelles techniques pour faciliter le processus. On assiste depuis les années 1970 à une officialisation des mécanismes de concertation, le gouvernement s'efforçant d'accroître le volume d'informations qui lui parviennent de la société afin de s'adapter à l'évolution des conditions. L'une de ces innovations est la multiplication des livres blancs. Audrey D. Doerr (1971, p. 185) fait remarquer que, depuis l'avènement du gouvernement Trudeau, le gouvernement fédéral se sert du livre blanc « pour engager et stimuler un vaste débat public chez les groupes intéressés et les particuliers, afin que le gouvernement puisse recevoir les conseils de ceux que les mesures prévues toucheront le plus ». Elle remarque toutefois qu'en général les réactions du public émanent de secteurs qui sont capables d'exposer des arguments et qui disposent de gros moyens financiers, qui jouissent d'une grande capacité de participation et qui retirent de cette participation un sentiment d'efficacité (*ibid.*, p. 197). Le gouvernement a atténué dans une certaine mesure ce problème de la sous-représentation en aidant financièrement des groupes dont les ressources sont limitées, comme ceux qui s'occupent de questions de bien-être social et les associations de consommateurs. L'officialisation du processus a eu l'avantage de le rendre accessible à toute personne assez déterminée pour y participer, et de révéler l'identité des groupes établis qui s'intéressent à tel secteur de décision en les obligeant à agir par l'entremise des structures publiques.

Ce développement des organismes centraux est survenu en même temps que des changements analogues à l'échelon provincial, notamment au Québec et en Ontario. En outre, on s'est servi de documents de consultation (livres blancs, verts, etc.) dans les provinces pour faciliter la discussion publique des questions intéressant les groupes. Cela a bien sûr alourdi considérablement leur fardeau, tout en accroissant leurs possibilités, dont les groupes institutionnalisés plus importants et plus riches ont pu tirer plus facilement parti.

Doerr relève un problème plus vaste, soit le manque de mécanismes appropriés pour organiser des débats avec le grand public. Une mesure encourageante a été prise récemment pour améliorer cette situation : la désignation de sept comités parlementaires spéciaux, ou groupes de travail parlementaires, dont les membres ont parcouru tout le pays, permettant au public, aux groupements d'intérêts particuliers et au Parlement d'avoir prompt accès aux projets de politiques gouvernementales. Hugh Faulkner (1982, p. 252) soutient que l'élément crucial de la surcharge du gouvernement est l'absence d'un processus légitime permettant de définir de façon permanente l'intérêt public, et non l'emprise excessive des grandes entreprises. Il considère que l'introduc-

tion du mécanisme des groupes de travail parlementaires est le changement le plus progressiste qui ait été apporté à ce jour.

Comme conséquence importante de la modification des mécanismes de concertation, on s'attend maintenant que les groupes préparent des mémoires officiels et formulent des recommandations détaillées sous une forme qui permette au gouvernement de comparer les demandes d'un groupe qui intéressent les priorités gouvernementales avec celles d'un autre. Tous les groupes et particuliers sont aujourd'hui presque sur le même pied, en ce sens que l'on met plus l'accent sur la qualité de la gestion des groupes que sur leur taille ou leurs ressources financières. Les possibilités des petits groupes et des particuliers de participer au processus décisionnel s'en trouvent accrues. Comme l'a fait remarquer Faulkner (*ibid.*, p. 245), ancien ministre du Cabinet fédéral :

[. . .] l'un des aspects ironiques du mouvement contemporain des groupes de pression est le fait qu'aujourd'hui, les groupes de pression influents semblent moins satisfaits des résultats de leurs efforts que certains groupes moins puissants.

L'effet combiné de l'isolement du Bureau du Conseil privé et du besoin des organismes et des groupes de pression qui leur sont associés de rivaliser pour obtenir de maigres ressources par l'entremise de structures ouvertes a poussé les groupes institutionnalisés sur la scène publique et rendu la population davantage consciente de leurs activités. C'est ainsi qu'ont proliféré les groupes de citoyens créés pour contrer les demandes des groupes établis. Cela s'est produit notamment dans les secteurs de la communauté qui, auparavant, ne jouissaient d'aucun moyen de s'organiser :

Les organismes et les groupes ont découvert qu'en se lançant sur la scène publique ils ont éveillé d'autres secteurs d'intérêt à la nature des débats en cours et ont de la sorte encouragé leur participation et peut-être la formation de nouveaux groupes.

(Pross, 1982, p. 177)

Dans de nombreux cas, ce sont les fonds octroyés par le gouvernement qui ont facilité la formation de ces groupes.

En 1981, l'Institut d'administration publique du Canada a tenu un séminaire sur les groupes de pression et les gouvernements. À titre de rapporteur, Paul Pross a décrit les deux écoles de pensée dans lesquelles s'inscrivent les explications concernant la prolifération des groupes : celle qui se fonde sur les explications générales liées au milieu, et celle qui soutient que l'expansion des activités des groupes constitue une « réaction en spirale ». Cette dernière école déclare que les relations entre les groupes et les gouvernements se sont multipliées de façon désordonnée, et que par la même occasion elles ont accru à la fois l'activité de l'État et l'ampleur de la nuée de groupes officiels qui gravitent autour de lui. Khayyam Paltiel, cité par Pross, considère que :

L'État lui-même joue un rôle de créateur et de moteur dans l'incitation à l'intervention et à la formation des groupes. L'étatisme [. . .] tire sa source des rouages du gouvernement, mais il doit être étagé et légitimé par des particuliers et des groupes qui font partie du grand public. C'est ce qui explique l'émergence du favoritisme bureaucratique et l'encouragement de groupes d'appui auxquels réagissent d'autres groupes animés par une idéologie plus traditionnelle et individualiste. (*Ibid.*, p. 172)

D'autres attribuent un rôle actif à l'État mais évitent les tendances dirigistes de l'explication de Paltiel. L'État est perçu comme encourageant les activités des groupes pour répondre à l'attente du public selon laquelle certains groupes ne devraient pas être exclus du processus, plutôt que comme moyen d'obtenir un appui pour ses propres mesures. On considère par exemple que le gouvernement a encouragé la formation de groupes de femmes et de groupes d'autochtones parce qu'il avait besoin d'entendre le point de vue de ces secteurs de la population avant de déterminer sa politique.

Ces explications sont, à maints égards, compatibles avec l'argument de l'environnement, qui perçoit aussi la prolifération des groupes comme une réaction à l'activité de l'État et à la participation d'autres groupes de pression. La différence cruciale tient au fait que selon les « environnementalistes » le renforcement des relations entre le gouvernement et les groupes n'est pas simplement une extension des relations antérieures, mais représente une transformation radicale de l'État canadien en ce que l'on appelle l'État dirigiste. Dominique Clift, au cours du même colloque, a déclaré que l'État canadien, qui est aujourd'hui dominé par un secteur public « dynamique », coopte le plus possible d'éléments du public et détruit ceux qui lui font opposition. Dans cet État, selon Clift, « le genre de consensus qui guide la société contemporaine émane non pas du peuple, mais est suscité par l'État lui-même » (cité dans Pross, 1982, p. 181).

L'argument modérément dirigiste de Paltiel semble particulièrement convaincant. La nécessité dans laquelle se trouve le gouvernement de faire face à des changements sociaux de plus en plus rapides et complexes semble avoir dépassé la capacité des mécanismes de concertation existants. Ces mécanismes ont donc eu tendance à devenir des instruments politiques servant à fabriquer l'appui nécessaire pour des décisions que le gouvernement avait déjà prises. Il ne s'agit pas tout à fait de manipulation, car le gouvernement n'obtient peut-être pas toujours l'appui qu'il désire. Cependant, comme le laisse entendre Doerr, la société devra décider bientôt si elle désire participer réellement dans l'avenir à l'établissement des principes directeurs du gouvernement (Doerr, 1971, p. 199).

L'incidence sociale de la télévision est un troisième facteur qui a influencé l'environnement dans lequel les groupes de pression doivent aujourd'hui fonctionner. La télévision a résolu le problème de la com-

munication entre les groupes et les habitants vivant dans des secteurs à forte densité de population, et a donné aux groupes la possibilité de susciter une réaction publique plus vaste aux questions politiques (Pross, 1976, p. 134). Ce sont les groupements d'intérêts particuliers qui ont tiré le plus d'avantages de cette innovation; ils ont pu compenser la faiblesse de leurs effectifs peu organisés en sollicitant l'appui du public. En fait, la télévision est capable de déstabiliser la position des groupes établis, qui ont toujours été en mesure de tirer leur force de la solidité de leur base. Ces groupes sont maintenant contraints de tenir compte de l'opinion publique ainsi que des vues de leurs membres lorsqu'ils forment leurs revendications. Voici ce qu'en dit, par exemple, Paul Pross (1975a, p. 127) :

A.E. Diamond, président de l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques (ICCIP), a récemment donné un exemple de ce processus lorsqu'il a déclaré que l'ICCIP « doit rendre le public davantage conscient des difficultés auxquelles se heurtent les promoteurs » afin de contester le pouvoir qu'ont acquis divers groupes de pression sur le processus d'aménagement.

Si la télévision peut attirer l'attention du public sur un problème donné, elle ne peut pas être une source de revendications précises. La complexité de la plupart des mesures publiques et l'étendue des ressources nécessaires pour surveiller le processus signifient que les groupes institutionnalisés demeurent quand même mieux placés pour participer de façon efficace aux structures complexes de l'élaboration des lignes de conduite. Cependant, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, même les groupes institutionnalisés éprouvent de grandes difficultés à influencer le gouvernement. D'une manière générale, les changements apportés récemment à l'environnement de l'élaboration des décisions politiques dans lequel évoluent les groupes de pression semblent avoir eu pour conséquence d'ouvrir le processus à de plus larges débats publics, mais il n'en est pas nécessairement sorti des résultats tangibles. Et il y a lieu de croire que cette activité accrue de la part des groupes dissimule l'autonomie de l'État dans l'orientation des mesures gouvernementales.

La dynamique du fédéralisme

Les relations avec les groupes de pression au Canada sont plus complexes que dans de nombreux autres pays, car le Canada est un État fédéral où le partage des attributions entre les deux ordres de gouvernement laisse à chacun des pouvoirs considérables, et ce partage est ainsi fait qu'il existe de nombreux chevauchements. Ce problème était moins aigu au XIX^e siècle : comme il s'agissait d'une économie primaire simple, l'activité de l'État était passablement réduite; les instances provinciales et fédérales avaient donc peu d'occasions d'entrer en conflit. Toutefois, avec l'apparition de l'État-providence au XX^e siècle, les deux

paliers de gouvernement réagirent aux revendications croissantes du public qui désirait des services ainsi que des activités de police et de supervision de la part du gouvernement; c'est ainsi que prirent naissance les problèmes de coordination entre ces deux ordres de gouvernement.

La manière dont les pouvoirs ont été répartis en vertu des ententes constitutionnelles de 1867 ouvrait la voie à de graves problèmes de compétence. Le Parlement fédéral se vit confier la responsabilité des échanges et du commerce entre les provinces, et entre le Canada et l'étranger, tandis que les assemblées législatives provinciales furent chargées de régir ce domaine à l'intérieur de leurs propres frontières, ce qui ne pouvait manquer d'occasionner des conflits. Les terres publiques situées à l'intérieur de leurs frontières relevaient de la compétence des provinces, ce qui signifiait qu'elles avaient la haute main sur les ressources naturelles du pays. D'autre part, le Parlement fédéral jouissait d'une autorité considérable sur la réglementation des affaires, ayant reçu le pouvoir général de formuler des lois pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada », et aussi, plus particulièrement, d'imposer toute forme de taxes; d'emprunter; de régir la monnaie et le monnayage, les banques, les poids et mesures, les instruments libératoires, les faillites, les brevets, les droits d'auteur, etc. En outre, le gouvernement était chargé d'imposer le droit criminel, ce qui, bien sûr, lui donnait la possibilité de déclarer que certaines activités étaient des crimes punissables en vertu de la loi. En outre, il bénéficiait du pouvoir résiduel, c'est-à-dire que toutes les questions non confiées aux assemblées législatives provinciales relevaient de l'autorité fédérale.

Au cours des ans, les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces se transformèrent. Au XIX^e siècle, les gouvernements, par rapport à aujourd'hui, n'intervenaient pas souvent et les mesures qu'ils prenaient entraînaient presque toujours sans difficulté dans le cadre des attributions prévues par le partage des pouvoirs, si bien que les occasions de conflit étaient rares. Après tout, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (aujourd'hui, la *Loi constitutionnelle de 1867*) avait été conçu par les hommes politiques canadiens qui auraient plus tard à l'appliquer. Ils avaient confié surtout au gouvernement fédéral la responsabilité de l'économie afin de permettre de développer un empire commercial centré sur le bassin du Saint-Laurent et soutenu par un réseau ferroviaire. Par ailleurs, pour obtenir l'aval de l'élite bourgeoise et cléricale canadienne française, on avait garanti aux provinces qu'elles régiraient les questions correspondant aux préoccupations ecclésiastiques : l'éducation, les affaires sociales et les services de bienfaisance, la foi et les moeurs¹.

Cependant, lorsque l'économie essentiellement rurale et primaire se transforma en une économie urbaine et industrielle à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les gouvernements furent bientôt contraints d'étendre leur rôle pour réglementer et soutenir les nouvelles industries,

ainsi que pour protéger la main-d'oeuvre urbaine vulnérable à laquelle manquaient l'autosuffisance et l'indépendance du fermier-coureur des bois d'antan. À cette fin, chaque ordre de gouvernement étendit ses activités jusqu'à entrer en contact avec l'autre palier. Par ailleurs, au fil des ans, de nouveaux problèmes surgirent qui n'existaient pas en 1867. Il fallait les régler; mais quel ordre de gouvernement s'en chargerait?

C'est une histoire complexe qui a été racontée maintes et maintes fois. Qu'il suffise de dire que les problèmes atteignirent un point critique dans les années 1930. La Dépression constitua un défi d'envergure pour les gouvernements et mit au jour une situation dans laquelle les provinces, après quelque soixante ans d'interprétation judiciaire de la Constitution, virent leurs responsabilités et leurs pouvoirs élargis par rapport à ce qu'ils étaient auparavant; cependant, leur capacité financière d'assumer ces responsabilités ne s'étendit pas pour autant. Le gouvernement fédéral dut, par conséquent, intervenir en recourant à son pouvoir de dépenser. C'est ainsi que furent jetées les bases de la situation insatisfaisante que l'on connaît aujourd'hui : chevauchement des compétences et concurrence des politiques aux deux paliers de gouvernement.

Cette modification de la situation est liée aux changements qui sont intervenus dans l'économie canadienne. Au XIX^e siècle et au début du XX^e, le Canada était un pays essentiellement intégré : le chemin de fer était le fondement de l'axe économique est-ouest. Le train transportait des produits primaires (du blé, du bois, etc.) jusqu'aux ports maritimes en vue de leur exportation et amenait colons et produits manufacturés à la frontière pour contribuer au développement. C'est l'élite commerciale canadienne qui orchestra cet aspect de l'édification du pays.

Après la Première Guerre mondiale la situation commença à changer et se trouva tout à fait transformée dans les années 1950. La production de nouvelles matières premières (métaux de base, pâtes et papiers, minerai de fer et, enfin, pétrole) fut entreprise en fonction du marché américain, et financée en grande partie à l'aide de capitaux américains. En outre, l'implantation de filiales américaines au Canada, fabriquant des produits américains pour le marché canadien, perturba davantage l'économie Est-Ouest en lui superposant une économie Nord-Sud. Le Canada vit son économie d'origine, caractérisée par l'intégration, la réciprocité et le développement national, remplacée en partie par une économie qui favorisait le développement des provinces. Dans ces nouvelles conditions, chaque région établit ses propres relations nord-sud avec ses clients et les sièges d'entreprise américains, relâchant ainsi ses liens avec Ottawa et le reste du Canada.

Ces pressions devaient inévitablement retentir sur le fédéralisme canadien, réduisant l'importance du gouvernement fédéral et accroissant celle des provinces. Comme ces dernières avaient la haute main sur les terres publiques qui renfermaient les ressources naturelles, il était normal que cela débouche sur le renforcement des provinces. Mais cette

situation se traduit en même temps par des relations complexes de coopération entre les deux ordres de gouvernement.

Comme il était certain que toutes ces questions revêtaient une grande importance pour les groupements d'intérêts commerciaux, ils furent incités à intervenir aux deux paliers de gouvernement pour défendre les lignes de conduite qu'ils jugeaient avantageuses.

Les rapports entre les deux dynamiques

Les deux processus décrits précédemment comportent de grandes différences et, par conséquent, sont susceptibles de s'opposer dans leur application. L'élaboration des lignes de conduite de l'État par le processus de l'accommodement des élites, c'est-à-dire par consultation entre les groupes de pression et le gouvernement, favorise l'élaboration progressive des politiques par l'interaction continue des dirigeants des groupes de pression et des décideurs d'un gouvernement, qu'il soit fédéral ou provincial. Cette relation est assujettie à la nécessité de trouver des compromis mutuellement acceptables par les dirigeants du gouvernement et les représentants des groupes de pression concernés. Étant donné que les principaux groupes engagés dans ce processus appartiennent au milieu des affaires, il est évident qu'il favorise les intérêts de ce milieu. En outre, comme il s'agit d'un processus permanent qui traite les problèmes cas par cas, le système n'est pas axé sur la planification à long terme. Il y a cependant une importante exception, soit quand le gouvernement conçoit un programme approuvé par la masse de l'opinion publique; mais cela ne se produit que rarement (p. ex. dans le cas du Programme énergétique national). La préoccupation primordiale est vraisemblablement de favoriser la viabilité économique d'une industrie ou d'une entreprise donnée, en ne se fondant pas nécessairement sur le critère de l'efficacité économique, mais plutôt sur celui de la viabilité financière avec l'aide de l'État sous une forme ou sous une autre.

Ce processus comprend la formulation de politiques dans une atmosphère de sympathie entre personnes partageant les mêmes idées, provenant d'un même milieu social favorisé, ayant comme base une philosophie sociale et une attitude de classe communes, qui adaptent des programmes existants ou en formulent de nouveaux. Les décisions se prennent à huis clos, et les représentants des grandes masses n'y participent pas. En général, le milieu des affaires s'oppose à ce que l'État intervienne dans les activités, et il préfère que l'on soutienne les activités commerciales au moyen de mesures macro-économiques. Par ailleurs, il a tendance à approuver les politiques qui comportent des encouragements fiscaux, des dépenses fiscales, etc., qui lui permettent de conserver une plus grande part des bénéfices qui découlent de ses activités. En règle générale, il préfère que l'on atténue le fardeau fiscal

incombant aux entreprises, et demande que le gouvernement assume les frais engagés pour soutenir l'infrastructure de certaines de leurs activités. De plus, certains représentants du milieu des affaires demandent que le gouvernement les aide directement en fournissant des subventions ou des services ou en aidant davantage les secteurs de l'économie qui sont aux prises avec de graves difficultés.

La dynamique fédérale, qui concerne l'élaboration de ses orientations au moyen de l'interaction des deux ordres de gouvernement, ou de deux provinces ou plus, vise un objectif différent. Les mesures préconisées sont la plupart du temps formulées lors des conférences fédérales-provinciales et d'autres conférences moins officielles entre les gouvernements. Les gouvernements tiennent également des réunions moins officielles, sur les questions particulières, à divers niveaux bureaucratiques. Ce sont habituellement les ministères d'exécution qui s'en chargent, et ces réunions sont soit bilatérales, soit multilatérales. Lors de ces rencontres, les responsables ont tendance à collaborer à des programmes qui ont la faveur des gouvernements et qui, par conséquent, ne conviennent peut-être pas au milieu des affaires et à d'autres groupes intéressés. Les responsables s'attacheront vraisemblablement à adopter des solutions qui respectent les pouvoirs législatifs et constitutionnels de chacun des gouvernements participants, et qui comportent des décisions politiques qui peuvent être aisément défendues devant leurs assemblées législatives respectives et devant les médias.

Il est donc probable que l'on donnera la priorité aux questions d'équité entre les provinces et les régions, plutôt qu'aux questions d'efficacité et de viabilité économique. Dans de nombreux cas, il est impossible de conclure un accord, et il n'y a donc ni solution ni règlement. Chaque camp s'en tient à ses « principes » et ne les trahit pas. Cela complique les négociations et souvent fige les attitudes. Il n'est plus question ici d'accommodement des élites mais bien plus d'un processus à somme nulle. Souvent, des questions de fierté et la nécessité de défendre l'intégrité de leur champ de compétences empêchent les participants de parvenir à une solution de compromis. Dans ce cas, les discussions portent sur des distinctions legalistes, alors que le véritable objet est la concertation politique. Même si les négociations se déroulent parfois secrètement, le résultat définitif sera communiqué et devra être défendu publiquement. La responsabilité ultime incombe aux politiciens élus des deux camps qui se préoccupent d'être réélus. Ici, le groupe des décideurs est réduit essentiellement aux politiciens et aux fonctionnaires qui leur obéissent.

En outre, à une époque donnée, les questions qui dominent les relations fédérales-provinciales sont habituellement les mêmes que celles dont se préoccupent les groupes de pression. En bref, il s'agit des questions du jour. La récente affaire de la fixation du prix des produits pétroliers et de la réglementation de la production en est un excellent

exemple. La modernisation de l'industrie des pâtes et papiers en est un autre. Bien sûr, les préoccupations des groupes de pression vont bien au-delà de ces problèmes, car chaque industrie importante a des représentants qui défendent ses intérêts en demeurant en liaison constante avec les représentants du gouvernement.

Cette étude examinera les deux dynamiques, celle des groupes de pression ou dynamique pluraliste, et la dynamique intergouvernementale ou fédérale, en vue de discerner l'expérience que nous avons et leurs caractéristiques réelles. Il importe d'explorer la nature des tensions qui existent, car elles dérivent de l'élaboration de politiques réelles et concrètes. Toute nouvelle institutionnalisation ou expansion d'une dynamique pourrait fort bien créer un déséquilibre et défavoriser l'autre; ainsi, le renforcement de l'axe fédéral-provincial pourrait affermir la position des gouvernements par rapport à celle des groupes de pression.

Le problème de l'intégration

Notre étude du fonctionnement de ces deux dynamiques, en plus d'expliquer les mécanismes en cause, révélera des points faibles et, par conséquent, indiquera les changements qui pourraient être apportés sur le plan institutionnel ou structurel. Les structures institutionnelles existantes ont tendance à favoriser la dynamique intergouvernementale ou fédérale, étant donné que les institutions sont créées pour faciliter ce processus. D'une part, les rapports entre les gouvernements et les groupes de pression sont moins bien structurés; ils s'entretiennent dans l'ombre de contacts officieux entre les représentants des gouvernements et les dirigeants des groupes de pression. Les tensions sont donc moins apparentes qu'elles ne le seraient autrement.

D'autre part, la structure complexe et en expansion des relations intergouvernementales, qui met l'accent sur les attributions constitutionnelles de pouvoir et d'autorité, peut fort bien ne pas correspondre à un besoin ressenti par l'ensemble de la communauté. Les mémoires présentés à cette Commission royale semblent atténuer l'importance des provinces ou des régions, et s'intéressent bien davantage à l'économie pancanadienne. Cela suppose-t-il que ce sont les politiciens, et non les dirigeants du milieu des affaires et le pays en général, qui se préoccupent de l'accent que l'on met sur les questions de compétence et de pouvoirs détenus par les différents ordres de gouvernement?

Des recherches ont montré que, selon le cas, certains groupes de pression sont associés à l'un ou à l'autre palier de gouvernement. Ainsi, les industries régies par le gouvernement fédéral seraient associées au gouvernement fédéral, et celles régies par le palier provincial aux gouvernements provinciaux; ou encore, les industries extractives seraient associées aux gouvernements provinciaux, et les industries pancanadiennes de transport et de communication, au gouvernement fédéral.

Est-ce bien la situation? Et, dans l'affirmative, quelle en est la signification au point de vue de la prise de décisions? Un examen des mémoires présentés à la Commission aidera à éclaircir ces questions.

La ventilation complète de ces associations et de leur importance devrait faire ressortir les changements institutionnels et les améliorations de méthodes qui seraient susceptibles de faciliter la prise de décisions tant pour les groupes de pression que pour le gouvernement fédéral. Il importe de trouver des moyens de donner suite aux plaintes des groupes qui s'estiment tenus à l'écart des négociations intergouvernementales, ainsi qu'aux autres plaintes selon lesquelles l'accommodement des élites constitue une forme privilégiée de décision, qui favorise les éléments les plus avantagés et les plus puissants de la population. Le milieu des affaires se plaint des obstacles internes, des frais, des retards, etc., auxquels il se heurte en tentant de participer au processus décisionnel, surtout lorsque deux ordres de gouvernement sont en cause. Ces réclamations sont-elles fondées, et, dans l'affirmative, comment peut-on y faire droit?

Il est donc nécessaire d'examiner de façon systématique les problèmes et les doléances que provoquent ces deux processus, de soulever les questions à régler à mesure que nous examinerons les données et tirerons nos conclusions. Notre attention devrait porter particulièrement sur la situation de l'union économique canadienne : les gouvernements au Canada ont-ils érigé trop de barrières non tarifaires et autres entre les provinces? Et, dans l'affirmative, comment les innovations susceptibles d'être apportées aux institutions et aux méthodes pourraient-elles améliorer la situation?



L'évolution des intérêts dans le système fédéral canadien

Ce chapitre traite du développement des intérêts économiques qui, au fil des ans, en sont venus à former la structure économique et industrielle complexe du Canada actuel. Avec le temps, l'environnement canadien austère et parfois hostile a conduit le gouvernement à établir des liens étroits avec le secteur privé, l'incitant à entreprendre l'exploitation des ressources naturelles et du potentiel industriel du pays. Il s'agit d'étudier cette évolution en se basant sur la documentation existante, qui comporte deux grandes composantes. La première est l'histoire économique du Canada, qui, tout en suivant les pas des pionniers, Harold Innis, W.A. Mackintosh, Vernon Fowke, George Britnell, W.T. Easterbrook, H.G.J. Aitken et d'autres, en décrit les aspects particuliers. La seconde partie est d'origine plus récente, bien qu'elle dérive de la première. Cette documentation a préservé l'expression *économie politique*, bien qu'elle ne concerne plus tant l'économie que les sciences politiques et qu'elle ait subi l'influence de la critique marxiste.

Ainsi qu'Innis l'a montré, on peut expliquer l'histoire économique du Canada par le truchement de la production des matières de base destinée à l'exportation. La période coloniale a connu les débuts de plusieurs de ces productions : la pêche à la morue établie essentiellement à Terre-Neuve, qui visait surtout le commerce avec la Grande-Bretagne et les Antilles; le commerce des fourrures, qui attirait les commerçants européens vers l'intérieur des terres en passant par le bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Ce fut ce début du commerce des fourrures qui établit les grandes lignes de l'économie Est-Ouest, issue de Montréal, et que la Confédération a concrétisée politiquement. L'industrie du bois a aussi suivi les voies d'eau à l'intérieur du continent et s'est occupée d'acheminer un produit brut vers les ports maritimes pour qu'il

soit expédié outre-mer. Apparut ensuite l'économie du blé des Prairies, qui elle aussi était axée sur l'exportation à partir des ports de la côte de l'Atlantique, principalement vers les marchés européens. Ces productions successives contribuèrent au développement du Canada en tant que pays producteur de biens bruts approvisionnant un marché situé outre-mer, sous la direction de financiers commerciaux canadiens siégeant principalement à Montréal, et plus tard à Toronto.

Dans les années 1860, les sociétés ferroviaires et commerciales, principalement installées à Montréal, s'étaient développées au point où elles pouvaient envisager d'exercer leur emprise au-delà de ce qui constituait alors les Provinces unies du Canada. Elles conçurent l'idée de s'unir avec les provinces Maritimes et plus tard d'exploiter les Prairies. Un projet aussi grandiose nécessitait la collaboration étroite et l'appui de l'État, et la création de l'union politique transcontinentale de l'Amérique du Nord britannique, pour mener l'entreprise à bien sans la menace de l'expansion rapide du pouvoir américain. Pour le Canada, la Confédération était donc une sorte d'association entre les grands intérêts commerciaux et les gouvernements du nouveau Dominion, tant au palier fédéral que provincial. Les milieux d'affaires et les gouvernements participèrent dès le début à l'entreprise coopérative du développement économique. Les gouvernements aidaient à financer les chemins de fer, qui devaient constituer l'instrument du développement de l'économie transcontinentale, étant donné l'état de la technique au XIX^e siècle.

La Politique nationale, qui figurait dans le budget de 1879, énonçait la stratégie de développement. Le gouvernement fédéral devait financer la construction du chemin de fer du Pacifique, qui créait un réseau de transport transcontinental, et appliquer aussi un système de droits de douane protecteurs afin de favoriser la croissance de l'industrie de transformation au Canada, en association avec les industries d'extraction, axées sur l'exportation. C'était le commerce est-ouest des produits de base destinés à l'exportation qui devait rentabiliser les chemins de fer. Le système des tarifs douaniers encourageait l'industrie, pour laquelle l'expansion des territoires canadiens créait un marché, et le tout devait être géré par les intérêts commerciaux, bancaires et ferroviaires centrés à Montréal et à Toronto. Étant donné que la Constitution confiait au gouvernement fédéral la plus grande partie des pouvoirs relatifs au développement économique, il y eut depuis son entrée en vigueur une sorte d'association entre ces divers milieux économiques axés sur le développement que poursuivait le gouvernement fédéral. Les provinces, par ailleurs, se virent attribuer les aspects culturels, locaux et privés qui allaient permettre à l'élite canadienne française du Québec de continuer de régir les affaires sociales et l'éducation.

Avec le temps, les provinces en vinrent à jouer un rôle très important dans les affaires économiques, à cause de leur compétence sur les terres publiques (ressources naturelles) et d'interprétations judiciaires de la

Constitution qui eurent tendance à les favoriser par rapport aux instances fédérales. L'avènement de l'État-providence, avec ses nombreuses lois sociales, accrut aussi l'importance des provinces et, par conséquent, leur pouvoir.

Un autre facteur important du processus fut la manière dont les industries de base se développèrent après la Première Guerre mondiale. C'est à cette époque que l'exploitation minière du Bouclier canadien et l'industrie des pâtes et papiers furent développées pour approvisionner les marchés américains. Le lien nord-sud remit en question l'ancienne orientation est-ouest de l'économie canadienne et amena les diverses régions du Canada à entretenir des relations économiques avec les États américains voisins. Cette situation eut inévitablement l'effet d'accroître les pouvoirs des gouvernements provinciaux par rapport à ceux du gouvernement fédéral, puisque c'étaient des ressources provinciales que l'on exploitait, et elle affaiblit le caractère dominant du système ferroviaire transcontinental, qui était l'épine dorsale du Canada.

Cette évolution de l'économie, qui accrut le pouvoir et le rôle des gouvernements provinciaux, les lia en même temps à des marchés et à des sièges sociaux situés aux États-Unis. Ces relations furent également favorisées par la création d'une industrie de transformation au centre du Canada, composée de filiales d'entreprises américaines produisant des biens de consommation durables. Tous ces éléments eurent pour conséquence de créer de nouvelles tensions au sein du système fédéral, les milieux économiques en venant à s'allier à l'un ou à l'autre palier de gouvernement dans le but de maximiser leurs propres bénéfices. L'inégalité du développement économique qui en résulta, accentuée par le développement des industries du pétrole, du gaz naturel, de l'uranium et de la potasse, vint exacerber ces tensions. Elles entraînèrent des alliances entre certains gouvernements provinciaux et des industries situées dans ces provinces, qui remirent en cause l'ancienne alliance entre le gouvernement fédéral, les sociétés ferroviaires et les gens d'affaires qui lui étaient associés.

Des tensions apparurent aussi entre le cœur industriel du centre du Canada et les industries extractives situées en périphérie, et ce, dès la période qui suivit l'achèvement du chemin de fer du Canadien Pacifique. Les fermiers des Prairies s'estimaient exploités par les sociétés ferroviaires qui appliquaient des tarifs de transport élevés, ainsi que par les marchands de grains et les propriétaires de silos à céréales. Ils considéraient que ces entreprises étaient alliées aux banques auxquelles les fermiers avaient emprunté pour acheter des terres et du matériel. Par conséquent, un développement économique qui devait être complémentaire s'était traduit par des rivalités complexes et des conflits d'intérêt.

À mesure que l'économie canadienne venait à maturité au xx^e siècle, les liens nord-sud entre les industries canadiennes et leurs maisons mères aux États-Unis sont devenus plus importants que les anciennes

associations est-ouest. Cela a contribué à accroître le pouvoir et le rôle des gouvernements provinciaux, notamment de ceux qui disposent de ressources naturelles abondantes ou d'investissements considérables de la part d'entreprises américaines. Les gouvernements provinciaux, désireux d'exploiter leurs ressources et de favoriser l'industrialisation, en sont venus à rechercher ces investissements. À son tour, cette situation a créé entre les provinces des rivalités qui ont parfois pris la forme de mesures protectionnistes. Certaines de ces industries ont noué des liens étroits avec leur siège aux États-Unis, ce qui contribue à l'intégration économique du Canada avec les États-Unis. Étant donné qu'un grand nombre de ces entreprises ont des rapports suivis avec les gouvernements provinciaux, il en résulte que l'application des mesures provinciales de développement économique entre très souvent en conflit avec celle des mesures fédérales. La dépendance du Canada envers le marché américain comme débouché a augmenté, de sorte qu'aujourd'hui les trois quarts des produits canadiens vendus à l'étranger vont aux États-Unis. Les ententes commerciales d'intégration, comme le Pacte de l'automobile et les accords de partage de la production de défense signés avec les États-Unis, ont encore intensifié cette dépendance (Levitt, 1970; Stevenson, 1982; Panitch, 1977; Clement, 1983).

La théorie du développement fondé sur les produits de base, que H.A. Innis et les autres auteurs cités furent les premiers à élaborer, fut interprétée de nouveau par une autre génération de spécialistes dans les années 1960 et 1970. Ils étaient animés par des préoccupations différentes de celles de leurs prédécesseurs, et se référaient à un concept plus récent. En s'appuyant sur le modèle d'analyse marxiste, ils discernèrent des modes habituels d'exploitation dans le processus de développement économique. Les principaux artisans de cette école de pensée sont Tom Naylor, Garth Stevenson, Jorge Niosi, Larry Pratt, James Richards, H.V. Nelles et Wallace Clement.

Certains membres de cette génération de spécialistes ont relevé des liens entre des groupements d'intérêts particuliers et un ou plusieurs ordres de gouvernement. Comme les groupes cherchent ce qui est à leur avantage, leurs activités contribuent parfois à la décentralisation du Canada. En outre, les capitaux régionaux et ceux régis par l'étranger ont parfois pour rôle de soutenir les gouvernements provinciaux dans leurs confrontations avec le gouvernement fédéral, ou (à l'occasion) vice versa. Étant donné que les ressources naturelles appartiennent à la Couronne du chef de la province, la force d'impulsion dans ce domaine a tendance à émaner des provinces, et les entreprises dont la base est régionale peuvent, en collaboration avec celles-ci, créer des alliances susceptibles d'avoir une influence contraire aux intérêts pancanadiens. Cette tension presque inévitable entre les objectifs régionaux et pancanadiens en matière de développement économique a suscité une documentation abondante et souvent controversée.

La dominance provinciale dans le secteur industriel en Ontario a pour origine l'exploitation de ses ressources d'hydro-électricité. Plus tard, d'autres provinces suivirent la stratégie de développement de l'Ontario. Étant donné le caractère moins avancé de leur base industrielle, elles fondèrent leur croissance économique sur les ressources naturelles. L'hydro-électricité devint le moteur de la Saskatchewan, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et, plus tard, du Québec, de la Colombie-Britannique et, enfin, de Terre-Neuve (Stevenson, 1982, p. 109). L'électricité contribua à resserrer les liens entre les provinces et les États-Unis, parce que les provinces dépendaient de plus en plus du marché des obligations de New York pour obtenir le financement nécessaire et, plus tard, du marché américain pour écouler les excédents. Afin de financer au moindre coût leurs projets hydro-électriques, il était indispensable que les gouvernements provinciaux se voient attribuer une bonne cote de solvabilité; cette préoccupation les a incités à faire bon accueil aux implantations et aux investissements étrangers.

Cette dépendance croissante vis-à-vis des États-Unis atteignit son point culminant dans les années 1960, quand les gouvernements provinciaux et locaux encouragèrent les investissements américains directs et détournèrent l'argent des contribuables pour fournir une incitation aux investissements étrangers (*ibid.*, p. 112), par exemple dans des ressources comme l'uranium dans le district d'Algoma en Ontario, le nickel dans le Nord du Manitoba, le pétrole en Alberta et en Saskatchewan, et le minerai de fer dans le Nord du Québec et au Labrador.

La concurrence interprovinciale pour attirer des investissements industriels mène souvent à des pratiques discriminatoires, qui vont à l'encontre des orientations du gouvernement fédéral. Les directives de préférence locale d'Hydro-Québec, l'annonce faite en 1980 par le gouvernement du Manitoba selon laquelle il favoriserait les entreprises de la province comme fournisseurs des chantiers d'exploitation des ressources, la décision prise en 1977 par l'Ontario de choisir une entreprise locale dont le siège se trouvait à l'étranger (bien que son devis ait été plus élevé que celui de la société Bombardier de Montréal), pour la fourniture de matériel roulant destiné au métro de Toronto, sont quelques exemples de protectionnisme provincial (*ibid.*, p. 119–124). En outre, par les nombreux règlements qui servent de moyens de dissuasion pour éviter les déménagements vers d'autres provinces : « Le gouvernement provincial et ses organismes s'efforcent de créer une attitude d'identification à la province, et, ainsi, de retenir davantage les gens (*ibid.*, p. 123) ». Ces pratiques accroissent la dépendance des citoyens à l'égard de leur gouvernement provincial et engendrent un esprit de clocher (*ibid.*, p. 124).

Pour mieux comprendre la nature régionale du développement des intérêts économiques au Canada, examinons maintenant ce qui s'est passé dans des régions particulières.

L'Ontario

Bien qu'il soit vrai que l'Ontario est la province qui est la plus engagée vis-à-vis de l'économie nationale pancanadienne, elle est aussi la première à avoir revendiqué son autonomie économique (Armstrong, 1981, p. 3–5). Dès le début du siècle, le gouvernement de cette province a entrepris de concevoir des programmes de développement dans des secteurs où les programmes nationaux ne favorisaient pas la croissance de l'Ontario. Le premier ministre, Oliver Mowat, qui avait émis la « théorie du pacte » voulant que la Confédération ne soit qu'une sorte de traité entre les provinces, justifia l'expansion du pouvoir économique ontarien en défiant l'autorité fédérale. Il en résulta plusieurs affrontements entre le gouvernement fédéral et la province; l'Ontario défendait généralement les intérêts des entreprises qui jouaient un rôle actif au sein de la province.

Dans *The Politics of Development*, H.V. Nelles (1973) montre comment le gouvernement ontarien a défendu systématiquement les intérêts des milieux d'affaires, et plus particulièrement les industries forestières et minières. Les industries forestières, par exemple, sont parvenues à inciter le gouvernement de l'Ontario à adopter des dispositions législatives qui obligeaient à transformer dans la province le bois coupé sur les terres de la Couronne (Armstrong, 1981, p. 36 et 37). Cette mesure avait pour but de favoriser l'industrialisation de l'Ontario, mais elle suscita des conflits avec le gouvernement fédéral, qui à cette époque favorisait la libéralisation des activités commerciales.

Le gouvernement de l'Ontario modifia la *Mines Act* (loi sur les mines) en 1900 pour que toutes les activités de transformation soient exécutées dans la province. Cependant, cette fois, le secteur privé réussit à obtenir l'appui du gouvernement fédéral, et la province dut battre en retraite. Comme l'écrivit Armstrong (*ibid.*, p. 53) :

Le rôle de l'État dans une société capitaliste comprend l'octroi d'une aide au secteur privé. Lorsque le fédéralisme divise les sphères de compétences, il est possible de s'adresser aux deux ordres de gouvernement pour obtenir certains types d'aide. Le secteur privé ne s'inquiète pas des vertus abstraites d'une administration centralisée par rapport à une administration locale, mais se préoccupe de savoir quel ordre a la capacité et la volonté de lui donner ce qu'il désire.

En bref, les milieux d'affaires recherchèrent leurs propres avantages économiques en faisant appel aux divers ordres de gouvernement. On incita même le gouvernement fédéral à exercer son pouvoir pour annuler des lois provinciales.

Le dossier de l'hydro-électricité illustre le mieux l'utilisation de l'autorité provinciale en faveur des entreprises. Sous les pressions qu'exerçait l'industrie pour obtenir de l'énergie peu coûteuse, le gouvernement ontarien décida de prendre en main l'exploitation de l'énergie

hydro-électrique afin de conférer à son industrie un avantage par rapport aux industries des autres provinces. La question de l'emprise sur les sociétés productrices d'énergie fut soumise en 1912 à la Cour suprême du Canada, qui confirma la revendication de compétence du gouvernement provincial. Le gouvernement de l'Ontario créa alors la *Hydro-Electric Power Commission* (Hydro-Ontario) pour fournir de l'électricité bon marché aux industries de la province. Lorsqu'il décida d'accroître l'exploitation de la rivière Outaouais et du fleuve Saint-Laurent, il fut entraîné dans des querelles de compétence avec le gouvernement fédéral. L'Ontario défendit sans relâche les intérêts commerciaux de la province, ce qui l'amena souvent à réclamer avec insistance des pouvoirs plus étendus. Comme le fit remarquer H.V. Nelles (1973, p. 428) :

L'expérience de l'Ontario semble indiquer que la responsabilité à l'égard des vastes entreprises industrielles a réduit la vision du gouvernement et émoussé son sens de la responsabilité vis-à-vis d'autres groupes sociaux. Les gens d'affaires étaient parvenus à faire accepter leurs conceptions, ou à identifier complètement leurs intérêts avec l'intérêt public, surtout grâce à leur influence politique.

Avant la Seconde Guerre mondiale, l'Ontario fut donc le principal défenseur des droits provinciaux. Pour C. Armstrong (1981, p. 238), cette attitude provincialiste était compatible avec l'engagement de l'Ontario vis-à-vis du Canada :

[. . .] les habitants de l'Ontario [. . .] se sont toujours considérés comme de « vrais » Canadiens et ont supposé que leurs aspirations étaient celles de la collectivité nationale. La conviction que les intérêts de l'Ontario étaient aussi ceux du Canada pouvait résoudre tout conflit apparent entre les objectifs nationaux et les objectifs provinciaux.

D'autres provinces reprirent plus tard l'exemple de l'Ontario. Elles aussi commencèrent à embrasser les intérêts des entreprises installées sur leur territoire et les défendirent avec tous les moyens dont elles disposaient afin de favoriser leur propre développement économique. Cette attitude occasionna, bien entendu, des heurts avec les intérêts commerciaux d'autres régions du pays et créa des tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces, chaque camp s'efforçant d'invoquer les pouvoirs du palier de gouvernement qui lui paraissait réceptif. Il est donc naturel que les tensions se soient aggravées. Comme l'indiqua Jorge Niosi (1981, p. 34) :

Les différends entre le gouvernement fédéral et les provinces n'opposent pas la bourgeoisie canadienne aux multinationales [. . .] il s'agit plutôt des bourgeoisies nouvelles qui se mesurent à la bourgeoisie établie, laquelle se concentre de plus en plus en Ontario.

Si, dans le secteur industriel de l'Ontario, la domination de la province découle de l'exploitation de l'énergie hydro-électrique, ce sont les che-

mins de fer qui ont contribué au pouvoir du gouvernement fédéral. À cette époque, le gouvernement provincial s'occupait de près de l'exploitation des ressources en périphérie et des activités industrielles dans ce que l'on appelle le *Golden Horseshoe*. C'est après la guerre que la fonction publique se développa pour aider l'expansion économique au moyen du marché et de l'application de programmes destinés à attirer les investissements. La plupart des usines de sociétés américaines étaient installées en Ontario, et les fonctionnaires provinciaux ont travaillé avec elles, les incitant récemment à obtenir des mandats de production mondiale, maintenant que les usines classiques deviennent périmées à mesure que baissent les droits de douane et que les coûts de production canadiens dépassent ceux des États-Unis. Le gouvernement de la province a été le défenseur de son secteur manufacturier, luttant pour maintenir le prix de l'énergie à un faible niveau. Cela l'a obligé, pendant un certain temps, à affronter le gouvernement conservateur de l'Alberta au sujet de la détermination du prix des produits pétroliers. Toutefois, à part l'Hydro-Ontario, le gouvernement s'est abstenu de toute invasion notable de la chasse gardée de l'entreprise privée, si l'on excepte l'achat isolé des actions de la Suncorp en 1983. L'activité économique est demeurée du ressort du secteur privé.

Le Québec

À la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, la province de Québec a connu une industrialisation marquée, réalisée en grande partie grâce à des capitaux canadiens anglais et américains. C'est de cette façon que s'établit la tradition voulant que la population canadienne-française fournisse la main-d'oeuvre mais que la direction demeure aux mains des anglophones. Après la Seconde Guerre mondiale, le Canada français en vint à s'indigner de la situation, et, après la mort du premier ministre Maurice Duplessis, le Parti libéral prit la tête d'un mouvement réformiste qui conquiert le gouvernement et ouvrit la voie à ce que l'on appelle aujourd'hui la Révolution tranquille. Jean Lesage, le nouveau premier ministre, mit en branle des programmes énergiques pour rendre les Québécois « maîtres chez [eux] ». Divers organismes publics furent créés pour faciliter le développement économique de la province sous la conduite et avec l'appui du gouvernement. Naturellement, ces mesures étaient assorties d'un « nationalisme provincial » marqué, caractérisé par la revendication du français comme langue de travail et d'une structure administrative et technique québécoise. Selon Niosi, « la Révolution tranquille créa un réseau d'organismes publics qui ont contribué à l'émergence d'une bourgeoisie francophone » (1981, p. 45). L'État mit sur pied des établissements financiers comme la Caisse de dépôt et placement et la Société générale de financement, et s'en servit pour injecter des capitaux dans des entreprises québécoises francophones.

Ces efforts aboutirent à l'émergence rapide d'une élite administrative francophone et de sociétés dirigées par celle-ci. On confia à la Caisse de dépôt et placement la tâche d'administrer le Régime des rentes du Québec et le Régime d'assurance-santé, ainsi que les portefeuilles d'investissements d'un grand nombre d'organismes publics et semi-publics (*ibid.*). Cette forte impulsion du gouvernement Lesage occasionna quelques conflits avec le gouvernement fédéral, qui entretenait de longue date des rapports avec les principaux milieux économiques de la province, rapports établis bien avant l'apparition des nouveaux. Le nationalisme canadien-français grandissant mena à l'élection en 1976 du Parti québécois (PQ) indépendantiste, qui se préoccupait de faire progresser la cause des Québécois francophones, des dirigeants comme de la main-d'oeuvre.

L'économie québécoise comporte d'importantes entreprises industrielles, filiales d'entreprises multinationales et qui lient l'économie de la province à l'ensemble de l'économie nord-américaine. Les industries québécoises ont donc dû faire la paix avec cette influence puissante. Les entreprises francophones établirent des rapports avec le gouvernement francophone, qui les aide et, dans un sens, les protège. Il existe donc une alliance entre le gouvernement du Québec et ces capitalistes. Comme l'écrivit Dorval Brunelle (1981, p. 160) : « [. . .] le projet de souveraineté du Parti québécois peut être considéré comme un projet politique visant à affirmer et à renforcer la bourgeoisie québécoise en se servant de l'État provincial devenu souverain pour assumer sa cohérence ». Anne Légaré partage cette opinion quand elle déclare que l'action du Parti québécois est motivée par la volonté de réorganiser les rapports entre les pouvoirs au sein de la fédération canadienne à l'avantage des pouvoirs francophones du Québec, et particulièrement ceux de la petite bourgeoisie (Légaré, 1978, p. 218). Selon ces auteurs, l'objectif du PQ consiste donc à accroître le capital québécois en association avec l'État.

C'est en 1962 que le gouvernement du Québec entreprit d'achever la nationalisation du secteur hydro-électrique et de créer une industrie de l'acier dirigée par l'État (Sidbec). En même temps, il élargit la fonction publique provinciale et ouvrit grand la porte aux jeunes Canadiens français sortant des universités. Les institutions financières établies par le gouvernement jouèrent un rôle important dans l'aide accordée à des entreprises québécoises, comme Provigo, Power Corporation ou la Banque d'épargne de Montréal (Fournier, 1978, p. 70).

Le gouvernement provincial aida aussi les coopératives, contribua à la croissance des sociétés d'État et lança des programmes d'aide financière et technique pour la petite et la moyenne entreprise (*ibid.*, p. 71). Pierre Fournier fait remarquer que le PQ n'a pas cherché à affronter les capitalistes américains, mais plutôt à se substituer à la bourgeoisie canadienne, revendiquant une meilleure place pour les intérêts québécois sous la tutelle générale des multinationales américaines

(*ibid.*, p. 76). C'est ainsi que s'allièrent le gouvernement québécois et les Caisses populaires pour résister aux banques canadiennes et au gouvernement fédéral. Niosi (1981, p. 63) ne va pas aussi loin que Fournier :

Tous les capitalistes francophones, semble-t-il, cherchent jusqu'à un certain point l'appui du gouvernement du Québec. Il y va de leur intérêt collectif de renforcer ce gouvernement mais non pas jusqu'au point de se séparer du reste du Canada. Plus une entreprise est importante, moins elle désire être associée à un groupe ethnique.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec semble affermir sa mainmise sur les sociétés d'État (Fournier, 1983, p. 210). Voici quelques-uns des changements qui sont intervenus : des administrateurs et des membres des conseils d'administration nommés par l'État, le rôle accru de l'État dans l'établissement des budgets, de même qu'un pouvoir plus grand sur les projets qu'entreprennent ces sociétés. Le PQ a eu tendance à nommer ses propres fonctionnaires aux conseils de ces entreprises comme moyen de maintenir les contacts et son influence. L'achat d'obligations du Québec par les Caisses populaires crée un autre lien entre le gouvernement de la province et le capital francophone. En période de crise, cette disposition à acheter des obligations constitue souvent un moyen crucial d'aider le gouvernement du Québec à surmonter des situations difficiles.

Le cas de la Société générale de financement illustre également de quelle façon une société d'État diminue l'écart entre l'État et le capital francophone. Son mandat premier consistait à sauver au moyen de fonds d'urgence des entreprises familiales menacées. Cet organisme devint en 1973 une société d'État. Sa tâche consistait à créer des complexes industriels au Québec et à participer à la gestion et au financement des moyennes et des grandes entreprises de la province. Elle contribua à faciliter les fusions et autres accords de coopération entre petites et moyennes entreprises susceptibles de se développer, dans le but de les dans le but de les rendre plus concurrentielles (*ibid.*, p. 216).

Cependant, c'est Hydro-Québec qui est l'instrument le plus important dans les rapports du gouvernement québécois avec l'industrie. Le gouvernement parvint à obtenir l'appui financier d'un consortium de banques américaines afin de réunir les capitaux nécessaires à l'achat des entreprises d'électricité privées et à la création d'Hydro-Québec. Une fois créé, cet organisme devint un instrument qui approvisionna en électricité le secteur privé au Québec et exerça par conséquent sur celui-ci une grande influence. Hydro-Québec, à son tour, est organisé de manière que le gouvernement québécois jouisse d'importants pouvoirs sur son orientation.

Aujourd'hui, protégé par ce réseau impressionnant de nouveaux organismes d'État et d'organismes appuyés par l'État, réseau sur lequel viennent se greffer des organismes de promotion, comme la Société

québécoise d'initiative agro-alimentaire (Soquia) et la Société québécoise d'exploration minière (Soquem) (de même que des organismes de production comme Sidbec, dans l'industrie de l'acier), l'État dispose de nombreux moyens de contribuer au développement du capital francophone au Québec. Après avoir étendu son réseau de succursales en absorbant d'autres établissements bancaires, la Banque nationale possède à l'heure actuelle plus de 50 % des succursales des banques à charte canadiennes au Québec. En outre, on a confié au Mouvement Desjardins une part substantielle des économies des Québécois. Il existe donc maintenant au Québec une importante structure institutionnelle francophone et une forte concentration de capitaux en mesure d'aider un nombre considérable de petites et de moyennes entreprises, de sorte que l'on peut dire qu'il existe une bourgeoisie francophone viable et passablement autonome. Naturellement, on s'attend qu'elle soutienne le gouvernement du Québec dans ses rapports avec les instances fédérales.

Cette loyauté fut mise à l'épreuve en 1982 quand la Caisse de dépôt et placement du Québec, qui détenait 9,4 % des actions du Canadien Pacifique, fit savoir qu'elle était intéressée à accroître son portefeuille. Cette annonce alarma la direction du Canadien Pacifique ainsi que le gouvernement fédéral, qui déposa au Sénat le projet de loi S-31 pour interdire aux organismes gouvernementaux des provinces de posséder plus de 10 % des actions donnant droit de vote dans des entreprises désignées relevant de la compétence du gouvernement fédéral, ou d'exercer le droit de vote sur toute action acquise après le 2 novembre 1982. Le projet de loi était censé s'appliquer au secteur des transports en raison de son caractère « strictement national » et visait ainsi à permettre au gouvernement fédéral de protéger son propre champ de compétence contre les tentatives que pourraient faire des gouvernements provinciaux pour exercer une discrimination contre d'autres provinces, ou se dérober au pouvoir de réglementation du gouvernement fédéral.

Le gouvernement du Québec s'opposa vigoureusement, bien entendu, à ce projet de loi. La Chambre de commerce du Canada et le Canadien Pacifique soutinrent le gouvernement fédéral. Toutefois, des dirigeants du milieu des affaires francophone du Québec, sous la direction de Pierre Lortie, président de la Bourse de Montréal, se portèrent énergiquement à la défense de la Caisse, soutenant que le milieu des affaires francophone était gravement sous-représenté dans le monde des entreprises canadiennes et que les organismes gouvernementaux du Québec devaient en fait agir pour corriger cette lacune. En outre, ils se déclaraient en faveur d'un rôle interventionniste de l'État dans les affaires économiques (Tupper, 1983; Pollard, 1984, p. 71-73).

Les provinces de l'Atlantique

En un sens, le développement des provinces canadiennes de l'Atlantique s'est déroulé à l'opposé du développement de l'Ontario et des

provinces de l'Ouest. Ces deux régions plus riches furent en mesure d'entreprendre des actions énergiques pour faire « prospérer la province » grâce à leur capacité d'attirer des capitaux et de bâtir une structure industrielle, et aussi grâce à leurs vastes ressources naturelles. Les provinces de l'Atlantique, par contre, sont les régions les plus démunies du Canada et ont donc plus en commun avec le Québec qu'avec les provinces plus riches situées à l'ouest de la rivière des Outaouais. Cependant, contrairement au Québec, les provinces de l'Atlantique sont toutes de petite taille, et leurs assises économiques sont faibles. En outre, elles sont anglophones (à l'exception de la petite population acadienne) et, par conséquent, n'ont pas la volonté distinctive, qui caractérise tant le Québec, de préserver leur langue.

Au moment de la Confédération, la Nouvelle-Écosse était probablement la province la plus riche du Canada par habitant. Du moins, il s'agissait d'une province qui avait connu grâce au commerce une forte expansion économique, et elle expédiait ses produits par voilier dans le monde entier. Cette province était animée d'un vigoureux esprit d'entreprise et d'indépendance. Le Nouveau-Brunswick avait, lui aussi, connu la prospérité, grâce à ses riches forêts de pins, qui devinrent la principale source de mâts pour la Royal Navy. Or ces provinces adhérèrent à la Confédération canadienne dans l'espoir de trouver dans cette union une solution à la crise dans laquelle les avait plongés l'évolution de la technique. C'est la machine à vapeur qui mina l'économie des Maritimes. Des navires à coque d'acier, mus par la vapeur, devinrent le nouveau moyen de transport et surpassèrent les voiliers dont dépendait l'économie. Montée sur roues, la machine à vapeur devint l'élément essentiel des chemins de fer qui rendirent réalisable la vision d'un Canada s'étendant de l'Atlantique jusqu'au Pacifique. Cependant, cette vision portait en elle les germes de l'expansion industrielle du Centre du Canada, en partie au détriment des petites industries des provinces Maritimes, situées en périphérie.

Les Maritimes furent donc obligées de trouver une solution de rechange pour leur économie obsolète et d'agir rapidement, car les États-Unis avaient abrogé le traité de réciprocité qui leur fournissait les marchés essentiels à leur survie. La Confédération représentait le seul recours possible pour les Maritimes qui, espérant trouver à la longue une solution à leurs difficultés économiques, furent véritablement contraintes de s'associer au reste de l'Amérique du Nord britannique.

Au début, les milieux d'affaires des Maritimes crurent que les industries établies de leurs provinces seraient capables de concurrencer efficacement les industries moins développées, à certains égards, situées dans les Provinces unies du Canada. Cependant, la population relativement restreinte et la situation isolée des provinces de l'Atlantique par rapport au Centre du Canada rendirent la concurrence industrielle impossible. Dès que les provinces de l'Est furent reliées au Centre du

Canada, elles furent inondées de produits industriels provenant de cette région et entrèrent dans une longue période de stagnation économique et de déclin relatif.

Cet état de fait mit les gouvernements des provinces Maritimes dans une situation bien différente de celle des autres provinces. Comme elles étaient toutes démunies, à mesure que les années passaient, elles devinrent de plus en plus tributaires du gouvernement fédéral. Cela signifiait qu'elles ne jouissaient pas du même pouvoir de négociation, du même « poids », au sein de la fédération que leurs voisins plus importants et mieux nantis. Au XX^e siècle, elles eurent naturellement tendance à se ranger du côté de leur bienfaiteur, le gouvernement fédéral, quand les autres provinces entreprirent d'aspirer à plus d'autonomie. Cet assujettissement accru des provinces Maritimes au gouvernement fédéral eut tendance à maintenir les rapports politiques de dépendance qui furent vite abandonnés à l'ouest de la rivière des Outaouais. Les accords politiques traditionnels subsistent, et, à cause du mouvement migratoire (principalement hors de la région vers le reste du Canada ou les États-Unis), les provinces Maritimes reçurent très peu de sang neuf par la voie de l'immigration.

Terre-Neuve, bien entendu, est un cas particulier. Cette province n'est entrée dans la Confédération qu'en 1949, après être sortie de l'entente de la *Commission of Government* qui, depuis l'époque de la Dépression jusqu'à son adhésion au Canada, la plaçait littéralement sous la tutelle du gouvernement britannique. Elle fit son entrée comme province la plus pauvre du Canada, bien que les ressources naturelles dont elle dispose paraissent beaucoup plus vastes que celles des Maritimes. Cependant, elle demeure relativement sous-développée et, pour attirer des capitaux, il lui a fallu faire des concessions exagérément généreuses à n'importe quel capitaliste disposé à y investir pour entreprendre une activité économique; l'expérience s'est révélée amère, car il est apparu que certaines de ces entreprises n'étaient pas économiquement viables. L'aménagement des chutes Churchill a été une entreprise particulièrement pénible, la province étant liée par un contrat à long terme qui prévoit la vente d'électricité à Hydro-Québec à des prix qui reflètent le faible coût de l'énergie avant les chocs du pétrole des années 1970.

Les relations que Terre-Neuve entretient avec Ottawa sont bien plus tumultueuses que celles des provinces Maritimes. À cause de ses déboires avec les capitaux extérieurs, la province est devenue particulièrement prudente et exigeante. La question de l'extraction du pétrole au large des côtes a créé des frictions entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de Terre-Neuve, si bien que la mise en exploitation de cette ressource naturelle aux riches possibilités n'a fait que de lents progrès.

C'est dans le cas de l'industrie de la pêche que cette tendance à dépendre du gouvernement fédéral est allée le plus loin. Depuis long-

temps, celle-ci était financée sans plan véritable à même le Trésor fédéral afin d'aider à la moderniser et d'implanter des usines de conditionnement pour les prises. Cependant, les campagnes agressives menées sur les bancs de pêche par des navires étrangers, modernes et bien équipés, menacèrent de mettre en faillite l'industrie canadienne. Après avoir reçu le rapport du Groupe de travail sur les pêches (le rapport Kirby), le gouvernement fédéral entreprit donc de rationaliser l'industrie en consolidant les entreprises privées de pêche et de conditionnement et en constituant une industrie unifiée, la Fish Products International, avec l'aide des gouvernements fédéral et provincial et d'une grande banque à charte. On n'a pas encore pu déterminer si cette opération de sauvetage assurera la viabilité de cette industrie. (À l'heure actuelle, les équipages des chalutiers sont en grève, et les pêcheurs côtiers n'ont encore que de très faibles revenus.)

Dans l'ensemble, les provinces de l'Atlantique ne disposent, dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral et les autres provinces, que d'un faible pouvoir de négociation. Elles ont obtenu du gouvernement fédéral une aide considérable pour le développement régional et ont pu aussi emprunter des fonds à l'Alberta. Malgré ces injections de capitaux extérieurs, le bien-être général de la population demeure inférieur à celui du reste du Canada, si l'on tient compte des taux de chômage et des salaires moyens. Par contre, on note dans la population une grande loyauté envers la région, ainsi qu'une grande fierté à l'égard d'un mode de vie qui conserve beaucoup de distinction et maintient l'activité à l'échelle humaine.

Le nouvel Ouest

Comme nous l'avons vu précédemment, les provinces des Prairies furent le berceau de l'économie du blé, qui prit son essor vers la fin du siècle dernier dans le cadre du programme de développement prévu par la Politique nationale de 1879. Les trois provinces des Prairies, fortes du chemin de fer et des marchés européens pour les céréales canadiennes, jouèrent un rôle important dans l'économie Est-Ouest. Cependant, ce système économique, qui prit une nouvelle tournure en Ontario dans les années 1920 quand se développèrent les industries des pâtes et papiers et des métaux de base, fut miné aussi dans l'Ouest canadien par l'implantation des nouvelles industries d'extraction, en particulier le pétrole, le gaz naturel, l'uranium et la potasse.

Les habitants de l'Ouest, qui s'irritaient de la prédominance des capitaux extérieurs présents surtout par l'entremise des marchands de grains, des compagnies ferroviaires et des banques, trouvèrent le moyen d'exprimer leur mécontentement quand l'occasion se présenta de réorienter leur économie à partir des nouvelles industries d'extraction.

En fait, la réaction du gouvernement albertain, qui met l'accent sur la collaboration entre le milieu des affaires et le gouvernement, est très proche de l'attitude du gouvernement de l'Ontario (Pratt, 1977, p. 133). La clé était une classe montante et ambitieuse composée de gens d'affaires entreprenants, de spécialistes vivant en milieu urbain et d'administrateurs du secteur public qui perçurent la possibilité de développer l'économie provinciale en associant le milieu des affaires et le gouvernement. Ce moyen devait permettre de diminuer considérablement la dépendance de la province envers les forces politiques et économiques extérieures, ainsi que de diversifier l'économie de manière à atteindre le seuil de l'autonomie avant l'épuisement des réserves de gaz naturel et de pétrole. À cette fin, les pouvoirs provinciaux furent utilisés comme bouclier contre d'éventuelles incursions du gouvernement fédéral, que l'on s'attendait à voir revendiquer pour l'ensemble de la nation une part exagérément importante des redevances sur l'exploitation des ressources. Cela mena naturellement à une prise de conscience régionale dans l'Ouest suscitant diverses expériences de cogestion entre les secteurs public et privé, qui devinrent le symbole du nouveau « capitalisme populaire » (Pratt et Richards, 1979, p. 242).

Ce processus anima les autorités d'une nouvelle détermination, celle de supplanter le Centre du Canada et son *establishment*, même au prix de confrontations avec le gouvernement fédéral. Il importait donc de s'adjuger les redevances de l'exploitation des ressources naturelles. En conséquence, les rapports avec l'industrie du gaz et du pétrole ne furent pas toujours harmonieux. Si la province et l'industrie firent cause commune sur ces questions pour contrer toute ingérence excessive de la part du gouvernement fédéral, elles se trouvèrent en opposition au sujet des redevances d'exploitation. Le gouvernement provincial dut toujours tenir compte de la menace de retirer les capitaux et de déménager les installations de forage hors de la province, ce qui l'empêcha de hausser les redevances au-delà d'un certain niveau. Pratt et Richards ont indiqué que « les grandes industries pétrolières et l'Alberta remettent en question l'hypothèse sereine voulant que leurs intérêts respectifs soient identiques, et cette divergence de points de vue pourrait bien s'accroître à mesure que s'intensifie la concurrence pour des ressources peu abondantes » (Pratt, 1977, p. 155).

L'État eut pour nouveau rôle de collaborer et d'encourager le développement du capital local. Par exemple, il fit l'acquisition de la société Pacific Western Airlines (PWA) en 1974 pour aider à diversifier l'économie provinciale. « La compagnie aérienne a été placée sous l'autorité de certains des plus proches alliés commerciaux du gouvernement » (*ibid.*). De la même façon, l'Alberta Energy Company, qui appartient en partie au gouvernement et en partie à des capitaux privés, joue un rôle dans l'affaire des sables bitumineux de Syncrude. Ces dispositions constituent un moyen pour le gouvernement de se lancer dans la cogestion, et

aussi de contribuer à faire progresser la carrière de nombreux jeunes professionnels albertains. En bref, cet esprit d'entreprise qui animait l'État reflétait un « nationalisme » économique provincial qu'appuyait énergiquement une classe moyenne montante.

La notion de l'État-providence fut appliquée dans les régions éloignées pour favoriser la croissance industrielle, la décentralisation et le renforcement de la bourgeoisie régionale. Les objectifs poursuivis par l'Ontario au cours des années de démarrage de son développement industriel constituèrent le credo du Parti conservateur qui dirigeait l'Alberta en 1971 : « La synthèse des affaires et de la politique » (*ibid.*, p. 133). Une classe montante ambitieuse, composée « de gens d'affaires locaux entreprenants, de professionnels vivant en milieu urbain et d'administrateurs du secteur public » (*ibid.*), considérait qu'il était essentiel pour sa progression que l'État prenne part à la planification et à la stimulation du développement économique de la province. Au début des années 1970, une augmentation des effectifs se manifesta dans le secteur des services, de sorte que la nouvelle classe moyenne se composa d'administrateurs, de professionnels et de cols blancs. Cette nouvelle classe aspirait essentiellement à affermir son emprise sur l'économie albertaine, à diminuer la dépendance de la province à l'égard des forces politiques et économiques extérieures, et à diversifier l'économie de la province avant que ne s'épuisent les réserves de gaz naturel et de pétrole (*ibid.*).

C'est une bourgeoisie arriviste (Pratt et Richards, 1979, p. 167), dont l'objectif était de réunir les secteurs privé et public en un ensemble cohérent, qui guida les initiatives privées locales en Alberta. Ces mesures furent inspirées et dirigées par une poignée de propriétaires et de gestionnaires de quelques sociétés albertaines qui disposaient des ressources nécessaires pour lutter à l'échelon national et international. Des professionnels ambitieux, tels que « des avocats d'entreprise, des adjoints économiques et financiers, des ingénieurs, des géologues et d'autres scientifiques ou experts techniques [. . .] » (*ibid.*) ainsi que l'élite administrative du gouvernement — bref, les gardiens des intérêts et des richesses de l'Alberta — entreprirent de canaliser les excédents financiers vers de nouvelles entreprises rentables et d'élaborer des stratégies pour la prospérité future de leur province (*ibid.*).

Vouée à l'expansion industrielle locale, cette élite considérait que la province était la sphère politique la plus accessible pour promouvoir ses intérêts. Grâce à ses pouvoirs, la province pouvait défendre contre les incursions du gouvernement fédéral le secteur des ressources naturelles de l'Alberta : c'était son domaine, qu'elle gardait jalousement.

Il existe une certaine similitude dans la façon dont les gouvernements de l'Alberta et du Québec expriment leur désir d'autonomie et d'indépendance économique. Tous deux craignent une mainmise extérieure et se préoccupent des mesures que pourrait prendre le gouvernement

fédéral. Ils sont donc prêts à se défendre contre tout empiétement extérieur sur leurs attributions en matière de propriété et de contrôle des ressources. Comme l'ont indiqué Pratt et Richards, « dans l'Ouest, les milieux d'affaires sont en faveur de la décentralisation constitutionnelle et d'un gouvernement actif et puissant au palier provincial servant de bouclier contre un gouvernement national prédateur » (*ibid.*, p. 234). Le complexe pétrochimique d'envergure mondiale que le gouvernement albertain a entrepris de bâtir constitue la pierre angulaire de la diversification. Cependant, ce complexe entrera vraisemblablement en concurrence avec la société Petrosar, située à Sarnia (Ontario), qui se trouve plus près des marchés. Le gouvernement de l'Alberta, engagé dans le capitalisme, se trouve aux prises avec la distribution inégale des investissements qu'implique une économie de libre marché. Dans cette province, relativement peu de capitaux extérieurs sont investis dans les industries de transformation.

La Saskatchewan, dirigée par un gouvernement néo-démocrate pendant les années 1970, eut moins de succès que sa voisine dans la constitution d'un groupe capitaliste autonome animé de l'esprit d'entreprise. Le gouvernement s'est plutôt engagé dans la voie de sociétés de la Couronne. Les milieux d'affaires de la province se sont cependant montrés réservés au sujet d'une telle orientation. Par ailleurs, les capitaux privés de l'industrie de la potasse, appuyés par le gouvernement fédéral, attaquèrent le gouvernement de la Saskatchewan devant les tribunaux lorsque celui-ci tenta de répartir proportionnellement la production de potasse et d'imposer un barème de redevances. Après ces difficultés, le gouvernement décida finalement de nationaliser en partie cette industrie. Il ne pourrait donc plus être question du caractère peut-être inconstitutionnel de la taxation, et le gouvernement pouvait soutenir qu'il n'avait d'autre option que la nationalisation, vu les obstacles juridiques auxquels se heurtait l'imposition des taxes et redevances.

La Colombie-Britannique, qui tire principalement sa richesse des forêts et des mines (86 % des exportations de la province) et qui expédie ses produits aux États-Unis et aujourd'hui au Japon, a adopté une attitude très protectrice à l'égard de ses industries. Elle a empêché la vente de la société MacMillan Bloedel à la Canadian Pacific Investments, tout en ne formulant aucune objection à l'accroissement des investissements des États-Unis et du Japon. Le gouvernement provincial s'est principalement soucié de favoriser la diversification industrielle à partir de sa base forestière et d'améliorer la gestion des forêts pour obtenir un rendement régulier. L'industrie minière s'est avérée importante mais instable comme élément de l'économie de la province, et le montant des capitaux d'investissement qu'elle exige grève les ressources financières de la province. Isolée par les Rocheuses et préoccupée par ses problèmes particuliers, la Colombie-Britannique tend à se montrer distante de l'Est du Canada et du pouvoir fédéral.

Les deux dynamiques

En résumé, depuis le défi posé à l'économie Est-Ouest, au début du siècle, deux dynamiques sont entrées en jeu au Canada : l'une orientée vers la centralisation et l'autre vers la décentralisation. En raison de la nature de leurs industries et de leur emplacement, certains éléments du milieu des affaires trouvent que leurs intérêts les rapprochent davantage soit de l'un, soit de l'autre palier de gouvernement. D'aucuns se rangent du côté du gouvernement fédéral sur certaines questions et du côté des provinces sur d'autres. La dispersion des pouvoirs inhérente au fédéralisme a naturellement laissé des zones floues, dont pouvaient tirer parti les capitaux privés. Puisque les tribunaux interprétèrent de façon stricte le pouvoir du gouvernement fédéral sur le commerce au début du siècle, les provinces, menées par l'Ontario, furent en mesure de revendiquer plus de pouvoirs qu'auparavant. Comme le signale Nelles, « [. . .] des ministères tutélaires et des amitiés politiques permirent aux milieux d'affaires de se servir de l'État pour stabiliser, étendre et légitimer leur pouvoir économique » (1973, p. 427). Les politiciens et les fonctionnaires des provinces étaient naturellement disposés à souscrire à l'expansion de leur propre pouvoir et de leur autorité.

Le milieu des affaires n'a pas abordé ces questions de compétence d'un point de vue dogmatique. Il se préoccupait de maximiser sa propre liberté et ses avantages. Comme l'a dit Armstrong (1981, p. 233 et 234),

Le capital ne soutient de façon constante que ses propres intérêts, et, lorsqu'ils ont été menacés par des gouvernements provinciaux agressifs, les entreprises ont sans hésitation poussé au renforcement du gouvernement central [. . .] Tout ce que l'on peut en conclure, ou presque, c'est que les grandes entreprises comprennent qu'un système fédéral fournit aux groupes de pression un certain nombre de sources possibles d'influence et d'opposition et que le capital [. . .] n'a pas d'alliés ni d'ennemis permanents, seulement des intérêts permanents.

Au Québec, où le pouvoir prédominant reposait entre les mains de sociétés anglophones siégeant à l'extérieur de la province, il existe une tendance en faveur du développement géré par le gouvernement, qui collabore avec les milieux d'affaires francophones. Cette situation a pris encore plus d'ampleur après la prise du pouvoir, en 1976, par le Parti québécois.

Au Québec et dans l'Ouest, les capitalistes locaux manifestent le même désir de résister à toute emprise de l'extérieur, y compris celle du gouvernement fédéral. Des milieux d'affaires très conservateurs ont alors eu intérêt à abandonner leurs réserves au sujet de l'intervention de l'État dans l'économie et à collaborer avec le gouvernement de leur province pour constituer une base capitaliste provinciale autonome. Comme le soutiennent des économistes politiques (Stevenson, Levitt, Clement), l'inégalité du développement au Canada a créé des enclaves

économiques dans les régions périphériques et les a souvent menées à faire cause commune avec le capital étranger. Cependant, il ne s'agit pas d'engagements permanents, et bon nombre de ces milieux collaborent et avec le gouvernement fédéral, et avec le pouvoir provincial. Pour comprendre ce chassé-croisé des intérêts au Canada, il faut d'abord prendre conscience des intérêts économiques régionaux et de leur interaction avec les intérêts qui revêtent un caractère plus national.



L'évolution récente du fédéralisme canadien

Depuis la centaine d'années et plus que dure le pacte fédéral, le Canada a été témoin d'une évolution des rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le cadre plus ou moins permanent des ententes constitutionnelles du pays. (Il est possible que la *Charte des droits et libertés* entraîne des changements importants, mais c'est l'avenir qui le dira.) Chaque palier est finalement contraint de s'entendre avec l'autre. Des conflits ont parfois éclaté, mais la plupart du temps les paliers ont collaboré de plus ou moins bonne grâce. C'est sans doute au début que la répartition des pouvoirs s'est avérée la plus efficace, comme on pouvait s'y attendre, puisqu'on était encore proche de la période où la Constitution fut élaborée. Au cours des ans, le mécontentement des Maritimes, le séparatisme du Québec et l'aliénation de l'Ouest n'ont jamais débouché sur une confrontation extrême; on a toujours trouvé au bout du compte un *modus vivendi*.

Quand l'État-providence fit son apparition au XX^e siècle pour répondre aux problèmes d'urbanisation et d'industrialisation, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux durent collaborer afin de pouvoir fournir, avec l'aide financière du gouvernement fédéral, les services nécessaires qui relevaient souvent de la compétence des provinces. C'est en 1913, dans le cadre de la *Loi d'instruction agricole*, suivie en 1919 de la *Loi de l'instruction technique*, que l'on commença à verser des subventions. En vertu de ces lois, les provinces dispensaient l'instruction et recevaient des fonds fédéraux pour défrayer la moitié des coûts. En 1919, le gouvernement fédéral mit des fonds à la disposition des provinces pour les aider à construire des routes. Il établit aussi des

programmes analogues pour lutter contre les maladies vénériennes (1919) et pour créer des bourses de travail (Maxwell, 1937). Quand on institua en 1926 le programme des pensions de vieillesse, qui reposait sur la collaboration du gouvernement fédéral et des provinces, l'importance des programmes de coopération devint considérable.

Le choc de la Dépression en 1929 créa bientôt des conditions qui obligèrent le gouvernement fédéral à venir en aide aux provinces en difficulté. Entre 1930 et 1937, il fournit 40 % des fonds destinés à secourir les pauvres et prêta 106 millions de dollars aux provinces de l'Ouest. Puis la misère qui régnait dans l'Ouest conduisit le gouvernement fédéral à prendre à sa charge tous les frais de secours dans les provinces durement touchées. La Constitution canadienne n'était plus adaptée aux circonstances; c'est ainsi que le gouvernement constitua la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (commission Rowell-Sirois) pour trouver des solutions.

Cette commission présenta son rapport en 1940, proposant des accords de coopération qui permettraient de surmonter les problèmes de compétence. Elle s'était particulièrement préoccupée de résoudre le problème causé par la concentration des richesses dans les grandes villes du Centre du Canada. En effet, seuls les gouvernements des provinces où ces villes étaient situées pouvaient taxer ces centres de richesse, en conjonction avec le gouvernement fédéral, qui disposait d'un pouvoir général d'imposition. La commission proposa que l'on octroie des subventions compensatoires spéciales aux provinces les plus démunies afin de leur permettre de remplir leur obligation de dispenser des services sociaux et de fournir les infrastructures, et ce, à un niveau satisfaisant par rapport aux normes canadiennes.

Étant donné que la commission présenta son rapport après le début de la Seconde Guerre mondiale, on se servit de ses recommandations comme réserve de suggestions pour faciliter l'adaptation aux conditions de guerre. Pendant la période d'urgence, le gouvernement fédéral s'appropriâ les pouvoirs essentiels pour diriger l'économie et empiéta sur les champs d'imposition des provinces. Il indemnisa cependant ces dernières en leur versant des subventions afin de ne pas amoindrir leur capacité de fournir des services. Cela signifie donc que le gros des recommandations de la commission royale fut adopté sous la forme d'accords de temps de guerre. Une fois l'armistice signé, le gouvernement fédéral parvint à prolonger les mesures fiscales existantes en négociant avec les provinces des ententes de location de domaines fiscaux et, plus tard, des ententes de partage des impôts. À la suite des recommandations d'un livre blanc sur l'emploi et les revenus, le gouvernement fédéral prit l'initiative dans les relations économiques extérieures du Canada en signant l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et, de façon générale, en participant vigoureusement à des activités économiques internationales.

Les provinces ne firent au début aucune objection à ces initiatives, car elles ne disposaient ni de la compétence bureaucratique ni de l'expérience nécessaires pour poursuivre au-delà de leurs frontières une politique économique énergique. Ce fut une période de prospérité, pendant laquelle les Canadiens envisagèrent l'avenir avec confiance et virent croître leur richesse et la demande relative à leurs produits.

Toutefois, quelques dirigeants provinciaux commencèrent à s'inquiéter de ce qu'ils percevaient comme une mainmise du gouvernement fédéral sur certains pouvoirs traditionnellement réservés aux provinces. Le gouvernement du Québec, en particulier, prit l'initiative en refusant de signer les ententes de location de domaines fiscaux. Cette mesure obligea le gouvernement fédéral à créer un programme qui permettrait au Québec de ne pas subir de discrimination, même s'il ne signait pas d'entente. Il s'ensuivit une période d'accommodement des demandes du Québec, et cela incita les autres provinces à suivre l'exemple et à demander des concessions analogues. On ouvrit ainsi la porte à des désaccords permanents entre le gouvernement fédéral et les provinces au sujet du partage des recettes et de l'importance des paiements de transfert d'impôt.

Le gouvernement fédéral jouait le rôle que lui avait prescrit la commission Rowell-Sirois : frapper d'impôts les communautés nanties du Canada central et en distribuer le produit aux régions démunies. Cet arrangement était acceptable tant que les relations entre les deux ordres de gouvernement étaient bonnes et que le pays était prospère. Le gouvernement fédéral jouait le rôle du grand répartiteur, de l'honnête courtier servant les différentes régions du Canada.

Toutefois, les provinces, et notamment le Québec, voyaient avec appréhension le gouvernement fédéral assumer le rôle dominant dans les finances publiques du pays. Les chefs politiques des provinces s'irritèrent du fait que le gouvernement fédéral décidait seul de l'utilisation des fonds des contribuables. Les plus indignées étaient les provinces qui recevaient moins qu'elles ne contribuaient. Les tensions s'aggravèrent, bien que le nombre de programmes de coopération se soit accru.

Un relevé publié par l'Alberta dressait la liste de cent dix programmes de coopération en 1981. Même si nombre d'entre eux étaient uniquement de portée locale, les autres étaient des programmes d'envergure concernant des questions vitales comme le Régime d'assistance publique du Canada, le Programme de formation industrielle de la main-d'oeuvre du Canada, le Financement des programmes établis et les paiements de péréquation ou de stabilisation versés aux provinces. Réunis, ils constituent un ensemble administratif qui permet au pays de fonctionner dans le dédale des chevauchements complexes de compétence et dont l'analyse dépasse le cadre de cette étude.

À l'échelon interprovincial, il y eut aussi des programmes de coopération. Par exemple, on organisa en 1967 le Conseil des ministres de

l'Éducation du Canada (CMEC) pour créer un mécanisme de consultation entre les ministres de l'Éducation des provinces. Ceux-ci tiennent une assemblée annuelle en plus de leurs rencontres régulières. Chaque province conserve les pleins pouvoirs sur ses propres initiatives, mais le CMEC facilite l'échange d'informations et permet un certain degré d'harmonisation des décisions. Le secrétariat, à Toronto, est doté d'un directeur à temps plein et d'un personnel d'environ vingt-cinq personnes. Les principales questions dont s'est occupé le conseil comprennent les ententes financières relatives à l'enseignement postsecondaire, l'octroi de fonds suffisants pour le Programme d'enseignement bilingue ainsi que l'utilisation des satellites à des fins pédagogiques. Le secrétariat organise les nombreuses réunions du conseil et de ses comités, qui comprennent des groupes de travail fédéraux-provinciaux.

Ces accords de coopération intergouvernementaux sont caractérisés par la pondération et l'harmonie, et permettent d'éviter un grand nombre de difficultés que le fédéralisme aurait pu susciter. Ils sont aussi caractérisés par cet esprit de collaboration qui n'est possible qu'entre personnes poursuivant un objectif commun. Les succès semblent donc plus marqués dans les domaines où les ministères d'exécution s'occupent d'appliquer un programme d'action donné. Par contre, c'est dans les domaines où interviennent les dirigeants des gouvernements (premier ministre, Cabinet et hauts fonctionnaires) qu'il y a le plus de risques que les préoccupations de compétence engendrent des rivalités et des conflits.

La nouvelle rivalité entre le gouvernement fédéral et les provinces mena chaque partie à créer sa propre structure administrative et décisionnelle, surtout au cours des années 1960 et 1970. Même les gouvernements des provinces les plus démunies, bénéficiant maintenant d'une aide financière fédérale, purent se permettre cette expansion bureaucratique. Les provinces acquirent la capacité de défendre leurs propres secteurs de compétence et de créer des politiques économiques complexes. Elles recrutèrent des économistes, des statisticiens et des avocats qui, en collaboration avec les plus importants groupes de pression préoccupés de questions économiques, formulèrent les stratégies de développement provinciales qui ont contribué à ce que nous pourrions appeler l'« édification » des provinces. Cette situation incita les gouvernements provinciaux à défier énergiquement l'autorité fédérale. Dans les provinces de l'Ouest en particulier, de nombreux politiciens estimaient que le gouvernement fédéral opérait une ponction inéquitable sur leurs richesses de fraîche date pour les redistribuer à d'autres régions du pays. Ils réagirent en tentant de développer leur propre économie, surtout dans le secteur industriel, sous l'égide du gouvernement provincial; la balkanisation économique du pays s'en trouva favorisée. Certains gouvernements provinciaux usèrent de leurs pouvoirs pour régler

menter l'activité économique afin de protéger les travailleurs locaux contre la concurrence provenant de l'extérieur. Graduellement, le marché commun canadien commença à se fissurer le long des frontières provinciales, engendrant la rivalité et la concurrence entre les régions, et empêchant un grand nombre d'industries canadiennes de réaliser des économies d'échelle à l'ère de la production en série.

Les différences de revenu par habitant persistèrent malgré d'ambitieux programmes fédéraux de péréquation et de stabilisation. Par ailleurs, les gouvernements et les habitants des provinces démunies, où le chômage était élevé et les revenus faibles, étaient maintenant bien conscients de ces disparités qui devinrent des problèmes délicats.

Suivant l'exemple fédéral, les provinces entreprirent de se doter de ministères ou de services des relations intergouvernementales, composés d'équipes de spécialistes en diplomatie fédérale-provinciale. Les rapports de coopération harmonieux qu'entretenaient les ministères d'exécution furent alors supplantés par une nouvelle attitude d'antagonisme entre les gouvernements, exprimée de plus en plus par ces voies quasi diplomatiques. Ces rapports de rivalité sans résultat concret ont tendance à ressembler à la politique internationale. Quand la crise économique des années 1970 s'aggrava, les gouvernements ressentirent le besoin de protéger leurs sources de recettes et de rejeter sur l'autre palier de gouvernement l'obligation de fournir des services coûteux ainsi que d'autres fardeaux.

Cette situation incita le gouvernement fédéral à centraliser davantage ses activités et il se réorganisa en janvier 1982. Un organisme nouveau et éphémère, le département d'État au Développement économique et régional, fut constitué à partir de l'ancien département d'État au Développement économique, et on lui confia en plus les fonctions de développement du ministère de l'Expansion économique régionale. (Turner mit fin à cette organisation.) On scinda aussi à cette époque le ministère de l'Industrie et du Commerce, pour confier au ministère des Affaires extérieures le service des délégués commerciaux. À partir des services de développement industriel de l'ancien ministère de l'Industrie et du Commerce, auxquels vinrent se greffer la majorité des services du ministère de l'Expansion économique régionale et du ministère d'État à la Petite entreprise et au Tourisme, on créa un nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Il s'agissait de permettre l'élaboration de politiques pancanadiennes sans les préjugés régionaux de l'ancienne structure. On espérait que cela permettrait de mettre davantage l'accent sur l'amélioration de l'efficacité de l'économie canadienne dans son ensemble.

La création des nouveaux postes de coordonnateurs fédéraux pour le développement économique (CFDE) vint renforcer cette centralisation. Ce sont de hauts fonctionnaires qui se rendent dans les régions pour

coordonner les programmes économiques fédéraux et nouer des rapports avec leurs homologues des provinces. Ces hauts fonctionnaires peuvent agir comme délégués du gouvernement fédéral sur le terrain, et permettent de mieux sensibiliser le gouvernement fédéral aux conditions qui règnent dans les provinces.

Depuis cette réorganisation, il est possible de discerner huit tendances distinctes dans les relations fédérales-provinciales :

1. L'usage croissant de mesures unilatérales, surtout de la part du gouvernement fédéral, sans consulter l'autre palier de gouvernement;

2. La préférence accrue du gouvernement fédéral pour l'application unilatérale des programmes au lieu de programmes conjoints;

3. L'importance accrue que l'on attache à la transparence et à l'obligation de rendre compte des fonds fédéraux transférés aux gouvernements provinciaux;

4. Les nombreuses coupures constatées dans les paiements de transfert d'impôt aux gouvernements provinciaux qu'effectue le gouvernement fédéral;

5. L'effort déployé par le gouvernement fédéral pour lutter contre les forces de la décentralisation et pour rétablir des « normes nationales »;

6. Le sentiment généralisé de défiance entre les deux ordres de gouvernement, imputable essentiellement aux mesures unilatérales, aux compressions et à l'abandon unilatéral de programmes conjoints;

7. La préférence croissante des deux ordres de gouvernement pour des réunions fédérales-provinciales bilatérales, au lieu des conférences des premiers ministres des années 1970;

8. La diminution de l'acuité des conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces, et la « trêve précaire » qui en résulte.

Un grand nombre de ces éléments se chevauchent et ces catégories sont déterminées de manière quelque peu artificielle. Certaines mesures fédérales s'inscriraient dans plusieurs de ces catégories. En particulier, l'importance accrue que l'on attache aux mesures unilatérales, la transparence et l'obligation de rendre compte, l'application directe de programmes et les normes nationales, qui occasionnent une aggravation du sentiment de défiance, sont des éléments essentiels du « nouveau fédéralisme ». Comme il s'agit d'aspects distincts des rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces, nous examinerons chacun d'eux séparément.

Les mesures unilatérales

En 1978, Louis Bernard, haut fonctionnaire du ministère québécois des Affaires intergouvernementales, cita les mesures unilatérales prises par le gouvernement fédéral comme facteur important des mauvaises relations entre le gouvernement fédéral et les provinces (Bernard, 1979). Depuis cette époque, elles se sont intensifiées. La menace de rapatrier

unilatéralement la Constitution et la mise en oeuvre du Programme énergétique national en 1980 en sont des exemples typiques.

Pierre Trudeau a reconnu que son gouvernement avait pris une nouvelle orientation dans ses rapports avec les gouvernements des provinces après son retour au pouvoir en 1980 :

Nous entendons faire ce qui est bon pour le peuple, et si vous n'aimez pas cela, amenez-nous devant les tribunaux ou demandez au peuple de nous juger. Notre conception du fédéralisme s'érodait parce que nous tâchions [. . .] pendant la majeure partie des années 1960 et 1970 de faire preuve de collaboration et que nous pensions pouvoir bâtir et fortifier la volonté nationale en n'entrant jamais en conflit avec les provinces².

Le premier ministre soutenait que le gouvernement fédéral s'affaiblirait s'il était tenu d'obtenir l'accord des provinces. Sa logique était la suivante : si vous dites aux premiers ministres qu'il vous faut leur accord, ils vous le refuseront jusqu'à ce qu'ils aient obtenu ce qu'ils désirent. Vous obtenez de meilleurs résultats en leur disant que vous aimeriez obtenir leur accord, mais que, s'ils vous le refusent, vous agirez de la manière la plus appropriée dans le cadre de vos pouvoirs.

Constatant que le consensus était un luxe qu'il ne pouvait pas toujours se permettre, le gouvernement fédéral libéral commença à renoncer aux efforts pour l'obtenir. Il s'abstint parfois de consulter les provinces au sujet de questions qui les concernaient manifestement, sans se préoccuper de savoir si ces questions relevaient strictement de la compétence d'un palier de gouvernement ou d'un autre.

Le gouvernement fédéral modifia de façon unilatérale, en 1982 et en 1983, la *Loi sur le financement des programmes établis* de 1977 bien qu'il n'y ait pas eu de négociations depuis 1981. En décembre 1983, la ministre fédérale de la Santé dévoila la nouvelle *Loi canadienne de la santé*, qui déterminait les conditions que les provinces doivent remplir si elles veulent recevoir des fonds du gouvernement fédéral. Bien que le domaine des soins soit entièrement du ressort des provinces, il n'y eut aucune consultation avant la rédaction du projet de loi.

En mai 1983, le gouvernement fédéral déposa le projet de loi C-155, qui prévoyait des changements majeurs au système de transport des céréales dans l'Ouest, parmi lesquels l'abandon des tarifs statutaires du pas du Nid-de-Corbeau. Le gouvernement fédéral agissait dans le cadre de sa propre compétence, même si les effets de cette mesure sur l'économie des Prairies intéressaient nécessairement les gouvernements provinciaux. Dans un mémoire présenté au Comité permanent des transports de la Chambre des communes, le gouvernement de la Saskatchewan déclara :

En tant que gouvernement provincial, nous nous inquiétons particulièrement de tout changement que l'on pourrait apporter aux tarifs statutaires concernant le transport des céréales, car notre secteur agricole a une grande influence sur notre économie³.

Les gouvernements provinciaux ne firent pas partie du processus de consultation entrepris par le groupe de travail Gilson avant la rédaction de son rapport. Ce groupe consulta les divers groupes et particuliers intéressés dans l'Ouest; après avoir déterminé sa ligne de conduite, le gouvernement fédéral agit unilatéralement. De même, les provinces de l'Atlantique s'inquiétèrent lorsqu'elles apprirent que le gouvernement fédéral remettait en question de façon unilatérale les subventions versées aux Maritimes au titre du transport des marchandises.

En matière de justice, le gouvernement fédéral déposa une loi prévoyant la création d'un service civil du renseignement, sans consulter au préalable les gouvernements des provinces qui, en vertu de la Constitution, sont responsables de l'administration de la justice.

Lorsque les pourparlers avec le gouvernement de Terre-Neuve aboutirent à un échec, le gouvernement fédéral annonça unilatéralement, en juillet 1983, son plan de restructuration du secteur des pêches. (En septembre, les deux gouvernements conclurent une entente qui remplaça le plan annoncé en juillet.) Quelques jours plus tard, on annonça que le gouvernement fédéral reprenait en main la direction administrative des pêches au Québec, responsabilité qui avait été confiée à la province en 1922. Nulle consultation ne précéda cette annonce.

Depuis la défaite des Libéraux en septembre 1984, les Conservateurs ont exprimé le souhait de négocier des compromis avec les provinces, et il est donc possible que soit renversée la tendance aux mesures unilatérales. Cependant, cela reste à voir. Les gouvernements arrivent toujours au pouvoir animés du désir d'entretenir de bonnes relations; la mise à l'épreuve vient au cours des négociations intergouvernementales, et entre les groupes et le gouvernement.

L'insistance sur l'application directe des programmes

À cause du mécontentement suscité par le manque de transparence et d'obligation de rendre des comptes dans les programmes à frais partagés, le gouvernement fédéral préféra appliquer directement ses propres programmes plutôt que de mettre en oeuvre des projets conjoints avec les provinces. Dans son mémoire à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Donald Johnson, ministre d'État au Développement économique, proposa d'améliorer les rapports entre les deux ordres de gouvernement dans le domaine du développement économique. Reconnaissant que dans ce secteur la Constitution prévoit des responsabilités différentes, il affirma qu'il était logique que les programmes soient appliqués soit « directement », soit « parallèlement ». Le gouvernement fédéral avait donc de plus en plus tendance à financer des programmes directement, en contournant les gouvernements provinciaux.

Le développement rural à Terre-Neuve illustre cette situation. Lorsqu'en 1983 prit fin une entente quinquennale conjointe concernant

le financement du développement rural, le gouvernement provincial était fort intéressé à la renouveler. Le gouvernement fédéral décida unilatéralement qu'une telle entente n'était pas nécessaire, surtout du fait qu'il assurait 90 % du coût; il décida donc de financer les projets directement.

La même philosophie sous-tendait les Ententes de développement économiques et régionales (EDER), qui étaient censées remplacer les ententes cadres décennales de développement que le gouvernement fédéral avait signées avec chacune des provinces en 1974. Alors que ces dernières, au début du moins, mettaient l'accent sur l'exécution conjointe, par le gouvernement fédéral et les provinces, des programmes de développement économique, les EDER étaient axées sur une planification coordonnée par les deux ordres de gouvernement et sur la prestation parallèle des services.

Cette façon de voir repose sur la conviction que chaque gouvernement est le mieux placé pour déterminer les actions qui relèvent de sa compétence, raisonnement qui tend vers l'action unilatérale sans consultation. Le gouvernement fédéral ne fut pas le seul à agir de la sorte. Le Québec tenta en 1983 d'adopter une loi (projet de loi 38) qui visait à protéger la compétence exclusive de la province à l'égard des affaires municipales, en pénalisant toute municipalité qui acceptait des fonds du gouvernement fédéral. Pour sa part, le gouvernement fédéral désirait superviser les projets qu'il finançait en partie par l'entremise du programme de relance de l'aide à l'emploi (RELAIS). Cette distinction entre rapports avec les gouvernements des provinces et rapports avec les groupes de pression lui donne une plus grande souplesse et une plus grande marge de manoeuvre.

Les fonds fédéraux : transparence de leur origine et obligation d'en rendre compte

Un élément essentiel du nouveau fédéralisme concernait l'attitude du gouvernement fédéral vis-à-vis des paiements transférés aux provinces. Mécontent du manque de transparence et d'obligation de rendre compte des fonds versés dans le cadre des ententes de 1977 sur le Financement des programmes établis (FPE), le gouvernement fédéral s'efforça de s'assurer un meilleur contrôle de ces paiements. Le premier ministre Trudeau réaffirma en 1983 que :

le fédéralisme coopératif est mort [. . .] en ce sens que l'on s'attend à ce que le gouvernement fédéral remette de l'argent aux provinces qu'elles peuvent dépenser comme bon leur semble⁴.

Ottawa déposa le projet de loi canadienne de la santé qui imposait les normes nationales pour les programmes provinciaux d'assurance-santé et prévoyait les sanctions pour les provinces qui ne les respecteraient pas. Par ailleurs, le projet de loi exigeait que les provinces fournissent au

gouvernement fédéral des renseignements sur le fonctionnement de leurs programmes.

Le gouvernement fédéral considérait qu'on n'affichait pas suffisamment son rôle dans les programmes pour lesquels il versait des fonds importants. Trudeau déclara que :

lorsque le gouvernement fédéral donnait de l'argent des contribuables pour aider les provinces à appliquer un projet quelconque, il était essentiel que les contribuables prennent conscience de l'emploi et de l'usage de ces fonds⁵.

Le projet de loi canadienne de la santé exigeait que l'on reconnaisse dûment les fonds qu'octroyait le gouvernement fédéral aux programmes provinciaux d'assurance-santé.

De plus, on déposa une modification à la *Loi sur le financement des programmes établis* (FPE) de 1977, qui représentait une tentative de mieux régler les fonds transférés aux provinces. Les ententes du FPE reposaient sur le principe du « financement global », c'est-à-dire que les provinces pouvaient répartir comme bon leur semblait un paiement fédéral de transfert entre les secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire, ou elles pouvaient simplement le dépenser comme elles le désiraient.

Le projet de loi C-150, réintroduit en 1984 sous forme du projet de loi C-12, fit une nette distinction entre la contribution versée par Ottawa au titre de la santé et celle destinée à l'enseignement postsecondaire; il décidait arbitrairement de séparer les deux secteurs, puis déterminait la contribution fédérale en fixant un plafond d'augmentation différent pour chacun des secteurs. Cette mesure va à l'encontre du principe même du financement global.

La compression des dépenses fédérales

Les gouvernements des provinces se sont plaints des réductions apportées aux engagements financiers du gouvernement fédéral en matière de programmes provinciaux, notamment au chapitre de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Le gouvernement déposa à la Chambre des communes, le 2 mai 1983, une modification à la loi de 1977 sur le FPE⁶ sans consulter les provinces au préalable. Ce projet de loi fixait le niveau de la contribution en espèces que verserait le gouvernement fédéral aux provinces. Par la suite, l'augmentation du crédit destiné à l'enseignement fut plafonnée pour correspondre au programme de restrictions des « 6 et 5 % » lancé par le gouvernement fédéral.

Les conséquences étaient triples : les recettes des provinces au titre des programmes sociaux étaient limitées; c'était un abandon du principe du financement global; et cela supprimait l'élément de prévisibilité que procurait l'adoption du Financement des programmes établis en 1977. Les provinces subissent maintenant d'année en année la menace de

coups budgétaires draconiennes imposées par le gouvernement fédéral. Dans un document, le gouvernement de l'Alberta a déclaré :

Ces modifications illustrent la détermination du gouvernement fédéral d'agir unilatéralement dans un secteur qui influe directement sur la capacité fiscale des provinces⁷.

Le retour à des normes nationales

À Ottawa, le 8 juillet 1983, lors d'une réunion avec les représentants des organes d'information de l'Ouest, le premier ministre Trudeau a déclaré :

Je crois que l'on a tenté d'affaiblir le droit et le devoir du gouvernement national de s'exprimer au nom de l'ensemble du pays, comme il se doit de le faire, puisqu'il est le seul gouvernement qui, sur le plan territorial, englobe tout le Canada. Le fédéralisme de concertation ne peut donc remplacer ce que je considère comme un élément essentiel du fédéralisme : lorsque l'on peut démontrer que la volonté nationale l'emporte sur la volonté d'une région, la volonté nationale doit dominer [. . .] Mais qu'est-ce qui est bon, qu'est-ce qui est dans l'intérêt du Canada? À mon sens, le bien collectif du Canada est plus important que le bien collectif d'une province; par conséquent, les Canadiens devraient exprimer une volonté nationale par l'entremise de leur gouvernement quand surgissent de tels conflits, et ceux-ci devraient être réglés par voie de scrutin ou de référendum, et non pas par une sorte de mise en balance de personnes comme le fait le fédéralisme de concertation⁸.

C'est dans le projet de loi canadienne de la santé que cette tentative pour définir et faire appliquer des normes nationales est la plus évidente. Cette nouvelle loi est conçue principalement pour garantir que les normes nationales sur les services médicaux et hospitaliers assurés soient clarifiées et maintenues. Elle comprend des sanctions appropriées pour les provinces qui refuseraient d'observer les normes nationales dans leurs programmes provinciaux.

Les sentiments de défiance

En se fondant sur plusieurs années d'expérience, Louis Bernard a indiqué ce qu'il pensait de l'état des relations fédérales-provinciales en 1978. Il considérait qu'elles étaient très médiocres et s'étaient détériorées principalement au cours des négociations relatives aux ententes de financement des années 1960 (notamment au sujet des programmes à frais partagés, comme les régimes d'assurance-santé) ainsi que celles ayant trait à la réforme constitutionnelle qui furent entamées à la fin des années 1970. Cela se solda par une « détérioration sérieuse du climat de confiance réciproque » (Bernard, 1979). Plusieurs mesures fédérales continuent de soulever le ressentiment des gouvernements provinciaux.

Dans une déclaration qui suivit la conférence des premiers ministres de 1983, Grant Devine, premier ministre de la Saskatchewan, déclara que le désir apparent du gouvernement fédéral d'aborder de façon unilatérale la question du financement des soins de santé le troublait. Il estimait que cette façon d'agir n'était pas conforme à l'esprit de collaboration permanente entre les deux ordres de gouvernement que le premier ministre avait incité ses homologues des provinces à maintenir. Il y a aussi la sempiternelle question de la fixation du prix du pétrole, au sujet de laquelle les intérêts des provinces productrices diffèrent de ceux des provinces consommatrices, industrialisées et populeuses. Le gouvernement fédéral est presque forcé de prendre parti, et les deux camps jugeront vraisemblablement que la question aura été réglée de façon « unilatérale ».

Les réunions bilatérales

Il n'y a eu qu'une seule conférence des premiers ministres en 1983 (au mois de mars), et elle a porté sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones. Selon la Constitution canadienne, qui a reçu la sanction royale en avril 1982, cette conférence devait être tenue dans l'année qui suivait. La dernière conférence des premiers ministres sur l'économie datait de janvier 1982 et l'on considère en général qu'elle a échoué. Ce que l'on en retient essentiellement est une déclaration du premier ministre Trudeau : « Le fédéralisme coopératif est mort. » C'est en 1978 qu'avait été tenue la réunion précédente sur l'économie.

À la fin de 1983, Giles Gherson, du *Financial Post*, écrivait :

Aujourd'hui, le gouvernement fédéral s'évertue à éviter les situations qui pourraient provoquer une confrontation avec toutes les provinces en même temps. La nouvelle méthode consiste à entretenir des relations bilatérales dans l'espoir que des tractations avec un seul interlocuteur permettront d'empêcher que des problèmes maîtrisables par définition se transforment en luttes majeures pour le pouvoir⁹.

En 1978, le gouvernement albertain proposa que la Constitution rende obligatoire la tenue d'une conférence annuelle des premiers ministres¹⁰. Dans un communiqué publié lors d'une conférence tenue en août 1983, les premiers ministres des provinces demandèrent de pouvoir rencontrer individuellement le premier ministre du Canada dans les diverses capitales provinciales. L'attitude des premiers ministres avait, elle aussi, changé : ils étaient guidés par la prudence, craignant que le gouvernement fédéral ne se serve d'une conférence des premiers ministres à des fins électorales.

La diminution des conflits

Malgré ces diverses tendances qui s'écartent du « fédéralisme coopératif », de grands progrès furent récemment accomplis dans les relations

fédérales-provinciales. Des ententes bilatérales importantes furent signées en 1983, dont de nouveaux accords avec l'Alberta et la Saskatchewan concernant la détermination du prix du gaz et du pétrole, pour tenir compte de la baisse des prix du pétrole sur le marché mondial. On conclut également d'importantes ententes avec les provinces de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse au sujet de la restructuration du secteur des pêches. Malgré la tendance croissante du gouvernement fédéral à financer seul des projets, des ententes bilatérales concernant des programmes à frais partagés continuèrent à être signées entre Ottawa et les dix gouvernements provinciaux pour divers projets de travaux publics (souvent dans des régions souffrant d'un taux de chômage élevé) s'inscrivant dans le cadre de programmes de création d'emplois.

La récession est un facteur qui contribua à atténuer les conflits dans les relations fédérales-provinciales. En un sens, elle força les gouvernements à travailler ensemble. Les divers gouvernements adoptèrent des politiques fiscales et des budgets similaires du fait qu'ils avaient à faire face à des problèmes de restrictions occasionnés par la récession. Il y eut un effort concerté pour éviter les conflits en matière de politique fiscale. Pendant toute l'année 1983, les autorités firent appel à maintes reprises à la collaboration des deux ordres de gouvernement, surtout en matière de politique économique. En coordonnant leurs politiques fiscales et leurs budgets, les gouvernements s'efforcèrent d'atteindre des objectifs économiques communs. Par ailleurs, compte tenu de la fragilité de l'économie, il fallait inspirer confiance aux investisseurs et aux consommateurs.

Les premiers ministres des provinces de l'Ouest se réunirent le 2 février 1983 et insistèrent pour que le gouvernement fédéral et les provinces collaborent davantage dans la lutte contre le chômage et la récession. Ils perçurent chez le gouvernement fédéral une nouvelle volonté de travailler avec les provinces¹¹.

Au cours de l'exercice 1982-1983, les ministres des Finances fédéral et provinciaux se réunirent à trois reprises. Les participants convinrent que ces rencontres furent plus conciliantes que les précédentes; tous reconnurent la nécessité de travailler ensemble. Le représentant de l'Île-du-Prince-Édouard déclara :

L'atmosphère de ces réunions a été bien moins tendue que celle des rencontres de l'année précédente, et un certain consensus s'est dégagé du grand nombre de questions économiques et financières qui ont été abordées¹².

Dans une lettre adressée au président de la conférence des premiers ministres tenue en août 1983, le premier ministre Trudeau souligna l'importance de la collaboration et la nécessité que les gouvernements travaillent de concert pour améliorer la situation économique :

Le gouvernement du Canada est déterminé à continuer de chercher une combinaison plus efficace de politiques économiques et à le faire en collaboration étroite avec les gouvernements des provinces ainsi qu'avec les

milieux d'affaires et les organismes syndicaux [. . .] Nous ne pensons pas détenir toutes les réponses¹³.

Même si certains des premiers ministres condamnèrent cette attitude en la qualifiant de « manège politique », d'autres estimèrent qu'Ottawa s'intéressait véritablement aux avis des gouvernements provinciaux sur la politique économique.

Il y eut un certain nombre de demandes, principalement de la part des provinces, en faveur d'un renouveau de la collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Dans un document de 1983, le gouvernement de l'Alberta demanda un retour à la consultation et à la collaboration¹⁴. Il soutint que la croissance économique du pays dépendait de la collaboration des gouvernements dans une atmosphère de stabilité et de confiance. Le même thème fut exprimé à la conférence annuelle des premiers ministres.

La réorientation des ressources et des priorités des gouvernements, et des Canadiens en général, a peut-être été l'une des raisons pour lesquelles la récession économique de 1981–1983 a contribué à réduire les conflits et la tension qui caractérisaient tant les relations intergouvernementales depuis quelques années. Tous les gouvernements se penchaient sur des problèmes économiques. Leur esprit de combativité s'était en grande partie émoussé. En général, les conflits de compétence qui opposaient le gouvernement fédéral et les provinces s'apaisèrent. L'économie devint l'aspect dominant du programme public, et tous les gouvernements concentrèrent leurs ressources sur la récession. Jeffrey Simpson écrit :

Tout est calme pour le moment sur le front fédéral-provincial. Les deux camps — sans parler du public — sont épuisés par la lutte pour le rapatriement. La récession a mis fin aux aspirations ambitieuses des provinces dominatrices¹⁵.

La récession avait également ébranlé la population canadienne. Comme l'indiqua le premier ministre Davis de l'Ontario, « le public est passablement fatigué de la confrontation ». On estimait généralement que l'électorat souhaitait la collaboration des deux ordres de gouvernement.

Le sentiment général que des élections fédérales étaient imminentes s'ajouta à l'effet de la récession pour tempérer l'attitude des divers gouvernements. On notait des signes que, dans certains secteurs d'intérêt politique, les provinces avaient décidé d'attendre le départ du gouvernement libéral.

Les Conservateurs de l'opposition maintinrent pendant toute l'année 1983 une avance considérable dans les sondages d'opinion publique et, aux yeux d'un grand nombre de personnes, un changement de gouvernement fédéral semblait inévitable. On considérait en général que la plupart des premiers ministres des provinces auraient préféré traiter avec le Parti progressiste conservateur au fédéral (sept des dix gouvernements

provinciaux étaient dirigés par le Parti conservateur, un huitième par le Crédit social et le Québec par le Parti québécois). En outre, les rapports intergouvernementaux s'étaient détériorés au cours des années turbulentes du gouvernement Trudeau, surtout à cause des procédés du nouveau fédéralisme.

L'élection de Brian Mulroney au poste de chef du Parti conservateur fédéral renforça cette attitude des provinces. Un grand nombre des premiers ministres semblaient croire qu'ils pourraient mieux s'entendre avec lui qu'avec le gouvernement libéral. Ce sentiment reposait sur la position qu'avait adoptée le Parti libéral dans le passé sur des questions comme les paiements de transfert et l'extraction du pétrole au large des côtes. En outre, les provinces étaient encouragées par les propos de Mulroney, qui montraient sa détermination de revenir au fédéralisme coopératif. La question fut mise en suspens lors de la démission de Pierre Trudeau, quand John Turner fut choisi comme chef du parti et premier ministre, et décréta la tenue d'élections générales le 4 septembre 1984. La victoire des Conservateurs ouvre la porte à de nouvelles relations entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Il est trop tôt pour faire de longues spéculations sur les perspectives d'avenir. On ne sait toujours pas ce que sont les relations normales : celles des tensions fédérales-provinciales au cours des dernières années du gouvernement Trudeau ou celles d'harmonie relative de la période de fédéralisme coopératif sous le gouvernement Pearson. Et l'on ne sait pas non plus si l'amélioration de l'activité économique nationale fera resurgir les tensions ou amènera une nouvelle période de bonne volonté. Cela dépendra beaucoup de l'incidence des changements sur les régions et encore plus de l'attitude des dirigeants des gouvernements et de leur désir d'apporter des changements aux structures institutionnelles et aux politiques. Bien entendu, les rapports entre Québec et Ottawa sont fondamentaux et ils dépendent d'un certain nombre de facteurs.

Les faits nouveaux qui surviennent sur la scène fédérale-provinciale peuvent avoir une influence sur l'interaction des gouvernements et des groupes de pression. Il est possible que, lorsque les relations entre les deux ordres de gouvernement sont mauvaises, les intérêts non gouvernementaux, et plus particulièrement les milieux d'affaires, aient plus de chances d'être consultés sérieusement dans le cadre du processus d'élaboration des politiques. Un gouvernement peut, dans sa lutte contre un autre, considérer certains groupements d'intérêt comme des alliés. De plus, en prenant des décisions unilatérales et, par conséquent, en contournant l'autre palier de gouvernement, il peut être davantage porté à faire appel au concours des groupes de pression.

On pouvait déjà noter que de tels changements s'amorçaient au cours des dernières années du gouvernement Trudeau. Lors du débat entourant le projet de loi S-31, par exemple, des groupes de pression se rangèrent soit du côté du gouvernement fédéral, soit du côté du gouver-

nement du Québec, selon leurs intérêts. La politique du gouvernement fédéral au sujet des tarifs du pas du Nid-de-Corbeau reposait en grande partie sur les recommandations du groupe de travail Gilson, qui avait consulté des groupes et des particuliers, mais non les gouvernements provinciaux.

On ne sait avec certitude ce que l'avenir nous réserve. L'une des grandes préoccupations du premier ministre Mulroney, élu depuis peu, est de rétablir l'esprit de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces. Si l'influence des groupes de pression s'accroît quand les relations entre les deux ordres de gouvernement sont acrimonieuses, est-il possible que le retour à une ère de bonnes relations entre les gouvernements soit préjudiciable aux groupes de pression? Brian Mulroney a promis d'inclure *et* les gouvernements provinciaux *et* les groupes de pression dans ses efforts pour obtenir un consensus national. Il reste à voir si l'instauration de bonnes relations avec l'un se fait nécessairement aux dépens de l'autre.



Les groupes de pression et le partage des pouvoirs

Quels sont les problèmes actuels qu'engendrent les rapports entre les groupes et les gouvernements dans l'État fédéral? Quelle est l'incidence du partage des pouvoirs sur les groupes? Dans quelle mesure les groupes sont-ils forcés d'adapter leur comportement et leur structure aux réalités du partage des pouvoirs? Quel effet l'action des groupes a-t-elle sur le fonctionnement du système fédéral? Peut-on se servir de formulations théoriques pour expliquer comment les groupes influencent le gouvernement, ou en sont empêchés, dans un milieu fédéral? Quelle influence les groupes ont-ils sur l'équilibre du pouvoir entre les deux ordres de gouvernement? Comment leurs actions influent-elles sur les relations intergouvernementales, et comment prennent-ils part à ce processus?

L'effet sur les groupes

Si l'on accepte l'affirmation selon laquelle les possibilités d'influencer les décisions de l'État dépendent en partie de la structure d'un groupement d'intérêt, de son fonctionnement et de ses contacts avec les décideurs, cela signifie que le partage des pouvoirs influe sur la capacité d'un groupe de pression d'atteindre ce but. Pour pouvoir entrer en contact avec les autorités gouvernementales, les groupes de pression doivent tenir compte de la manière dont le pouvoir est réparti au sein du système politique. (Cela est particulièrement vrai au Canada, où aucun effort sérieux n'a été fait pour conférer un caractère officiel au rôle du secteur privé dans le processus d'élaboration des politiques.) Cette adaptation influe en retour sur la structure et le fonctionnement du groupe. Le fédéralisme a une forte influence sur la détermination des caractéristiques structurelles de la vie canadienne. La tension inhérente

entre la dynamique du fédéralisme et celle des groupes de pression plonge automatiquement ces groupes dans des situations de tension.

Le langage politique du fédéralisme, qui est conçu pour orchestrer la concurrence et la coopération entre les groupes territoriaux et leurs gouvernements, est nécessairement hostile à une expression politique nationale des classes. (Cairns, 1977, p. 719)

Le fédéralisme dresse des obstacles devant les alliances et coalitions de personnes qui poursuivent des intérêts fonctionnels en plaçant certains intérêts définis territorialement hors du jeu de la concurrence ouverte avec les autres intérêts de la société. Par exemple, au Québec, les Canadiens français peuvent se reposer sur le pouvoir constitutionnel du gouvernement provincial pour la défense des aspirations canadiennes-françaises, sans avoir à se battre avec les groupes culturels minoritaires au Canada pour être reconnus par le gouvernement. De ce fait, un changement vers une société plus pluraliste pourrait menacer la stabilité politique d'un pays comme le Canada, où la reconnaissance ouverte de l'intégrité régionale a été d'une importance cruciale pour obtenir que le Québec reste en faveur de la Confédération.

De même, les différentes façons dont le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces perçoivent l'intérêt public entravent le bon fonctionnement des groupes de pression :

Le gouvernement fédéral retire des avantages politiques de la présentation de ses revendications en termes de droits et obligations des citoyens, mais cela occasionne un conflit direct avec les revendications faites par les provinces pour le compte de leurs administrés, conflit qui trouve sa solution dans le processus fédéral. (Ibid., p. 718)

Paul Pross estime que les communautés politiques peuvent façonner des systèmes politiques provinciaux qui revêtent un caractère distinctif; ces systèmes, à leur tour, influent sur les caractéristiques des groupes de pression (1976, p. 132).

Même là où les formes constitutionnelles sont homogènes, comme dans le cas des provinces, il y a de bonnes raisons de croire que des climats politiques provinciaux distinctifs peuvent conditionner le genre de légitimité et de possibilités d'influence qui sont des éléments essentiels de la politique des groupes. (Chandler et Chandler, 1979, p. 72)

Un examen des effets des cultures politiques dans différentes régions du pays révèle d'importantes variations régionales : dans les provinces de l'Atlantique, l'activité des groupes a été relativement facile dans le passé, étant donné que le système traditionnel des partis, basé sur le favoritisme, a résisté aux pressions exercées en faveur d'une orientation vers la méritocratie qui accompagne habituellement la montée de l'État bureaucratique. (Cependant, un changement pourrait être en cours.) La politique des groupes est un phénomène assez récent au Québec, où

l'Église et les partis ont été les principaux agents de la définition des valeurs. On y a encore parfois le sentiment que les groupes de pression sont un moyen illégitime de participer au système politique. En Ontario, par contre, il existe sur ce plan un milieu énergique où croissent les groupes institutionnalisés et ceux à objectif spécifique; l'activité des groupes dans l'Ouest est aussi dynamique. En Colombie-Britannique, les groupes sont considérés comme hostiles les uns aux autres et hautement concurrentiels; dans les provinces des Prairies, on considère que les groupes de pression représentent les valeurs reconnues par la communauté (Pross, 1976, p. 139 et 140).

Ceux qui participent à la vie politique fédérale s'éloignent des particularismes régionaux :

Autrement dit, dans chacune des provinces, le comportement des groupes de pression manifeste une tension permanente entre l'attraction des tendances nationales du gouvernement fédéral et du comportement plus caractéristique que l'on exige de ceux qui oeuvrent sur la scène politique provinciale. (Ibid., p. 132)

L'opposition entre la définition des intérêts en termes de communauté et leur définition dans le langage abstrait des droits peut s'avérer particulièrement marquée pour les groupes de pression quand ce conflit se manifeste dans la structure d'un groupe donné. Au Canada, cela s'est produit dans un certain nombre d'organismes nationaux dont le chapitre au Québec préfère associer ses intérêts à la province plutôt qu'à la nation dans son ensemble :

Quand la répartition des fonctions entre les deux ordres de gouvernement est matière à controverse, les organismes qui comprennent d'importants éléments des deux communautés culturelles sont soumis à de graves tensions internes lorsque les Canadiens français du Québec souhaitent que leur province dispose de pouvoirs exclusifs pour traiter de questions qui, de l'avis des autres Canadiens, ressortissent au gouvernement fédéral.

(Smiley, 1970, p. 125)

Un grand nombre de Québécois et leurs associations ont grandement à coeur de défendre et de protéger les droits, les institutions et les coutumes des Québécois francophones, surtout en matière de langue, d'enseignement, de religion et de culture. Cette attitude a occasionné la formation d'un grand nombre d'« associations parallèles » de langue française, mais qui se préoccupent des mêmes questions de fond que les associations « nationales » ou dites bilingues. Cela s'est produit, surtout depuis la prise de conscience accélérée des Québécois dans les années 1960, dans les secteurs où l'association nationale était devenue anglophone de fait, tout en affectant habituellement d'être bilingue. L'élément francophone était toujours minoritaire et voyait souvent la majorité anglophone rejeter ses opinions ou passer outre à celles-ci. Ce sentiment de frustration occasionna des protestations et, dans de nom-

breux cas, se solda soit par la scission en deux associations (l'une anglophone et l'autre francophone), soit, plus souvent, par la création d'une nouvelle association francophone distincte exprimant les préoccupations des Québécois. L'ancienne association nationale bilingue subsistait habituellement, affirmant continuer de représenter les deux groupes linguistiques dans le domaine en question. Cette tendance à former des associations québécoises distinctes devint particulièrement courante dans les sociétés savantes, dans le mouvement syndical et dans les organismes d'affaires, comme le Conseil du patronat du Québec et la Chambre de commerce du Québec, ainsi que dans les associations agricoles et professionnelles. Même quand on ne constituait pas d'association québécoise distincte, l'aile québécoise de l'association nationale recevait ou assumait habituellement une plus grande autonomie que les autres groupes régionaux et, bien sûr, fonctionnait en français.

Cette formation d'organismes distincts pour les francophones semblait la seule façon de régler avec certitude le problème de la sous-représentation dans les organismes « nationaux », dans lesquels les francophones ne détenaient qu'environ 10 % des postes administratifs, alors qu'ils représentaient 28 % environ de la population canadienne (Bernard, 1977, p. 263). Cette sous-représentation est principalement imputable au faible degré de participation des francophones dans les associations bénévoles ainsi qu'à leur sous-représentation dans le monde des affaires en général. Enfin, on peut aussi l'attribuer au fait qu'ils ont aujourd'hui tendance à être membres de l'organisation francophone plutôt que de l'organisation nationale. Pour combattre la tendance des associations nationales à affirmer qu'elles représentent l'ensemble du pays, et aussi pour faire connaître leurs propres opinions, souvent différentes, les francophones sont allés assez loin dans la création d'organismes parallèles.

Une fois établis, ces groupes francophones ont tendance à nouer des liens plus étroits avec le gouvernement du Québec qu'avec Ottawa, phénomène qui se produit particulièrement dans les secteurs qui relèvent de la compétence provinciale. Cette pression exercée sur le gouvernement du Québec tend à le pousser encore plus loin dans la voie de l'autonomie (*ibid.*, p. 263–266).

Le rôle du lobby des femmes dans les débats constitutionnels de 1980 à 1981 en est un bon exemple. Une participante, Chaviva Hosek, soutient qu'il a été très difficile de s'entendre sur une action unifiée parce que « les femmes vivaient dans des provinces différentes, étaient membres de partis politiques différents et avaient des opinions différentes sur le rapatriement » (1983, p. 283). Les femmes du Québec désiraient que les provinces soient responsables des droits civils parce qu'elles percevaient que le gouvernement du Québec était à l'avant-garde sur un grand nombre de questions intéressant les femmes, tandis que les femmes du Canada anglophone étaient incitées à appuyer l'autorité du

gouvernement fédéral dans ce domaine à cause de l'intérêt médiocre des premiers ministres des autres provinces à l'égard des questions féminines. On peut dire qu'en général le fédéralisme est une force qui va à l'encontre de la dynamique habituelle du processus des groupes de pression. (Nous verrons plus tard que certains groupes s'efforcent de tirer parti de la situation.) En imposant une forme d'action collective (basée sur le territoire à une autre forme d'action (basée sur une concurrence fonctionnelle et pluraliste), le fédéralisme exacerbe les tensions externes et internes, qui seraient moins marquées si les groupements d'intérêt fonctionnaient dans un système unitaire. Voyons maintenant ces caractéristiques.

Le simple fait que les pouvoirs soient partagés a un effet sur la formation des groupes de pression. Pross fait remarquer que les groupes institutionnalisés dominent au niveau fédéral, tandis qu'à la fois des groupements d'intérêts particuliers et des groupes institutionnalisés fonctionnent au palier provincial. Ces derniers se situent parfois au niveau provincial pour répondre à des réalités politiques et économiques (p. ex. l'industrie pétrolière en Alberta), mais, en ce qui concerne les groupements d'intérêts particuliers, ce sont un certain nombre de facteurs d'ordre structurel qui les attirent au niveau provincial :

[. . .] la responsabilité constitutionnelle, la proximité physique et la nature relativement indifférenciée de l'Administration provinciale créent un milieu plus accueillant pour les groupes dont la structure organisationnelle est faible. (Pross, 1976, p. 135)

Ainsi, l'existence d'unités politiques régionales de faible envergure a favorisé la création de groupements d'intérêts particuliers, qui ne possèdent pas les ressources nécessaires pour établir des relations permanentes à l'échelon fédéral. Cela ne les a pas empêchés de faire des démarches auprès du gouvernement fédéral pour que celui-ci intervienne quand les provinces s'opposaient à leurs intérêts. Par exemple, des coalitions de la santé de toutes les régions du pays se sont servies du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (groupe de travail Breau) comme moyen d'obtenir que le gouvernement fédéral force la main des gouvernements provinciaux au sujet de la surfacturation et des frais modérateurs. En outre, les groupes qui approuvent l'avortement et la peine de mort et ceux qui s'y opposent ont exercé des pressions sur les deux ordres de gouvernement. Ces démarches ont été facilitées par l'établissement de structures plus ouvertes et officielles pour accueillir la contribution des groupes au palier fédéral. Ces dernières années, le gouvernement fédéral a manifesté le désir de créer de nouveaux mécanismes de consultation et d'amplifier les anciens. Ce lien entre le centre et les réseaux locaux pourrait avoir une incidence intéressante sur l'intégration nationale. La tendance qu'ont les groupements d'intérêts particuliers à définir leurs

intérêts de manière fonctionnelle et à mettre l'accent sur les droits individuels par opposition au gouvernement veut confirmer la vision atomiste de la société que le gouvernement fédéral (libéral) a récemment exposée. Ensuite, les liens entre le gouvernement fédéral et les organismes communautaires permettent de court-circuiter les provinces sans nécessairement détruire les identités régionales. Le lien direct entre le gouvernement fédéral et les régions au palier local pourrait favoriser la décentralisation au-delà du palier provincial, malgré le partage constitutionnel des pouvoirs. La *Charte des droits et libertés* a donné aux groupes la possibilité d'élargir leurs activités.

La façon dont les pouvoirs sont partagés entre les deux ordres de gouvernement est très importante pour le sort des groupes de pression et de leurs intérêts. David Kwavnick cite l'exemple de la Fédération canadienne des étudiants pour justifier son affirmation selon laquelle « la force et la cohésion des groupes de pression auront tendance à refléter la force du secteur gouvernemental particulier auquel ils ont accès » (Kwavnick, 1975, p. 72). Le financement direct des universités par le gouvernement fédéral a mené, en 1951, à la réorganisation de la National Federation of Canadian University Students, qui est devenue la Fédération canadienne des étudiants (FCE) en 1964. Ce nouvel organisme se logea à Ottawa, source du financement des universités. Cependant, en 1966, Ottawa décida d'octroyer les fonds destinés aux universités par l'entremise des provinces, et en 1968 la FCE n'était plus que l'ombre d'elle-même; en 1969 elle s'effondra parce qu'il ne lui restait plus rien à faire.

Toute nouvelle orientation du partage des pouvoirs peut influencer non seulement la structure et le fonctionnement d'un groupe mais aussi nuire sérieusement à ses intérêts. Une réunion constitutionnelle tenue en février 1979 faillit déboucher sur le transfert aux gouvernements provinciaux de la responsabilité des questions liées au divorce. Si ce changement était intervenu, il aurait eu pour les femmes des conséquences profondément inégales et, dans certaines provinces, inéquitables. L'application des règles de garde et de pension alimentaire serait devenue extrêmement difficile à cause des différences entre les lois provinciales. Au cours du processus de rapatriement de la Constitution, cet incident a servi à « rappeler de façon symbolique ce qui pourrait survenir aux intérêts des femmes lorsque aucune femme avertie ne siège à la table où les premiers ministres font leurs compromis » (Hosek, 1983, p. 284).

L'avènement du fédéralisme coopératif après la Seconde Guerre mondiale constitua une étape des plus importantes dans le partage des pouvoirs et dans l'effet que cela eut sur les groupes de pression. Avant 1940, alors qu'existait une forme plus classique de fédéralisme, les groupes étaient d'ordinaire assemblés autour du palier de gouvernement qui était responsable de leurs intérêts et dont les politiques les con-

cernaient le plus. Seuls les groupes dont les activités ressortissaient à des compétences concurrentes jugèrent nécessaire de disposer d'organismes fédéraux et provinciaux distincts. Le changement de cette tendance est essentiellement imputable à « la tentative faite par le Canada pour obtenir les avantages de l'État-providence sous l'égide du fédéralisme coopératif » (Pross, 1976, p. 141). Comme le montre l'exemple de la Fédération canadienne des étudiants de Kwavnick, « quelques groupes ont subi de cuisants revers de fortune à mesure que s'élaboraient les accommodements de compétences » (*ibid.*).

La plupart des groupes se sont adaptés aux structures nouvelles et complexes établies pour faciliter la collaboration fédérale-provinciale. Ce nouvel accent mis sur les relations intergouvernementales transforma le comportement des groupes de pression à mesure qu'ils s'adaptaient à la situation. Leur nombre s'accrut, car de nombreux groupes institutionnalisés adoptèrent des structures fédérales afin d'être en mesure de traiter avec les deux ordres de gouvernement. Les organismes provinciaux établirent des sièges nationaux, et les organismes nationaux établirent des sections constituantes dans les provinces. Cependant, Alan Cairns fait remarquer que la plupart des organismes nationaux agissent comme des confédérations malgré leur structure fédérale :

Les sections provinciales reflètent les préoccupations locales de leurs membres, qui s'identifient souvent à l'organisme de la province chargé d'administrer les politiques provinciales qui les concernent. En conséquence, les directions nationales se réduisent parfois à un assemblage de particularismes provinciaux contradictoires incapables d'en arriver à une position sur les politiques proposées par Ottawa. (Cairns, 1977, p. 714)

Helen Jones Dawson définit ainsi la contradiction à laquelle se heurtent les groupes fédéraux : ils ont besoin de leur clientèle provinciale pour garder leurs effectifs, mais il leur serait impossible de formuler une politique nationale s'ils allaient trop loin pour les satisfaire :

Par conséquent, nombre de groupes de pression nationaux se retrouvent souvent devant le paradoxe suivant : si un organisme provincial permet que des considérations nationales, plutôt que locales, influencent trop profondément ses politiques, il perd l'appui de sa clientèle locale; en conséquence, l'influence politique de l'organisation nationale diminue. Cependant, si les organismes provinciaux se conforment de trop près aux politiques entérinées au niveau local, il peut s'avérer impossible de parvenir à une forme quelconque de politique nationale. (Dawson, 1975, p. 31)

Cette situation cause moins de difficultés aux groupes dont les intérêts relèvent de la compétence des provinces, mais elle peut susciter de graves problèmes aux organismes nationaux qui tentent d'exercer une influence sur les politiques au palier fédéral. La situation est exacerbée par le fait que les sections provinciales contournent parfois les orga-

nismes nationaux et s'adressent directement au ministre compétent de la région, ou demandent aux gouvernements provinciaux d'influencer le gouvernement fédéral au sujet d'une question donnée. Ces manoeuvres offrent l'avantage d'étendre les contacts du groupe avec le gouvernement, mais elles minent en même temps l'autorité de l'organisme national qui est censé représenter ses membres.

La confusion, occasionnée par le fédéralisme coopératif, qui règne dans les domaines de compétence est une autre source de difficultés pour les groupes de pression. Garth Stevenson a soutenu qu'un effet du fédéralisme est de tenir un grand nombre de questions en dehors de la scène nationale, notamment les conflits de classes, étant donné que ses éléments sont régis par des classes. Cela va peut-être dans le sens de ce que Dawson évoque :

Il est possible que les groupes de pression considèrent que la conséquence politique la plus désespérante de la structure constitutionnelle du Canada est le fait que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces justifient leur inaction en invoquant chacun leur manque de compétence.

(*Ibid.*, p. 32)

Parfois, les groupes de pression nuisent à leurs rapports avec les deux paliers de gouvernement en se montrant peu soucieux ou simplement ignorants des réalités constitutionnelles du système. Les conflits de compétence entre les gouvernements peuvent prendre des années à se régler. Dans l'intervalle, l'incertitude peut exacerber au sein des groupes les tensions régionales qui reflètent les différences d'attitude entre les gouvernements. Lorsque les problèmes sont réglés, la décision peut entraîner la réorganisation, voire la disparition, du groupe. L'absence de lois uniformes (comme dans le domaine du droit du travail) peut aussi influencer sur la cohésion des groupes. Comme les sections constituantes se concentrent sur des situations différentes, leurs intérêts changent, et il peut devenir difficile de parvenir à un consensus. Contrairement aux partis politiques canadiens, les groupes de pression ne peuvent maîtriser les tensions fédérales en séparant les associations fédérales des associations provinciales à cause de leur manque de ressources et d'influence (Cairns, 1977, p. 714).

L'expansion du fédéralisme coopératif et, plus tard, du fédéralisme de concertation a eu tendance à drainer les ressources financières des groupes de pression. Comme ils doivent être prêts à agir à l'un ou l'autre palier de gouvernement, ils doivent disposer à ces deux niveaux des bureaux et du personnel nécessaire sous peine de perdre de l'influence. Cela signifie que les groupes ont moins de ressources à consacrer à leurs fonctions sociales, qui sont essentielles pour assurer la cohésion du groupe et, ce qui est peut-être plus important encore, moins d'argent pour rémunérer les spécialistes qui doivent rédiger des mémoires de

grande qualité défendant les politiques proposées. Si Hugh Faulkner a raison lorsqu'il déclare qu'une saine gestion (et non le montant absolu d'argent disponible) est maintenant le facteur capital de toute participation fructueuse au processus d'élaboration des politiques, on peut alors dire que l'avènement du fédéralisme coopératif a amoindri l'influence réelle des groupes de pression en alourdissant le fardeau qu'ils ont à supporter (Faulkner, 1982, p. 252). Les groupes de pression disposent essentiellement de deux moyens de surmonter ces difficultés : restreindre leurs activités au niveau national ou s'efforcer d'obtenir une aide financière du gouvernement. Contrairement aux petits groupes de citoyens qui ont proliféré depuis les années 1960, les groupes établis ont été fort peu enclins, avec raison peut-être, à accepter l'aide du gouvernement, dans la crainte d'une cooptation du bureau national. Selon Helen Jones Dawson (1975, p. 33 et 34) :

Les problèmes financiers peuvent aider à expliquer l'une des caractéristiques particulières des groupes canadiens : leur attitude à l'égard des sièges nationaux. Ces groupes sont peu enclins à établir un bureau national, encore moins à le situer à Ottawa, et déterminés à le maintenir pauvre et petit.

Bien que cette attitude semble contraire aux véritables intérêts des groupes concernés, elle reflète peut-être leur sentiment d'impuissance accrue au sein du système politique. L'officialisation de structures d'élaboration des politiques, en vue de résoudre les questions de compétence, n'a pas été accompagnée d'une officialisation du rôle des groupes de pression établis.

En général, le fédéralisme coopératif a compliqué et embrouillé la tâche des groupes de pression en les contraignant à en faire trop aux deux paliers. Les groupes se sont peut-être « adaptés » à la voie plus pragmatique suivie par les gouvernements en matière de partage officiel des pouvoirs, mais leur approche progressive, au gré des besoins, ne les aide pas à traiter avec un système orienté vers la coordination de vastes objectifs politiques. Si les gouvernements futurs parviennent dans une certaine mesure à débrouiller la situation (comme l'ont proposé certains candidats), il est possible que les groupes de pression de quelques secteurs seront en mesure d'éviter certains des problèmes qui découlent de l'interdépendance des gouvernements.

Le fait que l'on demande aujourd'hui aux groupes d'intervenir davantage aux deux paliers de gouvernement influence les rapports de puissance entre eux. Les groupes institutionnalisés bien nantis et les grandes entreprises sont aisément capables d'assumer les frais qu'entraînent leurs démarches accrues et la nécessité de recourir à des spécialistes. Cela leur confère un plus grand avantage qu'auparavant par rapport aux groupes démunis, et notamment les groupes de citoyens à objectif spécifique, dont les coffres ne sont pas aussi garnis.

L'effet des groupes sur le partage des pouvoirs

L'explication des brèches multiples

S'il est exact, au moins au départ, que les groupes de pression doivent s'adapter aux structures gouvernementales, « il est inévitable que ces dernières soient à leur tour modelées par les activités et les structures des groupes » (Smiley, 1980, p. 148). C'est l'explication des brèches multiples qui illustre le mieux les rapports entre les groupes de pression et le système fédéral.

Morton Grodzin a été le premier à formuler cette notion pour décrire les rapports existant entre les groupes de pression et le fédéralisme dans le système politique américain. Les spécialistes des sciences politiques au Canada ont conclu que cette notion s'applique au contexte canadien en faisant une comparaison assez sujette à caution entre la répartition des pouvoirs aux États-Unis et leur partage au Canada. Les observations de Cairns (1977, p. 724) sur la « version canadienne de la séparation des pouvoirs » résument cette tendance :

La dynamique et les faiblesses du fédéralisme politique s'expliquent mieux si l'on reconnaît que nous sommes embarqués dans une version canadienne particulière de la séparation des pouvoirs américaine. La conclusion d'un accord sur les innombrables problèmes importants qui encombrant le débat fédéral-provincial nécessite l'approbation d'autorités politiques indépendantes qui reposent sur des bases différentes : l'électorat, les partis, les groupes de pression et la bureaucratie. Ces bases ne sont pas redevables les unes aux autres de par la Constitution et sont alignées sur des communautés d'intérêt vastes et puissantes qui peuvent être mobilisées derrière les bannières évocatrices des droits provinciaux et de l'intérêt national. En fait, la version canadienne du partage des pouvoirs est peut-être plus difficile à appliquer que la version américaine, car elle met en cause non seulement les divers niveaux législatifs et exécutifs du processus d'élaboration des politiques, mais aussi les gouvernements, conscients de leur rôle historique, jaloux de leurs prérogatives et particulièrement entreprenants dans l'exécution de leurs responsabilités.

Grodzin soutient que les groupes de pression qui disposent des ressources financières nécessaires apprécient particulièrement le système fédéral, parce que l'existence de deux échelons de gouvernement leur procure de multiples points d'accès pour poursuivre leurs objectifs politiques. Les groupes de pression finissent par se rapprocher du palier de gouvernement qui est le mieux disposé à l'égard de leurs revendications et qui, de par la Constitution, est le mieux placé pour y accéder. Pour les groupes, la valeur du partage fédéral des pouvoirs réside dans le fait que, s'ils ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs à un palier de gouvernement, ils peuvent tenter d'obtenir satisfaction en s'adressant à l'autre. Le terme *brèche* employé par Grodzin désigne non seulement les points d'accès mais aussi les occasions de faire pression sur le gouverne-

ment. L'une des conséquences négatives des systèmes fédéraux est leur effet sur la cohésion des groupes; si un groupe entretient une structure fédérale correspondante pour maximiser ses possibilités d'accès à ceux qui détiennent le pouvoir, il a tendance à éparpiller ses ressources et son personnel, ce qui diminue sa capacité de définir et de défendre ses objectifs (Schultz, 1977, p. 375 et 376). Premièrement, les groupes doivent relever ce défi en engageant les frais plus élevés qu'entraîne le lobbisme sur plus d'un palier de gouvernement. Cela exerce aussi de plus grandes tensions sur la structure du groupe, qui doit coordonner et orchestrer ses campagnes à différents endroits en même temps. Par contre, selon Presthus (1971, p. 446), le partage des pouvoirs au Canada permet aux groupes de pression de pénétrer et d'influencer le système politique national en leur fournissant un choix entre les centres de pouvoir et des voies d'accès différentes. Deuxièmement, l'enjeu est plus important pour les groupes : les plus riches et les mieux dirigés sont avantagés; les plus démunis et les moins bien dirigés sont dépassés. Mais, plus il y a de points d'accès, plus les gouvernements sont vulnérables aux pressions.

La prémisse sous-jacente à ce modèle est la reconnaissance du gouvernement démocratique libéral comme instrument neutre de la somme des revendications et des intérêts publics. C'est sur cette base que repose l'hypothèse selon laquelle les groupes de pression sont capables de se tenir à distance des rouages politiques et de préserver leur indépendance dans la poursuite de leurs objectifs. Cela confirme l'opinion que les groupes peuvent opposer un ordre de gouvernement à l'autre, les gouvernements rivalisant entre eux pour obtenir les informations que les groupes de pression ont à offrir, et pour jouir du prestige, de la légitimité, etc., que ces derniers peuvent leur conférer.

Kwavnick, Bucovetsky et Schultz ont trouvé, en étudiant des cas, la confirmation de cette théorie des brèches multiples. Dans son étude, Kwavnick se sert du conflit entre le Congrès du travail du Canada (CTC) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN) pour démontrer que des groupes rivaux représentant les mêmes intérêts mais ayant accès à des paliers de gouvernement différents dans un système fédéral s'efforcent de déplacer le pouvoir vers le palier de gouvernement auquel ils ont accès (Kwavnick, 1975, p. 84). Cette étude montre que la CSN, qui est basée au Québec, s'est efforcée d'affaiblir le gouvernement fédéral afin d'affermir la position des gouvernements provinciaux, tandis que le CTC s'applique à demander que les questions importantes, comme la sécurité sociale, l'impôt, l'enseignement et les relations de travail, soient déclarées d'intérêt général pour tous les Canadiens et placées sous l'autorité du gouvernement fédéral.

M. W. Bucovetsky montre comment l'industrie minière est parvenue à mobiliser les gouvernements provinciaux pour s'opposer à la proposition de la commission Carter sur la fiscalité en vue d'éliminer les

généreuses concessions fiscales dont bénéficiaient les industries d'extraction. Son étude démontre comment des centres d'appui régionaux peuvent aider les groupes de pression, quand ils réussissent les premiers à convaincre les autorités provinciales des mérites de leur cause :

Les industries minières et pétrolières peuvent exercer d'intenses pressions politiques en raison du grand nombre de collectivités régionales distinctes qu'influence le secteur minier. Là où il existe des mines, cette industrie tend à dominer. De plus, le caractère fédéral de la Constitution, la dispersion de l'industrie à l'échelle nationale et son attitude unifiée vis-à-vis de la politique fiscale fédérale accroissent le nombre de points sur lesquels des groupements d'intérêt locaux peuvent exercer des pressions politiques.
(Bucovetsky, 1975, p. 105)

En offrant d'aider un palier de gouvernement plutôt qu'un autre, les groupes de pression peuvent accroître la « légitimité » des actes d'un gouvernement dans un domaine ne relevant pas de sa compétence. C'est ainsi que l'industrie minière a tiré parti de son rôle crucial dans l'économie des provinces, notamment dans l'Ouest, pour étendre le pouvoir de négociation des gouvernements provinciaux au sujet des lois fiscales fédérales (Schwartz, 1978, p. 331).

Des faits récents révèlent que l'inverse se produit aussi. Le soutien apporté par le gouvernement fédéral aux revendications des groupes s'occupant de santé et de bien-être social dans toutes les régions du pays a renforcé sa thèse selon laquelle les soins médicaux sont une prérogative nationale, et a légitimé les dispositions législatives fédérales pénalisant les provinces qui permettent aux médecins de percevoir des frais supplémentaires et aux hôpitaux d'imposer des frais modérateurs.

Selon Richard Schultz, le comportement de l'Association canadienne du camionnage (ACC) avant 1965 illustre de façon caractéristique la théorie des brèches. Parce qu'elle croyait depuis longtemps que le gouvernement fédéral avait des préjugés favorables à l'égard du système de transport qu'il réglementait, c'est-à-dire le transport ferroviaire, l'ACC s'est efforcée depuis de nombreuses années de faire en sorte que la responsabilité du camionnage relève des provinces. Cependant, lorsque les provinces ne tinrent pas compte des tentatives de formuler des règlements uniformes ni des audiences conjointes, l'ACC se prévalut de la possibilité que lui offrait le système fédéral. Elle déposa une requête auprès du gouvernement fédéral pour que soit modifiée la législation déléguant aux provinces le pouvoir de réglementation :

L'industrie a soutenu le palier de gouvernement qui était censé répondre le mieux à ses revendications, et a ensuite cherché à préserver un statu quo constitutionnel qui paraissait avantageux. Ce n'est que lorsque cet avantage devint douteux que l'industrie s'écarta de sa position traditionnelle, et ce, uniquement pour demander au gouvernement fédéral d'obliger les pro-

vinces à accomplir ce qu'elles ne voulaient pas entreprendre volontairement. (Schultz, 1977, p. 379)

Dans le même ordre d'idées, Alan Cairns (1977, p. 711 et 712) explique comment les milieux d'affaires sont capables d'opposer une province à une autre en vue de créer les conditions qui lui sont le plus favorables :

Le capital n'a pas de patrie. La facilité avec laquelle il franchit les frontières provinciales et nationales exerce de fortes pressions sur chaque province afin que son système fiscal ne diffère pas de celui des autres provinces avec lesquelles elle est inévitablement en concurrence, et sur le Canada afin qu'il n'impose pas un système fiscal plus lourd ou plus discriminatoire que celui qui existe aux États-Unis.

Le professeur Cairns donne l'exemple des grandes entreprises en Colombie-Britannique, lesquelles brandissent la menace de l'élection d'un gouvernement néo-démocrate qui pourrait tarir les investissements.

Nous ne savons pas encore dans quelle mesure ce genre de comportement est répandu ou efficace ni les conditions dans lesquelles il se produit. Les auteurs laissent entendre qu'il n'est pas fréquent et que son succès est incertain. Ce fait peut être lié à l'une des critiques fondamentales de la thèse des brèches multiples. Les défenseurs de cette thèse ont tendance à confondre accès et influence, qui souvent ne sont pas corollaires. Mais, si accès égale influence, cela signifie donc que pour maximiser l'influence les groupes doivent maximiser l'accès. Comme l'ont remarqué Whittington et Van Loon, en augmentant les points d'accès, les groupes risquent de trop disperser leurs ressources et de réduire ainsi leur influence. C'est une autre façon de dire que les groupes de pression doivent trouver des compromis entre la concentration de leurs efforts sur des décideurs particuliers et le contact avec le plus grand nombre possible d'entre eux. Et, bien sûr, cette thèse ne tient pas compte des différences de ressources entre les groupes. Cette hypothèse pourrait faire l'objet de plus amples recherches.

Il est possible que ce compromis soit plus facile à trouver lorsque les responsabilités en cause n'incombent qu'à un seul ordre de gouvernement. En fait, Dawson note que les organismes qui représentent des groupes touchés surtout par les lois provinciales n'entretiennent pas de relations étroites avec le gouvernement fédéral. En conséquence, lorsqu'une loi fédérale les touche, il leur est difficile d'exercer leur influence à ce niveau (Dawson, 1975, p. 32); leurs liens avec le palier provincial s'en trouvent renforcés.

Pourquoi de telles tentatives se produisent-elles? L'étude de certains cas indique qu'elles n'ont lieu qu'après l'échec d'un groupe dans ses tentatives pour influencer l'un des paliers. Il semble donc en général que lorsqu'on voit un groupe exercer des pressions sur un gouvernement pour une affaire qui n'est pas directement du ressort de ce dernier, c'est

vraisemblablement parce qu'il a perdu la bataille à l'autre palier. En conséquence, on peut arguer que les luttes d'influence entre groupes rivaux à un palier sont à l'origine de conflits intergouvernementaux.

Les auteurs indiquent que le succès de cette stratégie varie dans la mesure où l'on peut convaincre l'autre palier que la question est de son ressort. Cela peut s'avérer parfois très difficile et parfois non. Habituellement, il est possible de trouver un prétexte de compétence pour justifier l'intervention d'un gouvernement contre un autre. Cairns note que le passage du fédéralisme classique au fédéralisme coopératif a marqué un changement dans les tactiques des groupes de pression. J.R. Mallory note la tendance qu'avaient les milieux économiques à recourir aux tribunaux pour contester le pouvoir de réglementation que la Constitution confère aux gouvernements. Mais Pierre Trudeau fait remarquer que les groupes de pression ont parfois tenté de tirer parti de la confusion qui règne dans les attributions pour essayer de convaincre les gouvernements d'agir en leur faveur (Cairns, 1977, p. 712).

Les gouvernements canadiens hésitent de plus en plus à s'adjuger de nouveaux secteurs de compétence lorsque les revenus à en tirer ne sont pas supérieurs aux coûts envisagés. En outre, les deux ordres de gouvernement semblent toujours plus désireux de préserver leurs prérogatives. Il devient donc beaucoup plus risqué de s'opposer à l'expansion des politiques dans de nouveaux domaines, et les gouvernements sont de moins en moins susceptibles d'agir uniquement pour obtenir l'appui de groupes de pression.

En général, l'interaction ne permet aux groupes touchés d'exercer une influence que dans la mesure où leurs revendications coïncident avec les stratégies et les objectifs de négociation des gouvernements en cause. Si l'appui d'un groupe peut favoriser la stratégie d'un gouvernement et l'aider à atteindre ses objectifs, l'intérêt qu'a ce gouvernement à faire alliance avec ce groupe dépend des inconvénients ou des avantages perçus. Dans son analyse de l'industrie minière, Bucovetsky (1975, p. 108 et 109) conclut que, malgré le succès des pressions en leur faveur que les groupes réussissent à faire exercer par les gouvernements provinciaux sur le gouvernement fédéral, ce sont les provinces qui ont été les véritables gagnants :

Le succès avec lequel elles ont contrecarré Ottawa a confirmé le statut de dépendance des industries d'extraction envers le niveau provincial, comme l'ont démontré plus tard les fortes hausses des redevances et des impôts provinciaux.

L'autre aspect de la situation, c'est qu'un palier de gouvernement peut hésiter à perdre l'appui d'un groupe de pression ou à s'attirer son opposition. Cette préoccupation soulève un autre obstacle pour les groupes qui s'efforcent d'exploiter les multiples brèches du système fédéral : la mesure dans laquelle les groupes craignent que les gouverne-

ments exercent des représailles sur ceux qui les abandonnent ou tentent de neutraliser les revendications qu'ils soumettent à l'autre palier. Selon Schultz, des gouvernements provinciaux qui désiraient conserver le soutien de l'Association canadienne du camionnage (ACC) en matière de réglementation provinciale ont employé ces deux tactiques. Bien qu'ils aient offert des avantages à l'ACC, ils ont aussi brandi la menace des sanctions. En outre, le gouvernement du Québec a tenté d'exacerber les divisions régionales entre l'association provinciale et l'organisme national; il en résulta « un manque de conformité gênant », qui a sapé l'appui de l'ACC à la réglementation fédérale du camionnage. En général, on ne saurait trop insister sur le fait que les organismes centraux ont radicalement amoindri la capacité des groupes de pression de modifier les décisions gouvernementales une fois celles-ci formulées. C'est ce qui explique pourquoi les groupes désirent être consultés au stade de la formulation.

L'analyse des résultats obtenus par les groupes décrits ci-dessus remet en cause la thèse des brèches multiples. Simeon et Schultz ont reproché à ce schéma de ne pas expliquer suffisamment le comportement des groupes de pression dans le domaine des relations intergouvernementales, surtout depuis l'avènement du fédéralisme coopératif dans les années 1950. Leurs opinions sont présentées ci-dessous. Cependant, la théorie des brèches demeure quand même le point de référence le plus pratique pour la compréhension du comportement des groupes de pression dans le système fédéral. Ainsi, Schultz indique que son opinion se situe entre les extrêmes : la thèse des brèches multiples, selon laquelle les gouvernements ne limitent pas le nombre de points d'accès, et l'avis de Richard Simeon qui considère que, dans les cas revêtant une dimension fédérale-provinciale, les groupes ont tendance à être évincés. Ni l'un ni l'autre ne se demandent s'il était même justifié de recourir à la théorie des brèches multiples.

Après tout, la théorie a été conçue pour expliquer un système politique fondé sur le partage des pouvoirs et dans lequel les groupes traitent avec des organismes définis de façon fonctionnelle, solidement établis par les institutions et responsables d'un aspect particulier du processus délibératif. C'est appliquer la théorie à des situations bien différentes que d'établir une analogie entre les États-Unis et le Canada, où l'interdépendance économique a forcé les deux paliers de gouvernement, dans une certaine mesure du moins, à coordonner leurs actions.

L'incidence sur les groupes de pression du développement de l'État-providence et de la centralisation des pouvoirs dans les mains de l'exécutif est tout aussi importante pour comprendre la nature de la participation de ces groupes sur la scène intergouvernementale que le développement du fédéralisme exécutif. Elle incite les groupes à prendre part au processus de l'élaboration des politiques en raison de l'import-

tance actuelle des enjeux, mais elle complique aussi bien davantage la tâche des groupes qui tentent d'influencer les politiques.

L'équilibre du pouvoir

La position des groupes par rapport à l'équilibre du pouvoir entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux est un thème important dans la documentation spécialisée. J.A. Corry écrivait en 1958 (p. 115) :

[. . .] dans ces ensembles démocratiques qui nous intéressent, ce sont les sentiments et les opinions, façonnés et canalisés sans aucun doute par des facteurs importants, qui déterminent où réside le pouvoir. Comme seul le pouvoir peut faire équilibre au pouvoir, les provinces et les États doivent garder la faveur de vigoureux courants d'opinion s'ils veulent endiguer la mainmise des gouvernements centraux. (Corry, 1958, p. 115)

Cette observation reflète la confiance que l'on plaçait généralement dans le pouvoir dynamique du gouvernement fédéral au cours de la période d'après-guerre. À cette époque, l'opinion était unanime : l'émergence au cours de la guerre d'élites nationales allait inévitablement entraîner une centralisation du pouvoir à Ottawa et la subordination concomitante des provinces. Rares sont ceux qui anticipèrent la montée des revendications militantes au Québec, mais Corry (*ibid.*, p. 114) reconnut cependant que certains intérêts régionaux pourraient mener à la décentralisation :

Ceux dont les intérêts sont axés sur l'exploitation des ressources naturelles d'une province en particulier désirent naturellement que le gouvernement fédéral les laisse en paix pendant qu'ils cultivent les bonnes grâces du gouvernement provincial.

Donald Smiley (1970, p. 6) a traité de l'importance de l'alignement des groupes de pression pour la survie du système fédéral :

Si dans toute fédération la plupart des groupes influents en venaient à s'adresser exclusivement à l'un ou l'autre palier de gouvernement, il est peu probable que le fédéralisme survivrait longtemps [. . .]

De même, selon que les intérêts sont considérés comme régionaux ou fonctionnels, l'équilibre du pouvoir entre le gouvernement fédéral et les provinces se trouve modifié. Kwavnick (1975, p. 83) considère que les groupes peuvent agir comme agents de l'intégration ou de la désintégration du système politique fédéral :

Dans la mesure où les groupes de pression, à l'instar d'autres organismes bénévoles, sont des agents de socialisation qui servent à orienter leurs membres et le grand public vers le niveau de gouvernement auquel leurs revendications sont adressées, il semblerait que la centralisation et la désintégration du système politique fédéral, une fois amorcées, les autres fac-

teurs demeurant inchangés, sont toutes deux des processus qui s'auto-alimentent.

La meilleure illustration de cette situation est le cas du Québec, où nombre d'associations régionales se sont séparées des associations nationales pour établir leurs propres organisations indépendantes (p. ex. le mouvement syndical). Ce phénomène est particulièrement utile pour comprendre comment se sont créés les mouvements séparatistes. Smiley constate une similitude entre les circonstances au Québec et la situation dans le sud des États-Unis juste avant la Guerre civile (Smiley, 1970, p. 7). Il suppose que, pour fonctionner efficacement, le fédéralisme coopératif doit pouvoir compter sur un public qui se montre pragmatique dans le choix du palier de gouvernement qui devra assumer certaines responsabilités.

La proposition de Kwavnick soulève deux questions. Tout d'abord, elle n'est valable que dans la mesure où les groupes servent d'aspects de socialisation. Kwavnick soutient que « les groupes organisés sur une base locale ou régionale tendent à renforcer la conscience, le loyalisme et les particularismes locaux, contribuant ainsi à la fragmentation »; inversement :

[. . .] les groupes organisés sur une base nationale ont tendance à renforcer la conscience nationale de leurs membres, à créer un sentiment d'identification aux institutions nationales du gouvernement, à accroître les sentiments d'efficacité et de participation à ces institutions et à promouvoir ainsi l'intégration nationale. (Kwavnick, 1975, p. 71)

Cela suppose que l'on puisse démontrer que le succès des revendications d'un groupe de pression auprès d'un palier prédispose véritablement les particuliers à appuyer l'extension des activités de ce palier dans d'autres secteurs de politiques. En outre, étant donné la difficulté qu'éprouvent les groupes nationaux à concilier les différences régionales et à parvenir à un consensus, il n'est pas certain que ces organismes nationaux soient aussi efficaces comme instruments d'intégration que ne le suggère Kwavnick.

La seconde question soulevée par l'argument Kwavnick est celle de la progression constante; c'est-à-dire qu'il montre comment se déroulent l'intégration et la désintégration une fois amorcées, mais il n'offre aucune explication de ce qui provoque ces processus ni de la manière d'en inverser le cours. Cela suppose que le rapport entre le soutien du gouvernement par le public et les changements d'équilibre des pouvoirs est purement linéaire et, par conséquent, irréversible. Ce rapport est sûrement plus souple. Il faudrait savoir quelles forces mobilisent les intérêts vers le centre ou au contraire les en éloignent pour en arriver à une explication valable.

Mais comment pouvons-nous comprendre pourquoi les intérêts de la population changent sur des questions d'importance nationale? Une

meilleure compréhension du régionalisme comme force indépendante dans le pays pourrait certainement améliorer notre connaissance des rapports entre la société et l'État. L'environnement externe du pays est peut-être un facteur. Quelles que soient les identités régionales, la plupart des Canadiens vivant à l'extérieur du Québec s'identifient avec leur pays d'abord et avec leur province ensuite (Simeon et Elkins, 1980). Lorsque l'environnement extérieur menace le pays tout entier, on assiste à un ralliement des opinions. Au cours des années 1940, l'effort de guerre eut pour effet d'uniformiser les attitudes des Canadiens à l'avantage de la dominance fédérale. Dans les années 1960, ce sentiment de communauté nationale s'était effrité à cause des différences de plus en plus apparentes dans les intérêts politiques et économiques régionaux. De nouveau, dans les années 1980, on note des signes d'une mobilisation au moins partielle du pays, face à la détérioration de sa situation économique internationale. Dans le contexte de la présente Commission royale, il est intéressant de noter la spéculation de Smiley en 1970 (p. 127) au sujet d'un retour possible à la prééminence du gouvernement fédéral :

Il est possible d'imaginer une situation où des groupes politiquement influents, de toutes les régions du Canada, en viennent à considérer que la décentralisation du pouvoir est trop coûteuse en matière de stabilité et de croissance économiques.

Un nouveau leadership politique fédéral pourrait apparaître qui entraînerait avec succès le pays dans un programme de réforme audacieux et populaire, même s'il y a opposition du gouvernement du Québec et peut-être de certaines autres provinces.

Comme la thèse des brèches multiples, cette interprétation de l'incidence des groupes de pression sur l'équilibre du pouvoir laisse entendre de façon implicite que le gouvernement reste passif dans son environnement. Cependant, elle se prête plus facilement à des changements en réponse à l'expansion de l'État « actif » (certains diraient dirigiste). Quelques analystes ont déclaré qu'aujourd'hui les gouvernements s'efforcent activement de cultiver les avantages politiques qu'ils peuvent obtenir en gagnant l'appui des groupes de pression. Voici l'opinion de Kwavnick (1975, p. 84) sur la combinaison de ces deux facteurs :

[. . .] l'un des moyens dont pourrait se servir un gouvernement dans un système politique fédéral pour se renforcer vis-à-vis de l'autre palier de gouvernement serait de faciliter la création de la gamme la plus vaste possible d'organismes privés puissants et cohésifs qui dépendraient de lui.

De la même façon, Cairns (1977, p. 716 et 717) épouse la conception dirigiste lorsqu'il considère que les intérêts d'un gouvernement sont la justification première du parrainage de nouveaux groupes :

[. . .] le fait que les gouvernements créent et encouragent délibérément

des groupes de pression, aux demandes desquelles ils sont prêts à répondre (demandes qu'ils ont provoquées), leur fournit un moyen de survie de premier plan en cas de concurrence intergouvernementale agressive.

La solution de l'équilibre des pouvoirs offre l'avantage de permettre l'étude de la corrélation dynamique entre la société et le gouvernement. Cela revêt une importance particulière au Canada, où une concurrence s'exerce entre des gouvernements élus indépendants et puissants.

Les groupes de pression et les relations intergouvernementales

La thèse des brèches multiples, qui a été conçue pour expliquer l'interaction des groupes de pression et des sphères de pouvoir autonomes, explique mal l'interdépendance des gouvernements qui est apparue au Canada après la Seconde Guerre mondiale. La tentative qui a été faite pour décrire les rapports entre les groupes de pression et les relations intergouvernementales, dans les cas où les gouvernements doivent coordonner leurs activités, a conduit Simeon et Schultz à contester la validité de la théorie des brèches multiples en contexte canadien. Cependant, ils suivent des voies et tirent des conclusions différentes quant au rôle que jouent les groupes de pression dans le processus fédéral-provincial d'élaboration des politiques. L'analyse que fait Simeon des rapports existant entre les groupes de pression et le fédéralisme de concertation l'amène à conclure qu'en dépit des avantages dont peuvent bénéficier les groupes dans un système fédéral quant aux contacts généraux avec les décideurs, la nature des relations fédérales-provinciales au Canada est telle que la participation des groupes tend à se restreindre gravement toutes les fois qu'une question est portée sur la scène intergouvernementale (Simeon, 1972, p. 144).

Simeon attribue cet « évincement » des groupes de pression à la manière dont fonctionne le processus décisionnel, qui est essentiellement conçu pour satisfaire les intérêts des gouvernements. À cause de la croissance du fédéralisme de concertation comme moyen de coordonner les mesures de l'État, les gouvernements sont devenus les intervenants les plus importants du processus. La centralisation du pouvoir au niveau exécutif signifie que les conflits entre les gouvernements ne sont plus désamorçés au niveau bureaucratique mais aiguillés directement vers le Cabinet. En conséquence, les problèmes revêtent maintenant un caractère plus politique et public et sont donc plus insolubles, les gouvernements eux-mêmes s'efforçant de conserver leurs pouvoirs, d'atteindre de vastes objectifs politiques et d'être perçus comme tels. L'absence de mécanismes officiels pour la consultation des groupes de pression signifie que les gouvernements jouissent du pouvoir discrétionnaire d'exclure les groupes du processus, surtout si les intérêts des groupes entrent en conflit avec les leurs :

Même si un gouvernement agit comme défenseur d'un intérêt particulier dans les négociations, cet intérêt peut être sacrifié. Dans le meilleur des cas, les préoccupations des groupes de pression ne constituent qu'un élément des objectifs d'un gouvernement et, dans la mesure où ils revêtent un caractère moins crucial que le prestige ou les objectifs idéologiques, ce seront les premiers auxquels on renoncera dans la salle de conférence. Cela se produit particulièrement lorsque la nécessité de parvenir à une entente se fait pressante [. . .]. *(Ibid., p. 282)*

[. . .] le caractère secret des discussions signifie que les dirigeants des groupes peuvent souvent ne pas être conscients des progrès accomplis dans les négociations fédérales-provinciales qui peuvent les concerner. *(Ibid., p. 144)*

Chandler et Chandler (1979, p. 154) soutiennent aussi que, dans le milieu unique que constituent les relations fédérales-provinciales pour l'élaboration des politiques, les groupes de pression ne sont pas très efficaces. Glyn R. Berry partage aussi cet avis. Dans son étude sur les événements qui ont conduit le gouvernement Trudeau à adopter en 1973 une politique nationale sur le pétrole, il montre qu'avant la crise de l'énergie, les provinces de l'Ouest et l'Office national de l'énergie avaient fait preuve de bienveillance envers l'industrie pétrolière : « [. . .] l'élaboration de la politique gouvernementale concernant l'énergie avait été un processus lent et réfléchi dans lequel la consultation de l'industrie revêtait une importance capitale » (Berry, 1974, p. 632). Cependant, quand l'énergie devint un dossier urgent mettant en cause des enjeux politiques fondamentaux, l'industrie sembla incapable d'éviter des mesures qu'à peine un an plus tôt le gouvernement aurait considérées trop radicales. La politisation du problème attira l'attention du public, au préjudice de l'industrie dont l'un des représentants déclara :

L'industrie, qui reste encore marquée par l'image de mercantilisme et de monopole qui s'était formée dans l'esprit du public à la lointaine époque de la dissolution de la Standard Oil, n'aurait pu, en toute conscience, s'opposer au blocage volontaire des prix imposé par le premier ministre Trudeau. *(Ibid.)*

Berry en arrive à la conclusion qu'en période de crise les groupes de pression puissants voient leur influence s'amenuiser considérablement, et la situation s'aggrave dans le cas de négociations fédérales-provinciales serrées.

Schultz et Simeon s'entendent sur le point fondamental selon lequel la théorie des brèches multiples sous-estime ce qu'il en coûte aux groupes de pression qui s'efforcent d'opposer un gouvernement à un autre. Cependant, Schultz (1977, p. 377) émet des réserves sur la théorie de l'évincement, car elle ne tient pas compte de l'importante fonction de soutien que peuvent remplir les groupes de pression dans les relations intergouvernementales :

L'appui des groupes peut être une ressource importante dans le processus

de négociation et, par conséquent, les groupes peuvent jouer un rôle bien étendu et influent dans ce processus.

Schultz signale que Simeon reconnaît lui-même en partie ce fait quand il déclare que « les appuis politiques sont une ressource rare et les participants rivalisent pour l'obtenir; cette rivalité fait partie du processus de négociation » (Simeon et Dunn, 1982, p. 204). Schultz va plus loin et laisse entendre que l'appui des groupes, en tant que variante de l'appui du public, peut faire l'objet de rivalité entre les gouvernements.

La théorie des brèches multiples et l'hypothèse de l'évincement contribuent toutes deux à expliquer l'incidence du processus politique sur les groupes de pression, telle que déterminée par la structure institutionnelle. Selon Simeon, c'est la combinaison du système parlementaire britannique et d'un partage fédéral des pouvoirs qui a déterminé la forme que les relations intergouvernementales ont revêtu au Canada; c'est le fédéralisme de concertation qui a restreint la participation des groupes de pression dans le processus décisionnaire.

Schultz, par contre, se préoccupe davantage des résultats. Son explication repose sur une conception dirigiste de l'État. En d'autres termes, il s'intéresse plus à l'effet de la nature évolutive de l'État sur les groupes de pression qu'à l'incidence des changements institutionnels qui l'ont accompagnée. L'émergence de l'État-providence revêt une importance capitale pour la croissance de gouvernements puissants et actifs qui s'efforcent consciemment de façonner leur environnement, dont font partie les groupes de pression. C'est en se fondant sur cette position que Schultz reproche à Grodzin et Simeon d'avoir tenu pour acquis que les rapports entre les groupes et les gouvernements n'ont lieu que dans un sens, c'est-à-dire des groupes vers les gouvernements, alors que, pour Schultz, il faudrait considérer qu'ils ont lieu dans les deux sens, pour tenir compte aussi de l'incidence des gouvernements sur les groupes :

Les analystes ne semblent pas avoir tenu compte du rôle des intervenants gouvernementaux qui peuvent susciter et exacerber des conflits internes dans le but de tirer parti de la division des groupes sur la scène intergouvernementale. Par ailleurs, les « coups » dont Grodzin a parlé peuvent être assénés aux groupes par un palier de gouvernement pour tenter d'affaiblir leurs liens avec l'autre palier, et ils ont pour but de saper l'appui politique revendiqué par un gouvernement et ainsi de diminuer ses ressources.

(Schultz, 1977, p. 382)

Schultz démontre la validité de sa position en examinant les événements qui ont suivi la décision de l'ACC de renverser sa position traditionnelle et d'appuyer la tentative du gouvernement fédéral de rétablir son emprise sur la réglementation du camionnage. En agissant ainsi, l'ACC provoqua une vive hostilité de la part des provinces, et, dans le conflit intergouvernemental qui s'ensuivit, l'industrie devint l'objet d'une intense rivalité, les deux ordres de gouvernement s'efforçant d'obtenir

son appui. Au début, l'ACC tenta de résister aux efforts concertés des provinces pour persuader l'industrie de ne plus soutenir le gouvernement fédéral. Lorsque les pressions exercées sur Ottawa en faveur de l'adoption du projet de loi dans les plus brefs délais ne donnèrent aucun résultat, l'ACC dut finalement faire la paix avec le palier de gouvernement qui tenait en main son avenir immédiat. Les provinces furent donc en mesure de saper l'un des fondements importants de la nouvelle orientation du gouvernement fédéral. Schultz (p. 393) tire la conclusion suivante :

Le rôle de l'ACC semble indiquer que le fait d'articuler et de défendre une position en se fondant sur les revendications d'un groupe peut être un élément déterminant de la nature et du déroulement des négociations intergouvernementales. L'appui d'un groupe peut constituer une ressource particulièrement efficace si un intervenant peut légitimer une ligne de conduite en se basant sur le fait que l'insuccès ou l'inaction de l'autre palier de gouvernement rend celle-ci nécessaire.

Pour étayer son affirmation selon laquelle les groupes de pression ne sont pas écartés, Schultz cherche à expliquer pourquoi Simeon a donné peu de preuves de la participation des groupes dans ses études sur la négociation des ententes financières et de la Constitution. Ainsi, affirme-t-il, ces secteurs de politique particuliers ne mettent en cause que les intérêts des gouvernements et, par conséquent, les gouvernements eux-mêmes agissent comme groupements d'intérêt dans les situations de ce genre (Schultz, 1980, p. 171).

L'analogie semble exagérée et masque le fait qu'il n'y a rien dans la nature d'une question intergouvernementale qui la mette logiquement à l'abri des intérêts des groupes de pression, comme en témoigne la participation de groupements d'intérêts particuliers aux récentes négociations financières et au débat constitutionnel. Par contre, Simeon n'écarte pas la possibilité que les gouvernements se servent du système politique pour obtenir l'appui de groupes de pression. Son étude indique seulement que le processus favorise les prérogatives des gouvernements, plutôt qu'il n'ouvre la porte à des revendications des groupes de pression.

Le peu de cas que l'on fait du rôle du public dans l'analyse du processus intergouvernemental est sûrement l'une des raisons du désaccord sur la nature de la participation des groupes de pression au processus. L'étude de Glyn Berry révèle indirectement comment l'opinion publique peut donner au gouvernement une excuse légitime pour rejeter les revendications des groupes de pression. Mais que serait-il arrivé si l'opinion publique avait penché fortement en faveur de l'industrie pétrolière? Il faudrait entreprendre un jour la tâche difficile de tracer la limite entre l'intérêt du public et les intérêts des groupes de pression, ainsi que d'étudier les rapports entre ces deux secteurs et leurs positions à l'égard

des mesures des gouvernements si l'on veut mieux comprendre le système politique canadien.

Les deux auteurs considèrent les relations intergouvernementales comme un processus unique, et ne situent donc pas les modifications de ce processus dans le contexte de changements plus vastes au sein du système politique canadien. La participation récente des groupements d'intérêts particuliers aux négociations financières et constitutionnelles témoigne du lien fondamental qui existe entre l'évolution du rôle des groupes de pression sur la scène intergouvernementale et le déclin de l'accommodement des élites, imputable à l'émergence de l'État actif et aux changements du processus décisionnel.

Les mêmes conditions qui favorisèrent l'accommodement des élites au niveau général de l'élaboration des décisions jusqu'au milieu des années 1960 s'appliquaient aussi à l'échelon intergouvernemental. Aussi longtemps que les gouvernements provinciaux ne s'intéressèrent qu'à des objectifs à court terme relevant de programmes particuliers, plutôt qu'à la planification budgétaire et à des programmes à long terme, on continua de régler les principaux aspects de la prise de décisions au niveau intergouvernemental. La subvention conditionnelle fut l'instrument par excellence dans les accommodements du gouvernement fédéral et des provinces, étant donné le désir des gouvernements de se limiter à la répartition des ressources et de laisser leurs activités s'étendre de façon progressive et non coordonnée. La subvention conditionnelle fut un moyen pratique de financer des projets fédéraux-provinciaux, puisque, par nature, ce type de subvention encourage la planification et la mise en oeuvre fragmentaires dans les situations où chaque entreprise conjointe est organisée indépendamment des autres, des objectifs fédéraux-provinciaux plus vastes ainsi que de la répartition des ressources fiscales et des recettes publiques entre les deux ordres de gouvernement. En conséquence, la responsabilité de la conception et de la mise en oeuvre des programmes incombait essentiellement aux techniciens fédéraux et provinciaux travaillant dans les organismes appropriés.

Certaines catégories de fonctionnaires relativement autonomes et à même de s'affranchir des strictes attributions officielles découvrirent qu'ils pouvaient s'entendre et collaborer efficacement (Smiley, 1970, p. 89). En outre, ils pouvaient se protéger de l'ingérence du Cabinet, du Trésor et de la partisanerie. La plupart des décisions conjointes importantes intéressant l'élaboration des mesures gouvernementales résultaient donc « d'une collaboration étroite et permanente entre des fonctionnaires fédéraux et provinciaux ayant des antécédents professionnels communs » (*ibid.*, p. 62). On peut supposer sans risque d'erreur que cette situation créait, entre les organismes et leurs groupes constitutifs, un milieu de rapports de clientèle aussi favorable que celui qui existait à chaque palier de gouvernement. Étant donné le degré de

collaboration entre les responsables des ministères, il serait difficile de distinguer les deux cadres de préparation des décisions. Le fédéralisme coopératif pouvait être à base de collaboration ou de collusion.

Les changements que subirent la nature du gouvernement et les structures de prise de décisions sur la scène intergouvernementale à la fin des années 1960 et au cours des années 1970, tels que décrits par Simeon et Schultz, reflètent les transformations générales du système politique canadien. Lorsque les politiciens s'aperçurent que les relations fédérales-provinciales étaient essentielles pour atteindre leurs principaux objectifs, ils n'acceptèrent plus de laisser leurs techniciens de programmes s'occuper des détails. Une part de la responsabilité des relations fédérales-provinciales fut donc retirée aux ministères d'exécution et confiée au Cabinet et à ses organismes centraux aux deux paliers de gouvernement. À cause de l'interdépendance économique des gouvernements, il fallut que chacun coordonne non seulement ses propres activités mais aussi qu'il les coordonne avec celle des autres, pour éviter les contradictions.

Si le Parlement, les groupes de pression et la population en général souffrent du caractère excessivement secret des conférences des premiers ministres, il en va certainement tout autant des délibérations du Cabinet. Le système dans son ensemble est devenu plus isolé, et, sur le plan des pouvoirs, le vide créé par l'orientation vers un État axé sur la planification peut susciter des problèmes particuliers pour les groupes de pression qui agissent sur la scène intergouvernementale. Comme le démontre l'étude de Schultz, à cause du besoin qu'ont les deux ordres de gouvernement de légitimer politiquement leurs initiatives, les groupes qui s'efforcent de participer directement au processus intergouvernemental peuvent se trouver entraînés dans une lutte entre des gouvernements qui s'efforcent de modifier l'équilibre du pouvoir. Cela diminue sensiblement la capacité des groupes d'agir comme intervenants indépendants, parce qu'ils sont immédiatement considérés comme une composante de la force politique d'un palier de gouvernement ou de l'autre.

Les restrictions financières qu'appliquent aujourd'hui tous les gouvernements peuvent avoir des effets imprévus sur l'inclusion des groupes de pression dans le processus intergouvernemental. D'une part, le ralentissement de l'expansion du gouvernement signifie qu'il y a moins de risques de conflits entre gouvernements sur l'attribution de nouveaux secteurs. D'autre part, ces restrictions sont susceptibles d'aggraver les tensions entre les paliers de gouvernement, chacun s'efforçant de transférer sur les épaules de l'autre son fardeau financier. Les groupes de pression peuvent constituer une ressource politique peu coûteuse à une époque où l'on manque de moyens. La nature spéciale du processus intergouvernemental complique davantage la situation à laquelle les groupes de pression ont dû s'adapter. On note, à certains indices, que des groupes s'habituent au nouveau système et apprennent

à y participer, mais cela signifie maintenant que les groupes doivent utiliser de nouvelles tactiques pour gagner ou conserver leur influence. Là encore, les situations sur la scène intergouvernementale reflètent le système dans son ensemble. L'approche discrète et progressive que favorisaient les groupes établis n'est plus aussi efficace qu'auparavant. On cite souvent des exemples, comme celui rapporté par Bucovetsky de l'industrie minière qui s'est alliée aux gouvernements provinciaux pour s'opposer au gouvernement fédéral afin de démontrer la puissance de certains groupes d'affaires. Mais, comme le soutient Gillies et comme le montre Berry dans son étude, une fois qu'un gouvernement s'est engagé à appliquer une stratégie générale, le mieux qu'un groupe de pression puisse faire est de collaborer avec lui pour en atténuer l'incidence sur le groupe. Cette façon d'agir après coup a très peu d'effet sur l'orientation générale des décisions du gouvernement. Les groupes doivent s'adresser au gouvernement avant que ne soit prise la décision définitive, et sur ce plan les groupes institutionnalisés sont favorisés.

Les groupements d'intérêts particuliers, cependant, ont eu plus de succès jusqu'ici en tirant profit de l'élargissement du débat public sur les questions d'ordre intergouvernemental hautement politisées. Le débat constitutionnel de 1980 est le premier cas qui illustre clairement cette situation; en effet, les porte-parole des autochtones et les groupes de pression des femmes sont alors parvenus à s'assurer que leurs droits soient enchâssés dans la nouvelle Constitution canadienne. Cependant, il importe de se souvenir que ce résultat a été obtenu après que les tribunaux eurent blâmé le gouvernement fédéral, lui enjoignant d'obtenir un large consensus. Pour obtenir l'appui nécessaire, ce dernier se sentit obligé d'inclure des groupes dans le processus par le biais des audiences des comités parlementaires.

Dans son compte rendu sur les mesures de pression appliquées par les groupes d'autochtones, Douglas Sanders révèle que ces derniers se sont servis habilement des médias pour exercer des pressions normales sur le gouvernement fédéral. L'opposition des Indiens à la Charte était particulièrement gênante, parce qu'elle combinait des arguments juridiques et moraux. « Le gouvernement savait que la cause des Indiens présentait un attrait particulier au Canada ainsi qu'en Grande-Bretagne » (Sanders, 1983, p. 314). La presse canadienne assura une large diffusion aux visites des Indiens en Grande-Bretagne. Le gouvernement fédéral fut forcé à plusieurs reprises de faire des concessions à cause du tort politique que ces interventions causaient à la réputation du Canada à l'étranger ainsi que de la crainte que les représentants des Indiens puissent convaincre le Parlement britannique. Lorsque les droits des autochtones furent radiés de la Charte dans l'« accord de novembre », les Indiens, qui avaient su capter l'attention du public, firent à nouveau l'actualité pour embarrasser le gouvernement fédéral et les provinces et les contraindre à réinsérer l'article 34. Cependant, c'est le Comité mixte

du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution, formé par le gouvernement fédéral comme moyen d'obtenir un consensus fédéral plus large, qui constitua le principal moyen de participer de façon sérieuse au processus décisionnel et de fixer l'attention des politiciens et du public.

L'étude de Hosek sur le mouvement de pression des femmes montre qu'il retint moins l'attention des médias que le mouvement des autochtones, mais que les femmes aussi furent en mesure d'embarrasser le gouvernement et de le forcer à rétablir leurs droits à l'égalité lorsqu'il les raya de la Charte pour inciter les provinces à appuyer l'accord de novembre. Depuis le début, le gouvernement fédéral s'était efforcé d'obtenir l'appui des groupes de défense des droits civils en soutenant qu'il était le seul intéressé à protéger ces droits. L'action du public fut en fin de compte tout aussi efficace contre les provinces :

[. . .] les mesures de pression exercées sur les provinces servirent à révéler la vulnérabilité politique des gouvernements provinciaux en matière de droits de la personne, surtout lorsqu'ils ne sont pas protégés par le processus intergouvernemental. Lorsque les premiers ministres négocient en groupe, aucun d'eux ne peut être tenu responsable de la décision prise. En exerçant leurs pressions, les groupements féminins mirent personnellement sur la sellette chaque premier ministre, et dans ces conditions aucun d'eux n'osa refuser, par principe, d'enchâsser l'égalité des femmes dans la Constitution du Canada. (Hosek, 1983, p. 293)

Dans ces deux cas, il était évident que le groupe de pression devait tirer parti de toutes les occasions et de toutes les lacunes possibles afin d'atteindre ses objectifs.

Le groupe de travail Breau fut une autre tribune importante pour la participation des lobbistes au processus intergouvernemental. Ce groupe accomplit son travail avant que le gouvernement fédéral n'établisse sa position pour les négociations sur les relations financières avec les provinces. Selon Simeon et Dunn (1982, p. 110), il est possible que,

[. . .] étant donné le modèle du comité de la Constitution, le gouvernement fédéral considéra que le groupe de travail pourrait obtenir l'appui du public à l'égard de la reconnaissance et de la présence accrues auxquelles Ottawa aspirait à présent.

Les groupes qui participèrent au processus représentaient pour la plupart les secteurs du bien-être social et de la santé, ainsi que, dans une moindre mesure, le milieu syndical; il n'y en eut presque pas du milieu des affaires. Leur participation aux séances du groupe de travail fut un apport fonctionnel au processus intergouvernemental. Les membres du groupe de travail découvrirent que « presque tous les groupes considéraient qu'Ottawa devait être plus qu'un mécanisme de transfert »

(*ibid.*, p. 115). Cependant, ils n'étaient pas entièrement procentralistes. Ils se préoccupaient essentiellement de la prestation à tous les Canadiens de services sociaux et médicaux appropriés, et la plupart estimaient que dans ce domaine les deux ordres de gouvernement devaient collaborer :

La méthode générale consistait donc à tenter d'obtenir l'aide du gouvernement fédéral en s'assurant qu'il maintenait son financement et qu'il utilisait ces fonds pour exiger que les provinces répondent aux objectifs visés par les groupes. Les pressions exercées sur le gouvernement fédéral étaient perçues comme un moyen de faire pression sur les provinces. La plupart des groupes semblaient croire qu'il était d'une certaine façon plus sûr pour eux d'être clients d'un seul palier de gouvernement. (*Ibid.*, p. 119)

Simeon et Dunn conclurent que le groupe de travail parlementaire, de même que l'épisode constitutionnel, offrit une tribune à ceux qui étaient exclus du processus intergouvernemental et permit d'étendre la gamme des problèmes et de les préciser. Ces exemples montrent qu'il est devenu plus difficile parfois pour les gouvernements de définir l'intérêt public comme bon leur semble, à cause de l'éveil de l'opinion publique qui s'est lassée du secret gouvernemental. Comme le fait remarquer Hosek (1983, p. 286) au sujet du débat entourant la Charte : « [. . .] la demande de participation accrue du public au processus de changement constitutionnel allait devenir bien plus forte qu'Ottawa ne l'avait prévu ». La participation au débat avait aussi sensibilisé les groupes à leurs intérêts dans le processus intergouvernemental et à la façon dont celui-ci fonctionne.

L'efficacité de cette forme de participation comporte cependant de sérieuses lacunes. Dépendre de l'appui de la presse ou du public pour influencer le gouvernement n'est pas un moyen très sûr : si on le perd, le gouvernement peut faire la sourde oreille. Les groupements d'intérêts particuliers n'ont pas le choix, car leur capacité de mener des négociations prolongées avec le gouvernement est très limitée. L'analyse de Sanders a révélé les difficultés auxquelles se sont heurtés les groupes autochtones dans leurs rapports réels avec le gouvernement tellement ils étaient étrangers à la politique et divisés. Par conséquent, la négociation ne fut jamais une possibilité réelle, « car une réponse véritablement accommodante du gouvernement aurait révélé la faiblesse politique de l'organisation » (Sanders, 1983, p. 324). Les groupes institutionnalisés se trouvent dans une position tout aussi difficile, car, bien qu'ils aient la capacité de mener des consultations prolongées avec le gouvernement, adopter les méthodes publiques qui ont fait leurs preuves dans les discussions intergouvernementales les éloignerait aussi des organismes avec lesquels ils entretiennent des relations étroites.

Les groupes de pression se heurtent à un autre obstacle, qui devient évident à la lecture de ces études : c'est souvent le gouvernement lui-même qui prend l'initiative de leur donner des moyens d'accès :

[. . .] aux États-Unis, les femmes durent lutter pendant des années pour que l'égalité des droits figure au programme politique, et il n'est pas certain du tout que les Canadiens auraient mieux réussi si le gouvernement n'avait pas lancé l'idée de la Charte [. . .] les conditions et le calendrier du débat canadien furent fixés par les gouvernements, et les femmes n'eurent pour manoeuvrer que la marge étroite que leur laissaient les dirigeants élus.
(Hosek, 1983, p. 283)

Bien que le gouvernement ne puisse pas toujours négliger les opinions qu'il a lui-même recueillies, il se réserve le droit de choisir celles qu'il acceptera. Le gouvernement fédéral fut prompt à s'appuyer sur le groupe de travail Breau pour prouver qu'il existait un consensus en faveur de normes nationales dans le domaine de la santé. Cependant, il passa outre à la recommandation de maintenir l'octroi de fonds par le gouvernement fédéral au titre du programme d'assurance-santé et restreignit les fonds versés aux provinces. Le fait qu'un grand nombre de petits groupes qui participent au processus dépendent financièrement du gouvernement fédéral tend à confirmer l'opinion qu'Ottawa surveille de près leur participation.

Le gouvernement fédéral continuera-t-il à solliciter l'opinion des groupes de pression? Le genre de revendications que feront les groupes sera un facteur important. Dans la mesure où ils définiront leurs intérêts par rapport à l'équilibre des pouvoirs entre les ordres de gouvernement, ils représenteront une ressource pour le camp qu'ils favorisent et qui désire tirer parti des circonstances. Mais, si les groupes font auprès des gouvernements des demandes purement fonctionnelles, par opposition à des revendications d'ordre national ou régional (p. ex., à travail égal salaire égal, par opposition à la responsabilité accrue du gouvernement fédéral en matière de droit de la famille), leur affiliation sera moins avantageuse sur le plan politique. En ce qui a trait au groupe de travail Breau, Simeon (1982, p. 50) fait remarquer que :

ces interventions montrent clairement que les intérêts importants des groupes étaient fortement influencés par les rapports entre les gouvernements mais que les groupes n'ont eu que peu d'accès direct au processus. Plusieurs groupes ont proposé que l'on crée des conseils tripartites (fédéraux, provinciaux et sectoriels), où se réuniraient les gouvernements et les groupes de pression en cause pour évaluer les vues officielles et formuler des recommandations.

De toute évidence, la mise sur pied de mécanismes officiels permettant aux groupes de participer aux relations intergouvernementales serait un grand pas en avant par rapport à la situation actuelle. Malgré cette évaluation pessimiste, des tentatives ont été faites pour établir des mécanismes permettant aux groupes de participer.

Les mécanismes de participation des groupes de pression aux relations intergouvernementales

Grosso modo, ces mécanismes peuvent être divisés en deux grandes catégories. Les mécanismes officiels sont caractérisés par une participation bien définie assortie d'un statut juridique administratif quelconque. Ils englobent les conseils consultatifs et des délégations mandatées auprès des comités du Parlement ou du Cabinet. Les mécanismes non officiels relèvent fréquemment des réseaux de contacts personnels, dont la nature spontanée se prête mal à une définition. Cette catégorie regroupe les diverses formes de lobbisme, de contestations et de relations publiques. Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, le fait de dépendre de mécanismes non officiels pour prendre part aux relations intergouvernementales donne des résultats douteux. Les groupements institutionnalisés et d'intérêts particuliers éprouvent tous deux de la difficulté à se situer dans un processus où les gouvernements provinciaux demandent à juste titre qu'on leur octroie plus d'autonomie et d'emprise sur leurs dépenses; et le gouvernement fédéral s'efforce de s'établir comme le porte-parole légitime de l'intérêt national.

Deux types de mécanismes officiels ont été créés jusqu'ici : ceux qui permettent aux groupes de pression de participer à un palier de gouvernement ou un autre, et ceux qui permettent aux gouvernements fédéral et provinciaux et aux groupes de tenir des discussions conjointes. Récemment, on a vu se multiplier les mécanismes officiels du premier type. Le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution a fourni aux groupes la possibilité d'exprimer leurs vues sur la Constitution, et ce, indépendamment du gouvernement, et il en est résulté un important changement d'orientation du débat. L'accent mis sur les rapports entre les citoyens et le gouvernement a remis en question le monopole et la légitimité du processus fédéral-provincial comme unique moyen de structurer les questions à débattre.

Le groupe de travail Breau, dû à l'initiative de l'opposition fédérale (notamment le NPD), fut un autre instrument qui permit de réunir les gouvernements et les groupes pour discuter des questions intéressant le gouvernement fédéral et les provinces. Ces deux mécanismes offrirent l'avantage supplémentaire de donner au Parlement la possibilité d'accéder tôt au processus de négociation des questions fédérales-provinciales. Le groupe de travail Breau

[. . .] a recommandé en premier lieu qu'avant d'entamer des négociations intergouvernementales sur les ententes fiscales, le Parlement puisse bénéficier de nouveau de la même possibilité de consulter la population.

(Simeon et Dunn, 1982, p. 119)

Bien que ces mécanismes rendent le processus de consultation intergouvernemental plus accessible, ils ne vont pas sans inconvénients. Ils

ne constituent pas un élément permanent du processus décisionnel, et c'est pourquoi les groupes dépendent toujours du gouvernement pour déterminer à quels débats ils seront officiellement autorisés à participer. En outre, le gouvernement n'est pas contraint de suivre leurs conseils, à moins que l'appui de la population soit irrésistible. En fait, les groupes n'ont souvent d'autre choix que de réagir aux initiatives gouvernementales. Ils courent le risque d'être manipulés par ce nouvel État dirigiste. Ils sont certainement le « partenaire » le plus faible et doivent généralement donner plus qu'ils ne reçoivent. Ils ne peuvent réagir que lorsque le gouvernement leur en donne la possibilité, de sorte qu'habituellement ils font plutôt figure de complice que de force compensatrice dans le processus d'élaboration des décisions.

Il y a lieu de croire que la tendance que l'on note à consulter les groupes de pression au gré des besoins sert à cautionner des mesures qui nécessitent la collaboration de l'autre palier de gouvernement. C'est ce qu'a fait notamment le gouvernement fédéral libéral en 1984, dont la capacité d'agir au nom de l'intérêt national était entravée par le fait que l'ensemble de ses députés n'était pas représentatif du pays. Les recherches d'Audrey Doerr sur le rôle des documents de consultation (livres blancs, verts, etc.) montrent que le nombre d'exposés de principe publiés par le gouvernement fédéral s'est accru radicalement depuis les vingt dernières années, et que la grande majorité d'entre eux « touchent à la compétence des provinces ou se situent dans des domaines où le gouvernement fédéral a besoin de la collaboration des provinces » (Doerr, 1982, p. 374). Le mécanisme des groupes de travail semble fournir un moyen de plus d'obtenir l'appui des groupes de pression afin de neutraliser l'opposition des provinces aux mesures du gouvernement fédéral.

Il existe également un second modèle de participation des groupes aux questions intergouvernementales, et celui-ci est peut-être plus fréquent qu'on ne le croirait généralement. C'est ainsi que dans de nombreux domaines on organise des tribunes pour permettre aux représentants de groupes de pression et à ceux des deux ordres de gouvernement de se consulter.

En 1969, Gérard Veilleux (1979) s'est penché sur les mécanismes de la coopération intergouvernementale. Le gros de ces mécanismes ne met en cause que deux ordres de gouvernement. Cependant, il note que les représentants de groupes de pression ainsi que d'autres particuliers prennent part à d'importantes réunions mixtes. Le Conseil fédéral de la santé, par exemple, créé en 1919, se réunissait deux fois par an à titre de comité consultatif du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Il se composait du sous-ministre fédéral, des sous-ministres des provinces et de représentants de mouvements agricoles, syndicaux, ruraux et féminins. C'est plus récemment, en 1962, que le Conseil national du bien-être social a été établi. À l'instar du Conseil fédéral de la

santé, il se compose des sous-ministres compétents et de représentants de groupes régionaux oeuvrant dans le domaine du bien-être social et d'autres domaines connexes.

Veilleux cite d'autres exemples de telles tribunes dans le domaine de l'agriculture et du tourisme. R.M. Burns a décrit en 1976 la Conférence des ministres des Mines comme une tribune où se réunissaient les représentants de gouvernements et de groupes de pression, et qui est « considérée comme un occasion appropriée d'exercer des pressions discrètes ». Selon Burns, la tribune de 1973 réunissait les représentants du gouvernement fédéral, des provinces et de l'industrie, siégeant dans toute une série de comités techniques.

Il est possible que la tentative la plus ambitieuse d'établir la participation véritable des groupes de pression au processus fédéral-provincial soit la série intensive de discussions tripartites (appelées phase I et phase II) qui, en 1978, réunirent des représentants des affaires, du milieu syndical, du gouvernement fédéral et des provinces, afin de faciliter la formulation d'une stratégie économique nationale. Deux séances d'élaboration de décisions se déroulèrent simultanément : la Conférence fédérale-provinciale sur l'économie réunit les représentants des provinces et du gouvernement fédéral qui discutèrent en détail de la formulation d'une stratégie économique à moyen terme, et ce, dans le cadre d'un grand nombre de réunions ministérielles et de deux conférences au sommet des premiers ministres. Parallèlement, le ministre fédéral de l'Industrie et du Commerce organisa une série de réunions avec les représentants du milieu des affaires, des syndicats et des gouvernements provinciaux pour traiter du développement industriel dans un éventail de secteurs. Certains des participants du milieu syndical et des affaires jugèrent suspecte cette initiative du gouvernement, se demandant si leurs opinions seraient prises au sérieux :

Mais dans le secteur privé un grand nombre de personnes considéraient que la façon dont le gouvernement fédéral abordait la consultation était en train de changer. À l'instar de quelques responsables provinciaux ils estimaient qu'Ottawa, après avoir subi un passage à vide sur le plan décisionnel, commençait à chercher à obtenir l'aide véritable des autres forces économiques.
(Brown et Eastman, 1981, p. 122)

Une lacune sérieuse, qui compromit le succès de cette expérience, est que ces groupes de travail n'étaient pas orientés de manière à permettre à chaque secteur de contribuer à des objectifs macro-économiques plus vastes. Au lieu de cela, ils devinrent des lieux de revendication où les milieux syndicaux et patronaux de chaque secteur suggéraient des concessions au gouvernement et des moyens de les aider dans leurs entreprises. Le gouvernement en tira peu d'enseignements sur la meilleure façon de pouvoir redresser l'économie canadienne dans son ensemble.

Douglas Brown et Julia Eastman en concluent que, si le secteur public

et le secteur privé veulent surmonter leur ignorance l'un de l'autre, il faut que la consultation avec le secteur privé dépasse ses bases empiriques actuelles. Notant la tension inhérente qui existe entre un processus de décision fondé sur les négociations fédérales-provinciales et un processus fondé sur des préoccupations fonctionnelles, ils considèrent que les mécanismes de consultation de l'industrie donneraient de meilleurs résultats s'ils étaient liés au processus fédéral à un niveau moins politisé. Ils ont proposé de recourir à des mécanismes comme les organismes de planification mixte.

Il est à noter que les mécanismes de ce genre semblent n'avoir fonctionné, presque exclusivement, que comme moyen de consultation au niveau bureaucratique. Ils ne manifestent pas les caractéristiques d'un processus décisionnel conjoint qui permettrait de les qualifier de « corporatistes ». En fait, Brown et Eastman notent que la fragmentation sectorielle et régionale des groupes de pression représentant le milieu des affaires et le milieu syndical a en fait réduit l'efficacité de leur participation au processus de consultation des phases I et II.

Les gouvernements ont résisté aux efforts déployés par les groupes de pression pour prendre part davantage aux négociations intergouvernementales. Si ces groupes y étaient officiellement admis, ils pourraient sérieusement les contester en rejetant certains compromis. Néanmoins, il n'est pas évident que tous les groupes soient désireux de participer à un tel processus décisionnel, car ils courent le risque de voir leurs objectifs minimisés pendant que l'on s'efforce d'en arriver à un compromis. Ils pourraient légitimement refuser de participer.

En résumé, il semble nécessaire de rendre officiel le rôle des groupes de pression dans le processus décisionnel afin de rétablir leur capacité d'agir en tant qu'agents informés et indépendants. Compte tenu de la participation des gouvernements au quotidien des Canadiens, les groupes que cette situation a créés ont un rôle essentiel à jouer dans le processus décisionnel. Ils sont les seuls à pouvoir fournir une partie des informations et de l'expérience qui sont essentielles à la décision. Ils jouissent donc aujourd'hui d'une légitimité bien plus grande qu'autrefois, alors que les gouvernements ne s'étaient pas encore impliqués dans les rouages de la société moderne. Cela s'applique particulièrement aux groupes qui défendent les intérêts capitalistes établis de la société et dont la collaboration est essentielle au gouvernement. Cependant, aucun gouvernement moderne, élu par le peuple, ne peut se permettre de compter indûment sur des groupes aussi riches et puissants; il faut donc laisser à la table une place pour les groupements d'intérêts particuliers qui jouissent d'un appui populaire.

Les gouvernements (tant au palier fédéral que provincial) se sont donc engagés dans un processus de négociation permanent avec les groupes institutionnalisés établis et les groupes populaires plus éphémères représentant l'opinion publique, souvent sur des dossiers isolés. Nous avons

donc affaire à deux processus permanents : les relations entre les gouvernements (surtout entre les paliers fédéral et provinciaux, mais aussi entre les provinces et les municipalités), et les relations entre le gouvernement et les groupes de pression, tant au niveau fédéral que provincial.

Il est certainement malheureux que le processus fédéral-provincial soit séparé de l'interaction entre les gouvernements et les groupes de pression, car les éléments importants de toute décision éclairée doivent tenir compte des perspectives et du point de vue des trois ordres d'intervenants : les groupes de pression, les gouvernements des provinces et le gouvernement fédéral.



L'État et le processus intergouvernemental

Les perceptions des groupes de pression

Depuis que l'État-providence intervient si profondément dans la vie des citoyens et dans l'économie du pays, il a suscité de toutes parts de grands espoirs en fait de sécurité sociale. Les groupes sont conscients de la sensibilité des gouvernements aux pressions et cela les pousse à rivaliser pour obtenir leur appui. Les groupes sont organisés de manière à défendre leurs divers intérêts, et l'État se trouve maintenant aux prises avec tout un assortiment de groupes à objectifs spécifiques. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer les mémoires présentés aux trois commissions royales d'enquête sur le fonctionnement général de l'économie canadienne, soit la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (commission Rowell-Sirois), établie en 1937, la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques au Canada (commission Gordon), établie en 1957, et la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), formée en 1982.

Même s'il est toujours aléatoire de comparer les mémoires présentés à une commission avec ceux d'une autre semblable, à une époque différente, les divergences sont si marquées qu'il semble justifié d'avancer quelques généralisations. En ce qui concerne les deux premières commissions, qui reflètent la conjoncture des années 1930 et des années 1950, le nombre de mémoires présentés est à peu près égal, même si les différences entre les catégories sont parfois considérables. Cependant, l'impression générale que l'on en retire est celle d'une structure de groupes de pression qui semble passablement constante. Par contre, il y a eu presque deux fois et demie plus de mémoires présentés à la Commission Macdonald, ce qui reflète le changement des conditions au cours des années 1980. En outre, de nombreux groupes nouveaux ont par-

ticipé, soit qu'ils s'étaient abstenus auparavant, soit qu'ils n'existaient tout simplement pas.

**Documents présentés aux trois commissions royales d'enquête
sur l'économie canadienne, 1937, 1957, 1982**

	Rowell-Sirois 1937	Gordon 1957	Macdonald 1982 ^a
Syndicats	2	17	61
Associations commerciales et entreprises privées	67	202	254
Associations professionnelles	26	10	43
Gouvernement fédéral	24	3	34
Gouvernements provinciaux et territoriaux	118	20	40
Organismes municipaux et régionaux	45	23	67
Groupes d'autochtones	0	0	27
Groupements féminins	4	1	34
Organismes religieux	4	1	12
Services sociaux et de santé	5	1	37
Partis politiques	3	1	12
Groupements de personnes âgées	0	1	6
Établissements d'enseignement et de recherche	4	11	36
Organismes bénévoles et groupements d'intérêts particuliers	29	6	234
	<u>331</u>	<u>297</u>	<u>897</u>

Note : a Les chiffres définitifs n'étaient pas disponibles lors de la recherche.

Cette mobilisation accrue des groupes de pression, légitimée par la croyance en une démocratie pluraliste, a considérablement développé la concertation avec l'État. Cela complique encore davantage la tâche de ce dernier lorsqu'il s'agit de prendre du recul et de dresser des plans d'ensemble pour le bien-être national.

Dans ce chapitre, nous nous efforcerons de décrire l'attitude des groupes de pression canadiens face à diverses questions importantes, comme l'intervention de l'État dans l'économie, les relations fédérales-provinciales et les questions intéressant l'union économique du Canada, en nous fondant sur l'examen des mémoires présentés à la Commission Macdonald.

Les mémoires présentés à la Commission

Pour expliquer la méthode utilisée, et en mesurer les limites, il est nécessaire de comprendre comment la Commission a traité et catalogué les mémoires. (Le terme *mémoire* recouvre non seulement les documents présentés à la Commission mais aussi la transcription des exposés

de nombreux organismes devant la Commission lorsque celle-ci a parcouru le pays en 1983.)

Pour venir à bout du volume considérable de documents (40 000 pages de mémoires et 15 831 pages de transcriptions), le personnel de la Commission a d'abord créé un classement par sujet des mémoires. Ce classement simple a dû être effectué pour permettre d'analyser le contenu selon une méthode appropriée élaborée à cet effet. Chaque texte (mémoire ou transcription) a été lu et les principales idées extraites; les données ont ensuite été classées par sujet. On espérait ainsi minimiser la subjectivité inévitable que comporterait l'analyse.

Les thèmes ont été répartis en sept grandes catégories, qui, à leur tour, ont été subdivisées en 52 domaines chacune; ceux-ci ont par la suite été subdivisés en 300 sujets. Ces derniers ont constitué la base du classement des citations et des résumés de mémoire qui ont servi de documentation pour notre analyse.

En plus de classer le contenu des mémoires, le personnel a aussi réparti en grandes catégories les organismes qui ont présenté un mémoire ou un exposé. Trois d'entre eux, soit l'industrie et le commerce (appelés généralement « milieu des affaires »), le milieu syndical et les associations bénévoles ont été examinés dans le cadre de cette étude. Les autres grandes catégories créées par la Commission comprennent les gouvernements et leurs services ainsi que les organismes d'enseignement. En outre, un grand nombre de particuliers ont présenté des mémoires.

Chaque organisme a été classé par province. De plus, les groupes de pression de l'industrie et du commerce ont été classés par la Commission selon leur secteur d'activités, comme l'agriculture, les produits forestiers, les transports, les industries manufacturières et les établissements financiers.

Les organismes syndicaux ont été classés en fonction de la fédération à laquelle ils sont affiliés. Le secteur « bénévole » comprend des types très différents d'organismes, dont : les groupements féminins, les arts et la culture, les services sanitaires et sociaux, les groupes d'autochtones, les organismes religieux, les groupes représentant les personnes âgées, les organismes de la jeunesse et les groupes multiculturels.

La méthode suivie

Notre analyse se limite à trois catégories de groupes de pression : le milieu des affaires, le milieu syndical et le secteur bénévole. Les associations bénévoles sont essentiellement incluses dans l'analyse pour faire des comparaisons avec le milieu des affaires et les organismes syndicaux. Nous avons passé en revue les extraits des mémoires et des transcriptions dans les catégories pertinentes. Suite à cet examen pré-

liminaire, nous avons choisi les mémoires qui traitaient précisément d'au moins une des questions choisies pour l'analyse.

Pour chaque question examinée, nous avons déterminé une gamme de positions possibles. Tous les groupes qui ont traité de la question particulière ont été classés en fonction de l'une de ces options.

Les positions ont été ventilées par région pour les trois catégories de groupes examinées. Ceci a permis de déterminer s'il existait un lien quelconque entre la position d'un groupe sur une question particulière et son origine géographique.

En outre, dans la mesure du possible, nous avons divisé les groupes d'affaires entre les secteurs primaire, secondaire, ou manufacturier et tertiaire, ou des services, en groupant les organismes d'affaires selon le système de classement dont la Commission s'était servie. Nous avons considéré que les groupes qui s'inscrivaient dans l'une des catégories suivantes relevaient du secteur primaire : ressources naturelles, sociétés pétrolières et gazières, produits forestiers, industries minières, industrie de la pêche et agriculture. Celles qui entraient dans l'une des catégories suivantes ont été considérées comme relevant du secteur secondaire : industries manufacturières, transports et communications. Enfin, les établissements financiers, les maisons d'experts-conseil et les cabinets juridiques ont été classés dans le secteur tertiaire.

Le système employé par la Commission comportait une catégorie distincte pour les « associations commerciales » ; les organismes entrant dans cette catégorie ont été réunis, sans égard au secteur qu'ils représentaient. En entreprenant l'analyse sectorielle des mémoires présentés par les milieux d'affaires, il a semblé commode d'inclure, dans la mesure du possible, les mémoires des « associations commerciales » avec ceux des secteurs particuliers qu'ils représentaient. Malgré cela, il n'a pas été possible d'inclure tous les mémoires du secteur des affaires dans l'une ou l'autre des catégories. Par exemple, les chambres de commerce et certaines associations commerciales représentent une vaste gamme d'entreprises, et il a été impossible de les inclure dans un secteur particulier. Par conséquent, nous avons inscrit ces organismes dans une catégorie « omnibus » distincte.

Les limites de la méthode suivie

La limite la plus importante tient peut-être à l'arbitraire qui entre en jeu lorsqu'on réduit à un bref énoncé un mémoire qui renferme souvent des arguments économiques complexes. Cette mesure est toutefois indispensable pour réaliser une étude comparative, mais elle restreint évidemment la portée des conclusions, qui sont nécessairement approximatives. Par ailleurs, toute analyse qui s'attache à un certain nombre de groupes traitant d'une question particulière ne tient pas compte de l'importance relative de ces groupes dans la société. Savoir *qui*

s'exprime est souvent plus important que de savoir *combien* adoptent une position plutôt qu'une autre. Toute analyse statistique des mémoires doit donc être considérée avec prudence.

L'analyse ne tient compte, évidemment, que des organismes qui ont présenté un mémoire ou un exposé; cela nuance toute généralisation que l'on pourrait faire au sujet des groupes de pression canadiens sur la base des conclusions, surtout si l'on tient compte de la pénurie de mémoires émanant de certains des grands secteurs de l'économie canadienne, et notamment des sociétés multinationales.

Le système de classement utilisé par la Commission engendre une autre difficulté. Même si la Commission a retenu 300 sujets entre lesquels se répartissent les mémoires et les transcriptions, aucun ne correspond exactement aux questions sur lesquelles porte notre analyse. Ainsi, la Commission a créé une catégorie intitulée « investisseurs étrangers ». Bien entendu, cet aspect revêt un grand intérêt, mais ce qui nous préoccupe dans ce cas-ci est combien les investissements étrangers sont perçus comme préjudiciables ou bénéfiques à l'économie canadienne. Certains des extraits qui ont été inclus dans la catégorie des investisseurs étrangers ne traitent pas de cette question particulière et n'entrent donc pas dans l'analyse. Par ailleurs, des extraits provenant de plusieurs des catégories de la Commission portent souvent sur la même question. Certains organismes sont représentés dans plus d'une catégorie pour une même question. Lorsque cela se produit, chaque organisme n'est traité qu'une fois dans l'analyse. La création de ces diverses catégories ajoute cependant à la méthode suivie un élément de subjectivité additionnel.

Les conclusions liées à la ventilation régionale des réponses doivent être nuancées. Tout d'abord, chaque organisme a été classé selon une province particulière. La Commission n'a rien prévu pour les associations qui sont des fédérations nationales composées d'organismes provinciaux ou régionaux. De toute évidence, les intérêts de ces groupes ont une envergure nationale, débordant les frontières de la province où est situé leur siège.

Deuxièmement, il est reconnu que certaines associations commerciales et certaines entreprises particulières au Canada sont plus « régionales » que d'autres, celles-ci représentant souvent des industries qui n'ont pas une envergure nationale. D'autres industries et entreprises n'existent pas uniquement dans une région mais se retrouvent dans plusieurs, voire dans tout le pays.

Les questions débattues

L'étude se concentre sur trois domaines généraux : premièrement, la manière dont l'État, et surtout son intervention dans l'économie, est perçu; deuxièmement, la manière dont est perçu le processus inter-

gouvernemental en tant que mécanisme de prise de décisions; et troisièmement, les impressions au sujet de l'union économique et le régionalisme.

Dans chacun de ces secteurs, on a examiné trois ou quatre questions particulières. Voici comment l'analyse a été structurée :

1. La manière dont est perçu l'État.
L'intervention de l'État dans l'économie;
La stratégie industrielle;
La participation étrangère et les investissements étrangers;
La concertation entre l'État et les groupes de pression.
2. La manière dont sont perçues les relations fédérales-provinciales.
La nature des relations fédérales-provinciales;
Le partage des pouvoirs;
La décentralisation.
3. L'union économique et le régionalisme.
L'union économique;
La politique de développement régional;
La réforme du Sénat.

En tout, nous analysons l'opinion des groupes de pression sur dix questions particulières. Dans l'analyse de chacune d'elles, l'accent est mis sur l'importance que revêt cette question pour les divers groupes au Canada. Étant donné que les mémoires présentés à la Commission traitent d'une grande diversité de sujets, la question qui se pose ici est de savoir combien de groupes et lesquels ont considéré que ces questions particulières étaient assez importantes pour en traiter.

Le point qui nous intéresse n'est pas simplement de savoir quels groupes se préoccupent de ces questions. Il s'agit plutôt de déterminer la position des groupes par rapport à chacune des questions examinées. Quels groupes ont une position analogue et lesquels se trouvent aux extrêmes de la gamme? Existe-t-il des clivages formés, tout d'abord selon un découpage régional et, deuxièmement, le long de lignes sectorielles ou autres?

En plus d'analyser le point de vue des divers groupes de pression, nous nous demandons aussi comment celui-ci se compare à l'opinion des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux. Malheureusement, peu d'organismes ou de ministères fédéraux ont présenté un mémoire. Les exposés de plusieurs ministres du Cabinet libéral constituent probablement la meilleure source d'opinions à l'échelon fédéral. L'utilisation de ce petit échantillon de mémoires comporte certainement des limites, car il serait difficile de dire qu'il représente la

position du gouvernement fédéral, malgré la règle de solidarité du Cabinet. Quoi qu'il en soit, les observations faites par les représentants du gouvernement fédéral dans les domaines sur lesquels porte notre analyse indiquent si ce qu'ils perçoivent est conforme ou non à ce qu'a exprimé le milieu des affaires, le milieu syndical et le secteur bénévole.

Plusieurs gouvernements provinciaux ont présenté des mémoires ou des exposés à la Commission. Ces positions ont été analysées pour déterminer comment les points de vue des gouvernements provinciaux se comparent à ceux des groupes de pression¹⁶.

La manière dont est perçu l'État

Pour déterminer la façon dont les groupes de pression perçoivent l'État, l'analyse s'attache à quatre domaines : l'attitude à l'égard de l'intervention de l'État dans l'économie, la « stratégie industrielle », le niveau de participation étrangère et d'investissements étrangers dans l'économie, et le niveau de concertation entre l'État et la société.

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE

Les mémoires qui traitaient directement de l'intervention de l'État ont été réunis en trois groupes appartenant à un ensemble homogène.

Une mise en garde s'impose. Comme le travail consiste à comparer les positions des groupes traitant d'une même question, il est nécessaire de définir les catégories de façon plutôt large. Il s'agit de déterminer quels groupes partagent essentiellement la même opinion sur une question particulière, même si celle-ci peut être exprimée de diverses façons. Les trois regroupements de positions sur l'intervention de l'État dans l'économie font partie d'un continuum.

La première position favorise le libre marché et prône la réduction de la taille de l'État ou de l'étendue de son rôle dans l'économie. Cette position met l'accent sur le rôle du secteur privé, le gouvernement étant relégué principalement au rôle de « catalyseur ».

La seconde position, intermédiaire, préconise un rôle énergique pour le secteur privé, mais reconnaît en même temps que l'État doit remplir une fonction qui dépasse celle du simple catalyseur (p. ex. celui de protecteur des minorités).

La troisième position est essentiellement l'antithèse de la première. Elle préconise une participation active de l'État à l'économie, soit de façon générale, soit dans un secteur particulier. Le thème dominant d'un mémoire détermine sa classification. Si, par exemple, un mémoire souligne la nécessité de limiter le rôle de l'État, il est classé sous la première rubrique. Si, toutefois, on considère que l'État doit jouer un rôle dans l'économie, il est placé dans la troisième catégorie.

	Affaires	Syndicats	Secteur bénévole
Option 1	53	0	8
Option 2	21	6	14
Option 3	11	8	3

La très grande majorité des groupes d'affaires adoptent la première position, alors que tous les groupes syndicaux adoptent la deuxième ou la troisième option. Les positions du secteur bénévole se répartissent entre les trois. Cela implique que le secteur syndical et, dans une certaine mesure, le secteur bénévole ont plus de chances de préférer que l'État joue un rôle interventionniste que les groupes d'affaires.

La majorité des mémoires émanant du milieu des affaires se prononce en général contre la participation accrue de l'État dans l'économie. Voici deux exemples du rôle de « catalyseur » que le milieu des affaires prône généralement pour l'État :

[La Mining Association of British-Columbia considère que] le rendement de l'économie canadienne à long terme serait amélioré si les gouvernements poursuivaient des politiques de facilitation plutôt que d'intervention — c'est-à-dire qu'ils appuient les efforts déployés par le secteur privé pour développer les secteurs naturellement forts de l'économie, plutôt que de créer ou soutenir artificiellement des industries, dans un contexte défavorable. Les avantages du commerce sont trop importants pour être sacrifiés avec tant de désinvolture.

(*Mining Association of British Columbia*, mémoire, 23 août 1983, p. 10)

Les gouvernements ont un rôle crucial à jouer dans le développement de l'économie. Ils doivent déterminer la direction que doit prendre l'économie et collaborer ensuite avec l'industrie pour lui permettre d'atteindre les objectifs souhaités. Les gouvernements doivent créer les conditions susceptibles d'attirer les entreprises et de favoriser leur expansion.

(*H.N. Halvorson*, mémoire, 19 août 1983, p. 4)

C'est à l'État qu'il incombe de veiller à ce que le climat législatif et réglementaire soit propice à un renouveau de l'esprit d'initiative du milieu des affaires.

(*Burns Fry Ltd*, mémoire, 24 novembre 1983, p. 2)

Certains des organismes bénévoles partagent cette opinion sur l'intervention de l'État : deux prônent la diminution de cette intervention et un appui accru de l'action bénévole. « Nul citoyen au Canada ne devrait s'attendre que l'État fasse tout pour lui! » (*Centraide de Thompson*, mémoire, 7 octobre 1983, p. 1).

Certains des groupes d'affaires ainsi que plusieurs groupes du milieu syndical et bénévole appuient la troisième option. Quelques-uns d'entre eux adoptent une position interventionniste générale, prônant un rôle important pour l'État dans l'économie. Le mémoire du *Labour Council of Metropolitan Toronto* illustre bien cette opinion, affirmant que l'État a un rôle critique à jouer « pour engendrer la prospérité économique » (mémoire, 1^{er} novembre 1983, p. 7). La *B.C. Association of Social Workers*

demande que l'on accroisse les mesures de l'État afin de stimuler les investissements privés. Un grand nombre de mémoires dans cette troisième catégorie préconisent une « stratégie industrielle » (voir la section suivante).

Certains organismes recommandent que l'État joue un rôle important dans leur secteur particulier de l'économie. Les demandes d'une intervention accrue du gouvernement touchent entre autres au secteur agricole, aux mesures concernant l'utilisation des terres et à l'industrie de la viande. Un mémoire s'oppose à la déréglementation des transports aériens.

Un autre aspect de la participation de l'État au sein de l'économie concerne les programmes d'« action positive ». Le *Réseau d'action et d'information pour les femmes* demande que l'État aide à créer une situation égale pour les femmes dans l'économie (mémoire, 1^{er} novembre 1983, p. 35). La *Fédération des Franco-Colombiens* affirme que les gouvernements devraient examiner l'incidence de leurs décisions sur la communauté francophone (mémoire, 31 août 1983, p. 8).

	Milieu des affaires			
	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Omnibus ^a
Option 1	11	11	13	18
Option 2	6	6	2	7
Option 3	4	1	2	4

Note : a Comprend les chambres de commerce et autres associations qui ne représentent pas un secteur particulier de l'économie, ainsi que les associations professionnelles et autres groupes qui ne s'intègrent pas facilement dans les catégories primaire, secondaire et tertiaire. Au sein du milieu des affaires, même si la plupart semblent préconiser un rôle de « catalyseur » pour l'État, il y a certains groupes dans chacun des secteurs primaire, secondaire et tertiaire qui se classent dans les deuxième et troisième catégories.

	Région					
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Territoires
Affaires						
Option 1	2	11	23	10	7	—
Option 2	4	3	9	4	1	—
Option 3	—	—	6	2	2	1
Syndicats						
Option 1	—	—	—	—	—	—
Option 2	—	2	2	2	—	—
Option 3	—	3	3	1	1	—
Secteur bénévole						
Option 1	1	1	3	3	—	—
Option 2	2	3	4	2	3	—
Option 3	—	—	1	1	1	—

La ventilation régionale des résultats indique que la position d'un groupe à l'égard de l'intervention de l'État n'est pas influencée par l'origine géographique. Voilà qui surprend, compte tenu des efforts très importants que les gouvernements déploient pour favoriser l'expansion économique régionale et qui ont dû avantager les entreprises dans les régions moins développées.

LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE

La stratégie industrielle, ou la planification à long terme, est un des moyens qu'adopte l'État pour intervenir dans l'économie. Le concept d'une stratégie industrielle et du rôle planificateur de l'État fait depuis plusieurs années l'objet de débats au Canada. Notre analyse se limite aux mémoires qui traitent effectivement de stratégie industrielle ou de planification à long terme. Il est utile de déterminer quels groupes ont jugé à propos de manifester soit leur appui soit leur opposition à un tel concept dans leurs documents ou leurs exposés. L'option 1 appuie le concept d'une stratégie industrielle ou d'une planification à long terme, alors que l'option 2 traduit l'opposition à ce concept.

	Affaires	Syndicats	Secteur bénévole
Option 1	7	5	6
Option 2	8	1	0

Ces résultats indiquent que le milieu des affaires est divisé également sur cette question. Les autres secteurs de la société, cependant, semblent favoriser clairement une stratégie industrielle. Sur les douze mémoires traitant d'un tel concept présentés par les secteurs syndical et bénévole, un seul s'y oppose.

Un grand nombre des organismes d'affaires ont tendance à s'opposer de façon générale au concept d'une stratégie industrielle, et à la notion de « choisir des gagnants » en particulier. Ainsi, la *Banque de Montréal* présente l'argument suivant :

Le fait de dépendre davantage des forces du marché implique que l'on rejette l'idée d'une « politique industrielle » globale. Si l'on désire promouvoir l'efficacité et la productivité au sein du secteur privé, la politique doit respecter davantage les lois du marché. Laissons le marché et non les planificateurs de l'économie décerner les récompenses et infliger les punitions.

(Mémoire, 17 novembre 1983, p. 16)

Voici d'autres exemples. L'*Association des manufacturiers canadiens* soutient que « les forces du marché détermineront les gagnants, et il n'appartient pas aux gouvernements de les choisir » (mémoire, 6 septembre 1983, p. 30). *Burns Fry Ltd* déclare que « c'est le secteur des affaires lui-même qui doit déterminer les nouvelles orientations du développement industriel » (mémoire, 24 novembre 1983, p. 1). *La Mining*

Association of British Columbia affirme que : « la poursuite d'une « politique industrielle » [. . .] constitue presque à coup sûr un piège et une illusion » (mémoire, 23 août 1983, p. 8).

Voici quelques exemples de la position opposée. *Le Groupe SNC* souscrit à l'appui des gagnants. *Le Nordicity Group* déclare dans son exposé devant la Commission :

[. . .] il nous faut établir et soutenir une politique industrielle à long terme qui vise à développer des industries nouvelles, plus particulièrement dans le domaine des techniques de pointe, et qui s'attache au remplacement des importations et à la création des biens et des services liés aux priorités sociales nouvelles, par exemple, celles d'une société vieillissante.

(Roger Voyer, *Nordicity Group Ltd*, transcription, Ottawa, 15 décembre 1983 [vol. 73], p. 15336)

L'*Association of Professional Engineers of Saskatchewan* demande une « stratégie industrielle conçue au Canada, fondée sur nos forces, synchronisée avec les besoins du monde » (mémoire, 1^{er} novembre 1983, p. 3); et le *Calgary Council for Advanced Technology* qui considère qu'« il est nécessaire d'adopter une stratégie industrielle nationale, car il faudra faire de nombreux choix difficiles » (mémoire, 25 octobre 1983, p. 5).

	Région					
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Territoires
Affaires						
Option 1	2	1	1	2	1	—
Option 2	—	2	4	—	2	—
Syndicats						
Option 1	1	1	1	1	1	—
Option 2	1	1	—	—	—	—
Secteur bénévole						
Option 1	1	—	4	1	—	—
Option 2	—	—	—	—	—	—

La ventilation régionale indique que cette stratégie a des appuis dans toutes les régions du pays. L'opposition, cependant, émane du centre du Canada et de la Colombie-Britannique.

	Milieu des affaires			
	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Omnibus
Option 1	—	1	2	4
Option 2	1	2	3	2

La ventilation sectorielle des mémoires présentés par le milieu des affaires semble indiquer que la question d'une stratégie industrielle ne

préoccupe pas les industries dont l'existence repose sur les ressources. Même si les témoignages sont peu nombreux sur cette question, il est évident qu'un clivage régional, couplé à la traditionnelle division entre le milieu des affaires et le milieu syndical, divise les groupes de pression sur la question d'une stratégie industrielle.

LA PARTICIPATION ÉTRANGÈRE ET LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

Un aspect particulier de la participation de l'État dans l'économie concerne les principes directeurs visant le niveau des investissements étrangers et de la participation étrangère dans l'économie canadienne. L'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE) a subi depuis sa création de vives critiques de la part de divers secteurs du milieu des affaires. Nous nous efforcerons ci-dessous de déterminer les intérêts qui s'opposent aux mesures du gouvernement canadien visant à diminuer le niveau des investissements étrangers au pays.

Quatre positions générales ont été établies. La première prend parti pour l'investissement étranger au Canada et soutient souvent qu'il est indispensable au développement de l'économie canadienne. On considère aussi que les mesures du gouvernement fédéral qui restreignent l'entrée des capitaux sont préjudiciables à l'économie et à la société canadiennes. La deuxième position attaque l'AEIE elle-même, fustigeant principalement sa lenteur et le manque d'uniformité de ses décisions.

La troisième position est intermédiaire, reconnaissant que l'accent mis par le gouvernement sur la canadianisation revêt une certaine valeur, mais affirmant que les investissements étrangers demeurent importants pour le Canada. La quatrième et dernière catégorie appuie les objectifs de l'AEIE ou s'oppose au niveau de l'emprise étrangère au Canada (option 4).

	Affaires	Syndicats	Secteur bénévole
Option 1	21	—	—
Option 2	11	—	—
Option 3	2	—	—
Option 4	7	5	3

Le milieu des affaires s'oppose fortement aux mesures du gouvernement qui restreignent les investissements étrangers, et appuie l'entrée de capitaux étrangers au Canada. L'exposé de la *Saskatchewan Chamber of Commerce* illustre la position générale de ce milieu; celle-ci soutient en effet que les investissements étrangers :

[. . .] ont contribué de façon importante au développement de notre pays

et devraient bénéficier d'un appui plus solide. Ainsi, il n'aurait jamais fallu établir des programmes de canadianisation, comme le Programme énergétique national, et il ne faudrait certainement pas les prolonger.

(Transcription, Regina, 24 novembre 1983 [vol. 51], p. 10655)

D'autre part, deux organismes représentant le milieu des affaires, *Le Groupe SNC* et l'*Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada*, expriment leur appui aux exigences liées au contenu canadien. L'*Association des chantiers maritimes canadiens* souligne pour sa part que la plupart des entreprises étrangères de construction navale reçoivent d'importantes subventions de leurs gouvernements nationaux respectifs.

	Milieu des affaires			
	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Omnibus
Option 1	3	6	4	8
Option 2	1	5	3	2
Option 3	—	—	1	1
Option 4	2	2	3	0

Une analyse sectorielle des mémoires émanant du milieu des affaires révèle que les trois secteurs appuient les investissements étrangers au Canada plus qu'ils ne s'y opposent. On dénote cependant une légère opposition (option 4) dans tous les secteurs du milieu des affaires.

	Région					
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Territoires
Affaires						
Option 1	—	3	12	4	1	1
Option 2	1	—	8	—	1	1
Option 3	—	—	2	—	—	—
Option 4	—	3	3	1	—	—
Syndicats						
Option 1	—	—	—	—	—	—
Option 2	—	—	—	—	—	—
Option 3	—	—	—	—	—	—
Option 4	—	1	2	1	1	—
Secteur						
bénévole						
Option 1	—	—	—	—	—	—
Option 2	—	—	—	—	—	—
Option 3	—	—	—	—	—	—
Option 4	—	—	3	—	—	—

La position du milieu des affaires contraste de façon marquée avec les opinions des secteurs syndical et bénévole. Peu de groupes dans ces secteurs se prononcent sur la question; ceux qui ont exprimé leur avis, cependant, souscrivent tous à la quatrième option, condamnant le niveau de participation étrangère dans l'économie canadienne.

Par exemple, le *British Columbia and Yukon Territory Building Trade Council* affirme que « les problèmes sous-jacents qui affligent l'économie canadienne sont la participation étrangère dans les grandes industries et l'emprise étrangère sur celles-ci » (transcription, Vancouver, 7 septembre 1983 [vol. 2], p. 360). Le *Community Forum of Shared Responsibility* conclut : « À cause des investissements étrangers, même des usines canadiennes rentables peuvent fermer leurs portes » (mémoire, 3 novembre 1983, p. 1).

La ventilation par région montre que cette question préoccupe bien davantage les groupes du centre du Canada que ceux des autres régions. Sur les quarante-neuf mémoires qui traitent de la question de l'emprise étrangère et des investissements étrangers, trente-quatre proviennent du Québec et de l'Ontario.

LA CONCERTATION

Une quatrième perception du secteur des affaires, du secteur syndical et du secteur bénévole concerne la concertation entre l'État et les groupes de pression. Un grand nombre de groupes ont mentionné dans leurs mémoires la nécessité d'accroître la concertation ou de contribuer de façon plus efficace au processus décisionnel de l'État. Aucun groupe n'a adopté la position opposée. Par conséquent, il n'existe pas de différences significatives entre les groupes qui se sont prononcés sur la question. Il faut donc examiner quels groupes demandent plus de concertation et rendre celle-ci plus efficace. On peut aussi examiner quelques propositions formulées pour faciliter l'atteinte de cet objectif.

Affaires	Syndicats	Secteur bénévole
45	2	15

L'examen des mémoires qui traitent de la concertation entre le gouvernement et les groupes de pression révèle qu'il n'existe pas de lien étroit avec l'une quelconque des variables indépendantes analysées. Les groupes de la plupart des régions, représentant une grande variété de secteurs au sein de la société, demandent que l'on accroisse ou améliore la concertation.

	Région					
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Territoires
Affaires	2	7	25	4	6	1
Syndicats	2	2	5	3	—	—
Secteur bénévole	—	2	4	4	5	—

Secteur des affaires		
Primaire	Secondaire	Tertiaire
10	8	9

Deux thèmes ont tendance à réapparaître lorsqu'on demande une concertation accrue. Premièrement, on demande que l'on recoure aux avis d'« experts » afin de contribuer au processus d'élaboration des décisions. Deuxièmement, il a été demandé à maintes reprises que ce processus soit plus ouvert et moins secret.

La société *Cadillac Fairview* offre une perspective intéressante. Si presque tous les groupes qui ont parlé de concertation demandent que les gouvernements accroissent ou améliorent leur communication avec les groupes, cette société indique aussi que le milieu des affaires devrait faire plus d'efforts pour comprendre la position de l'État et son processus décisionnel (mémoire, 14 novembre 1983, p. 14).

Certains mémoires apportent des propositions visant à améliorer le processus de concertation. Divers organismes (p. ex. *Gulf Canada*, *l'Association des ingénieurs-conseil du Canada* et *l'Association canadienne des travailleurs sociaux*, transcription, Calgary, 8 novembre 1983 [vol. 42], p. 8503) proposent que l'on crée des organismes permanents ou des groupes consultatifs, composés de représentants du milieu des affaires, du milieu syndical et des gouvernements.

LE POINT DE VUE DE L'ÉTAT

De façon générale, les représentants du gouvernement fédéral préconisent que l'État joue un rôle interventionniste dans l'économie. L'ancien ministre des Transports, Lloyd Axworthy, note que « l'accession à la technologie de pointe dans toute industrie ou activité économique exige un effort considérable de la part des gouvernements, une contribution importante sur le plan des ressources, de l'initiative et du leadership » (mémoire, 25 novembre 1983, p. 12).

Dans la même veine, on lit dans un mémoire de *Pétro-Canada*, société d'État fédérale :

La présence du secteur public dans l'industrie gazière et pétrolière s'est avérée bénéfique au Canada et il est possible qu'elle demeure nécessaire pour assurer le développement rationnel de notre potentiel énergétique au moment voulu. (Transcription, Toronto, 2 décembre 1983 [vol. 56], p. 11835)

L'Alberta est la seule province qui traite directement dans son mémoire de la question de l'intervention de l'État dans l'économie. Cette province considère que l'État devrait jouer un rôle de catalyseur :

Les gouvernements [. . .] doivent minimiser les interventions susceptibles de nuire aux stimulations du marché. Pour exister, la croissance exige des efforts, la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs, l'investissement et l'épargne, l'esprit d'innovation et d'entreprise (p. 21). Les gouvernements au Canada devraient avoir pour rôle essentiel de créer un environnement stable qui permette à la confiance du secteur privé de s'épanouir, condition essentielle d'un développement économique efficace. (*Gouvernement de l'Alberta*, mémoire, 31 octobre 1983, p. 11)

La perception des relations fédérales-provinciales

Un aspect particulièrement significatif pour cette étude est la perception qu'ont les groupes de pression de l'interaction fédérale-provinciale, du partage des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement et du mode de prise de décisions dans le continuum centralisation-décentralisation. Voici notre analyse des mémoires qui traitent des relations fédérales-provinciales, de la répartition des pouvoirs entre les gouvernements et du dossier de l'accroissement de la décentralisation.

LA NATURE DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

La première option souligne la détérioration des relations, l'aggravation des conflits et la nécessité d'une plus grande collaboration entre les ordres de gouvernement. Deux autres positions se manifestent également. L'une consiste à demander que l'on éclaire les limites de compétence dans un secteur décisionnel particulier. L'autre position, qui est à l'opposé de la première, consiste à exprimer sa satisfaction à l'égard des relations fédérales-provinciales.

	Affaires	Syndicats	Secteur bénévole
Option 1	21	2	5
Option 2	3	—	1
Option 3	1	—	—

Seulement 33 organismes sur 592 se sont prononcés sur les relations fédérales-provinciales. Les mémoires de 25 entreprises, de 2 organismes syndicaux et de 6 organismes bénévoles, à seulement 5 exceptions près, critiquent les relations acrimonieuses qui existent entre les ordres de gouvernement, ou font appel à une plus grande collaboration. Quatre souhaitent que l'on éclaire les problèmes de compétence dans des secteurs particuliers. Un groupe seulement, l'*Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers* (transcription, Thunder Bay, 17 octobre 1983 [vol. 26], p. 5028), se dit satisfait du niveau de collaboration entre les gouvernements pour ce qui est de son propre secteur.

	Région					
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Territoires
Affaires						
Option 1	2	3	12	3	1	—
Option 2	—	1	2	—	—	—
Option 3	—	1	—	—	—	—
Syndicats						
Option 1	1	—	1	—	—	—
Option 2	—	—	—	—	—	—
Option 3	—	—	—	—	—	—
Secteur						
bénévole						
Option 1	—	—	5	—	—	—
Option 2	—	—	1	—	—	—
Option 3	—	—	—	—	—	—
Secteur des affaires						
	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Omnibus		
Option 1	7	2	5	7		
Option 2	—	2	1	—		
Option 3	1	—	—	—		

Quels groupes jugent le processus fédéral-provincial assez important pour en traiter devant la Commission? Il s'agit d'une question qui revêt une importance primordiale, et la ventilation par région indique que toutes les régions du Canada, et surtout le centre du pays, se préoccupent des relations entre les deux ordres de gouvernement. Les groupes de tous les secteurs des affaires insistent sur la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces.

LE PARTAGE DES POUVOIRS

En ce qui a trait aux mémoires qui traitent particulièrement du rôle ou de la compétence du gouvernement fédéral, des provinces, ou des deux, nous avons établi un continuum comportant quatre positions. À un

extrême se trouve la position qui préconise une augmentation des pouvoirs ou de la compétence du gouvernement fédéral (option 1); l'option 4, qui se trouve à l'autre extrême, appuie une augmentation des pouvoirs provinciaux. Entre ces deux pôles se situent deux positions qui prônent un rôle fédéral énergique (option 2) et un rôle provincial énergique (option 3), respectivement.

	Affaires	Syndicats	Secteur bénévole
Option 1	10	4	9
Option 2	17	—	3
Option 3	7	—	—
Option 4	1	—	—

L'examen des mémoires qui traitent particulièrement des pouvoirs de l'un ou l'autre palier de gouvernement révèle qu'un nombre assez important d'organismes prônent un rôle énergique pour le gouvernement fédéral : dix entreprises, quatre organismes syndicaux et neuf organismes bénévoles adoptent une position qui augmenterait en fait le pouvoir du gouvernement fédéral vis-à-vis des provinces (option 1). Dix-sept entreprises et trois organismes du secteur bénévole font des déclarations qui appuient le rôle du gouvernement fédéral dans un secteur ou un autre (option 2). Ces chiffres se comparent à sept mémoires d'entreprises qui appuient la compétence des provinces dans un secteur ou un autre, et un mémoire qui semble prôner une augmentation de la compétence des provinces.

Plusieurs mémoires (dix) préconisant un accroissement de la présence du gouvernement fédéral au détriment de la compétence des provinces traitent du domaine de l'éducation. Plusieurs organismes demandent que le gouvernement fédéral établisse des normes nationales et joue un rôle accru dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Par exemple, l'*Association canadienne des administrateurs scolaires* affirme qu'il a été préjudiciable au développement du Canada que le gouvernement fédéral ne détienne pas un rôle décisionnel significatif dans le domaine de l'éducation. Certains groupes recommandent la création au niveau fédéral d'un ministère ou d'un bureau de l'Éducation (*Association canadienne des administrateurs scolaires*; et *Confederation of Alberta Faculty Associations*, transcription, Lethbridge, 10 novembre 1983 [vol. 44], p. 9090).

L'*Association des universités et collèges du Canada* préconise la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le secteur de l'enseignement postsecondaire, et demande que le gouvernement fédéral dispose d'un moyen de contrôler l'utilisation des fonds (transcription, Edmonton, 15 novembre 1983 [vol. 46], p. 9503). La société *Northern Telecom Limitée* reconnaît que la question de l'éducation est

d'envergure nationale (transcription, Edmonton, 15 novembre 1983 [vol. 46], p. 9503). La *Fédération canadienne des enseignants* déclare :

Nous nous opposons au transfert d'autres points d'impôt aux provinces pour leur permettre de faire face à leurs besoins financiers. En effet, dans le passé, ces transferts ont empêché le gouvernement fédéral d'exercer ses fonctions uniques de péréquation des recettes entre les provinces et de stabilisation économique dans l'intérêt du développement national à long terme.
(Mémoire, 1^{er} novembre 1983, p. 38)

Certains des mémoires émanant du milieu des affaires recommandent que le gouvernement fédéral joue un rôle plus important dans d'autres secteurs. Deux associations professionnelles demandent que le gouvernement fédéral s'intéresse davantage au secteur forestier, soit l'*Association of British Columbia Professional Foresters* et le *Council of Forest Industries of British Columbia* (transcription, Vancouver, 8 septembre 1983 [vol. 8], p. 535). Ce dernier cependant enjoint le gouvernement fédéral de ne pas empiéter sur les compétences des provinces. L'*Association canadienne des travailleurs sociaux* propose qu'on établisse des pouvoirs communs dans le domaine du bien-être social. La *Saskatchewan Federation of Agriculture* déclare que :

Il faudrait envisager d'accroître la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des programmes de stabilisation et des organismes nationaux de commercialisation, de la gestion de l'énergie, des sols et de l'eau, de la mise en marché des exportations, du crédit agricole et de l'utilisation des terres.
(Mémoire, 28 octobre 1983, p. 7)

Certains organismes syndicaux demandent principalement que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file. Le *Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario* affirme que, même si les gouvernements doivent accroître leur rôle pour veiller à l'équité et à la sécurité au sein de la société, c'est au gouvernement fédéral qu'il incombe ultimement de s'assurer que les provinces remplissent leurs fonctions. Le *Syndicat national des cultivateurs* recommande la création d'une politique nationale en matière d'utilisation des terres, même si cela implique un transfert de pouvoirs des provinces au gouvernement fédéral.

Plusieurs des associations du secteur bénévole ont formulé des idées intéressantes, affermissant le rôle du gouvernement fédéral. Le *Comité national d'action sur la situation de la femme* déclare que le gouvernement fédéral doit continuer de jouer un rôle prépondérant dans les services dispensés aux femmes du Canada, et notamment de veiller à l'égalité des services fournis dans tout le pays. Le *Lakehead Social Planning Council* recommande que le gouvernement fédéral intervienne dans le domaine de l'industrie des ressources forestières, même si cette responsabilité incombe aux provinces. Cet organisme considère qu'Ottawa pourrait adopter dans ce domaine un rôle semblable à celui qu'il joue dans le

domaine des services sociaux (transcription, Thunder Bay, 18 octobre 1983 [vol. 28], p. 5436).

Le *Status of Women Action Group* considère que les services sociaux et de bien-être devraient être définis à l'échelle nationale et non pas soumis à des modifications radicales de la part des gouvernements provinciaux. Le *Réseau d'action et d'information pour les femmes* déclare que le gouvernement central devrait assumer la direction des domaines qui sont touchés par des activités interprovinciales. La *Fédération des francophones hors Québec* estime qu'il incombe au gouvernement fédéral de s'assurer que les gouvernements des provinces offrent leurs services en français.

Certains groupes reconnaissent cependant la compétence des provinces. La *Fédération canadienne de l'entreprise indépendante* est l'un des organismes qui défendent le plus cette position :

La seule façon de mettre fin à la balkanisation grandissante du pays n'est pas de légiférer contre ce phénomène, mais de reconnaître le partage actuel des pouvoirs, en confirmant la compétence des provinces à l'égard de responsabilités historiques et, ainsi, de mettre fin aux présomptions du gouvernement fédéral et à ses incursions dans ce territoire.

(Mémoire, 14 novembre 1983, p. 3)

Selon la société *BP Selco Incorporated*, les ressources naturelles devraient continuer d'appartenir aux provinces. Même si l'on doit partager entre les deux ordres de gouvernement les recettes fiscales provenant des ressources naturelles, la province devrait avoir le pouvoir de se prononcer sur les questions d'exploitation (Mémoire, 14 décembre 1983, p. 19).

Dans son mémoire, la société *Cadillac Fairview* laisse entendre qu'il faudrait accroître les pouvoirs des provinces :

Le fait qu'il n'y ait pas de démarcation plus nette entre les rôles des divers paliers de gouvernement agit comme un frein sur la productivité du pays. Le moment semble venu de réévaluer les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux. La prochaine priorité constitutionnelle devrait être d'examiner le partage des pouvoirs, en reconnaissant la maturité et la compétence administratives des provinces.

(Mémoire, 11 novembre 1983, p. 19)

L'origine régionale ne semble pas jouer un rôle déterminant dans la position d'un groupe par rapport au partage des pouvoirs. Cependant, un examen des mémoires du milieu des affaires suggère que le secteur primaire est plus susceptible que d'autres de favoriser le niveau provincial.

	Région					
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Territoires
Affaires						
Option 1	—	—	4	6	—	—
Option 2	4	2	9	1	1	—
Option 3	1	2	4	—	—	—
Option 4	—	—	1	—	—	—
Syndicats						
Option 1	1	—	1	2	—	—
Option 2	—	—	—	—	—	—
Option 3	—	—	—	—	—	—
Option 4	—	—	—	—	—	—
Secteur bénévole						
Option 1	1	—	6	1	1	—
Option 2	—	1	1	—	1	—
Option 3	—	—	—	—	—	—
Option 4	—	—	—	—	—	—

	Secteur des affaires			
	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Omnibus
Option 1	2	—	1	7
Option 2	3	4	1	9
Option 3	3	1	—	3
Option 4	—	—	—	1

LA DÉCENTRALISATION

La question de la centralisation ou de la décentralisation est un aspect du partage des pouvoirs. Nous avons examiné les mémoires qui traitent de la décentralisation du processus décisionnel ou de l'accroissement de l'autonomie locale pour situer le point de vue des intervenants non politiques dans la société canadienne. L'option 1 favorise une plus grande décentralisation, tandis que l'option 2 exprime le contraire.

Bien peu de groupes traitent de la question de la décentralisation. En fait, seules sept entreprises, deux associations syndicales et huit associations bénévoles préconisent la décentralisation du processus décisionnel. Huit de ces mémoires émanent du Québec. Les sept mémoires présentés par le milieu des affaires proviennent de chambres de commerce, de caisses d'épargne et de crédit ou de coopératives de crédit locales.

	Affaires	Syndicats	Secteur bénévole			
Option 1	7	2	8			
Option 2	1	—	—			
Région						
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Territoires
Affaires						
Option 1	1	4	—	1	—	1
Option 2	1	—	—	—	—	—
Syndicats						
Option 1	—	2	—	—	—	—
Option 2	—	—	—	—	—	—
Secteur bénévole						
Option 1	3	2	3	—	—	—
Option 2	—	—	—	—	—	—
Secteur des affaires						
	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Omnibus		
Option 1	—	—	3	4		
Option 2	—	—	—	1		

LE POINT DE VUE DE L'ÉTAT

Les ministres du Cabinet fédéral soulignent la nécessité de clarifier les compétences du gouvernement fédéral et des provinces, et de l'importance de la collaboration entre ces deux ordres de gouvernement. Quant au premier point, Eugene Whelan, ancien ministre de l'Agriculture, voit dans la politique agricole un chevauchement et une répétition des services. En outre, le chevauchement des responsabilités « empêche de développer de façon rationnelle le secteur agro-alimentaire selon le principe du marché commun » (mémoire, 11 novembre 1983, p. 3). L'ancien ministre des Communications, Francis Fox, note qu'à l'avenir on ressentira le besoin d'établir la démarcation réelle entre les compétences fédérales et provinciales dans le domaine de la téléphonie et des services commerciaux interurbains (mémoire, 31 octobre 1983, p. 8).

L'ancien ministre des Transports, Lloyd Axworthy, reconnaît qu'il est nécessaire que les deux ordres de gouvernement collaborent :

Si le gouvernement fédéral désire contribuer davantage au développement de [. . .] l'économie régionale, l'élaboration d'une telle politique devra

reposer [. . .] dans la mesure du possible, sur des objectifs communs à tous les ordres de gouvernement, car nombre de gouvernements provinciaux se sont lancés à fond dans une politique de diversification économique. (Mémoire, 25 novembre 1983, p. 17)

Quatre gouvernements provinciaux demandent que l'on intensifie la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces, soit de façon générale, soit dans un secteur particulier, comme la création d'emplois. Ce sont : l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse.

L'Ontario demande aussi que l'on délimite clairement les responsabilités entre les deux paliers de gouvernement. Le gouvernement de l'Alberta recommande de :

[. . .] limiter le recours au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les secteurs ressortissant aux provinces [. . .] L'Alberta a proposé que l'on accroisse la part provinciale des recettes fiscales fédérales-provinciales, de manière que les provinces bénéficient de recettes suffisantes pour appliquer les grands programmes sociaux, comme la santé et l'éducation, dans le cadre de leurs responsabilités constitutionnelles.

(Gouvernement de l'Alberta, mémoire, 31 octobre 1983, p. 13)

L'union économique et le régionalisme

La question de l'union économique au Canada et l'augmentation des obstacles qui la fragmentent préoccupent au plus haut point la Commission. La libre circulation de produits, de capitaux et de main-d'oeuvre au sein du Canada revêt une très grande importance pour certains groupes sociaux. Les directives (essentiellement provinciales) qui favorisent un secteur plutôt qu'un autre sont perçues comme préjudiciables à l'union économique. Au palier fédéral, cependant, on a appliqué des programmes d'expansion régionale qui contribuent à promouvoir le développement dans des régions données du pays.

Pour analyser l'opinion des groupes de pression à l'égard de ces préoccupations, nous avons passé en revue ceux qui traitent en particulier de l'union économique et de la politique d'expansion régionale.

L'UNION ÉCONOMIQUE

Aucun organisme ne s'oppose au concept de l'union économique du Canada ou à la libre circulation de main-d'oeuvre, de capitaux et de produits. Comme dans le cas de certaines des autres questions abordées,

notre préoccupation est de déterminer quels groupes considèrent que la question est assez importante pour en traiter. L'option 1 appuie le principe de l'union économique ou condamne l'existence d'obstacles. L'option 2 présente une position connexe, mais distincte : un appel en faveur de l'uniformité des lois ou des règlements dans toutes les provinces.

	Affaires	Syndicats	Secteur bénévole
Option 1	31	2	6
Option 2	4	0	0

Comme le montre ce tableau, la question de l'union économique ne semble pas intéresser particulièrement les associations des secteurs syndical et bénévole. Trente-cinq mémoires du milieu des affaires portent sur cette question.

Voici quelques exemples des demandes faites pour que l'on préserve l'union économique et le marché commun canadien :

La suppression des obstacles dressés par les intérêts étroits des provinces stimulera la concurrence et créera des réserves efficaces pour les marchés mondiaux.

(Association canadienne du Transport urbain, mémoire, 26 octobre 1983, p. 8)

La création de barrières artificielles entre les provinces ne peut à long terme que nuire à l'activité agricole du pays.

(Agrinove, coopérative agro-alimentaire, mémoire, 3 novembre 1983, p. 19)

Nous accordons la priorité à l'amélioration d'un marché commun canadien pleinement intégré.

(Conseil canadien du commerce de détail, mémoire, 1^{er} novembre 1983, p. 41)

Nous n'appuyons pas non plus la restriction du commerce sur le marché national de façon artificielle par des entraves au commerce.

(Conseil canadien des pêcheries, mémoire, 13 septembre 1983, p. 9)

L'économie canadienne a besoin d'être renforcée en supprimant les obstacles institutionnels ou législatifs qui entravent le mouvement des travailleurs ou des produits entre les provinces.

(Entreprises Bell Canada Inc., mémoire, 1^{er} novembre 1983, p. 18)

Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux abolissent immédiatement les barrières invisibles qui entravent le libre-échange entre les provinces.

(Le Groupe SNC, mémoire, 28 novembre 1983, p. 12)

Un examen de la ventilation par région montre que 32 mémoires (74,4 %) émanent d'organismes du centre du Canada. Ce détail est important parce qu'il s'agit du centre de l'industrie manufacturière au Canada. La ventilation par secteur révèle que 70 % des mémoires en question proviennent du secteur secondaire, ce qui appuie la notion selon laquelle la préservation d'une union économique revêt une plus

	Région					
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Territoires
Affaires						
Option 1	3	6	17	3	2	—
Option 2	—	—	3	1	—	—
Syndicats						
Option 1	—	—	1	1	—	—
Option 2	—	—	—	—	—	—
Secteur						
bénévole						
Option 1	—	1	4	1	—	—
Option 2	—	—	—	—	—	—
	Secteur des affaires					
			Primaire	Secondaire	Tertiaire	Omnibus
Option 1			6	12	4	9
Option 2			—	2	—	2

grande importance aux yeux des manufacturiers au Canada, situés pour la plupart au centre, qu'aux yeux des industries d'extraction. Cela découle du fait, en partie au moins, que le gros des produits fabriqués en Ontario et au Québec sont distribués dans tout le Canada. Cependant, 43 mémoires seulement traitent de la question, malgré que celle-ci soit une préoccupation importante de la Commission, et cela laisse entendre que les intervenants la jugent véritablement secondaire.

LA POLITIQUE DE L'EXPANSION RÉGIONALE

Nous avons examiné les mémoires qui traitent particulièrement des politiques favorisant le développement dans certaines régions du pays. Deux catégories ont été créées : les groupes qui appuient des politiques axées sur une région particulière (option 1) et ceux qui s'y opposent (option 2).

	Affaires	Syndicats	Secteur bénévole
Option 1	11	6	3
Option 2	8	—	—

En fait, seul un petit nombre d'organismes traitent de la question. Les trois catégories d'intervenants, soit le milieu des affaires, le milieu

	Région					
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Territoires
Affaires						
Option 1	4	2	2	—	1	2
Option 2	—	4	3	—	1	—
Syndicats						
Option 1	3	1	—	1	—	1
Option 2	—	—	—	—	—	—
Secteur bénévole						
Option 1	—	—	2	—	1	—
Option 2	—	—	—	—	—	—
Secteur des affaires						
	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Omnibus		
Option 1	2	0	1	8		
Option 2	1	1	3	3		

syndical et le milieu bénévole, appuient toutes d'une certaine façon les politiques régionales. C'est cependant du milieu des affaires, qui est assez divisé sur la question, que vient toute l'opposition. Voici un extrait de l'un des mémoires du milieu des affaires qui s'élève contre la politique de l'expansion régionale :

L'industrie forestière reconnaît le besoin de corriger les disparités régionales, mais croit que l'objectif devrait consister à consacrer nos ressources aux industries où le Canada peut jouer un rôle concurrentiel.
(Council of Forest Industries of British Columbia, transcription, Vancouver, 8 septembre 1983 [vol. 3], p. 523)

Toutes les régions du pays appuient d'une certaine façon les mesures de développement régional. Le centre du Canada est seul à s'y opposer, onze des mémoires présentés par le milieu des affaires y sont favorables et sept s'y opposent. Cependant, ces derniers composent la majorité des mémoires de l'Ontario et du Québec.

Les six mémoires du secteur syndical et les trois du secteur bénévole qui traitent de la question de l'expansion régionale appuient tous les efforts du gouvernement. Ces résultats sont semblables à ceux que révèle l'analyse des mémoires portant sur le concept d'une stratégie industrielle. Il y a des signes de clivage entre les régions du pays, principalement entre le centre et la périphérie, ainsi qu'entre le milieu des affaires d'une part, et les secteurs syndical et bénévole de l'autre.

LA RÉFORME DU SÉNAT

Le dernier point concerne la réforme des institutions du gouvernement fédéral, et notamment du Sénat. Notre étude s'intéresse plus particulièrement aux groupes qui considèrent que la réforme du Sénat serait un moyen de permettre aux régions de contribuer davantage au processus décisionnel fédéral. Nous avons classé les mémoires qui traitaient de la réforme du Sénat selon l'une ou l'autre des deux positions suivantes : la réforme comme moyen d'accroître la représentation des régions ou des provinces à Ottawa (option 1), par opposition à la réforme dans un but autre que l'accroissement de la contribution des régions (option 2).

	Affaires	Syndicats	Secteur bénévole			
Option 1	13	—	1			
Option 2	5	1	3			

	Région					
	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie- Britannique	Territoires
Affaires						
Option 1	3	1	2	7	—	—
Option 2	—	1	4	—	—	—
Syndicats						
Option 1	—	—	—	—	—	—
Option 2	—	—	—	—	1	—
Secteur bénévole						
Option 1	—	—	—	1	—	—
Option 2	1	—	2	—	—	—

	Secteur des affaires			
	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Omnibus
Option 1	2	1	3	7
Option 2	0	2	3	0

Les résultats montrent que dix-huit groupes d'affaires, un organisme syndical et quatre associations bénévoles ont parlé de la réforme du Sénat. Même si ce nombre n'est pas important, on relève dans ceux qui ont traité de cette question une différence d'opinion régionale quant au but de cette réforme.

Tous les mémoires, sauf un, des provinces de l'Atlantique et des Prairies qui abordent la question de la réforme du Sénat (option 1) préconisent une réforme au moins partielle dans le but d'accroître la représentation des régions ou des provinces à Ottawa. Seule une mino-

rité de mémoires du centre du Canada (trois sur dix) invoquent ce motif pour réformer le Sénat.

Les autres mémoires qui prônent la réforme du Sénat font état d'aspects autres que la représentation régionale ou provinciale, comme : transformer le Sénat en un organisme d'enquête permanent (*Confédération des Caisses populaires*); le conserver comme un mécanisme d'examen exhaustif des principes directeurs (*Board of Trade of Metropolitan Toronto*, transcription, Toronto, 2 décembre 1983 [vol. 56], p. 11952); affecter des scientifiques ou d'autres spécialistes au Sénat (*Frank Maine*, mémoire, 31 octobre 1983, p. 3); et le rendre simplement plus réceptif (*Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique*, mémoire, 6 octobre 1983, p. 8).

Trois des mémoires du secteur bénévole (*Fédération des francophones hors Québec*; *Conseil des organismes nationaux ethnoculturels du Canada*; *Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse* (transcription, Halifax, 13 octobre 1983 [vol. 24], p. 4651) et l'un des mémoires du milieu des affaires (*Pierre Tremblay*, transcription, Hull, 13 décembre 1983 [vol. 69], p. 14311) appuient la réforme du Sénat pour que celui-ci soit plus représentatif de la double nature ou de la composition ethnique du Canada.

Un seul mémoire du secteur syndical traite de la question du Sénat et prône son abolition (*Victoria Labour Council*, transcription, Victoria, 15 septembre 1983 [vol 9], p. 2195).

LE POINT DE VUE DE L'ÉTAT

Les quatre gouvernements des provinces de l'Atlantique abordent explicitement la question de l'union économique au Canada. Même si tous critiquent les entraves au commerce et appuient le principe d'une union économique, l'Île-du-Prince-Édouard précise que son appui est nuancé :

Nous nous préoccupons du fait qu'une union économique totale aggrave la vulnérabilité. Nous sommes essentiellement d'avis qu'étant donné la conjoncture économique et politique actuelle au Canada, toute dépendance à l'égard des forces du marché est susceptible d'intensifier les problèmes régionaux.

(*Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard*, mémoire, 2 décembre 1983, p. 36)

Les représentants du gouvernement fédéral qui ont parlé de la politique d'expansion régionale favorisent le principe des programmes « sur mesure », adaptés aux besoins spécifiques de chaque région. Par exemple, Lloyd Axworthy reconnaît que :

[. . .] à cause de la distance qui sépare l'Ouest des centres économiques et démographiques du Canada, il est nécessaire de réaffirmer, voire peut-être de garantir, que les habitants de l'Ouest recevront une indemnisation à cause des désavantages attribuables à la situation géographique, aux distances et à la faible population. (Winnipeg—jour 1, p. 10874)

Plusieurs provinces traitent de la question de l'expansion régionale. Aucune ne s'oppose aux mesures qui visent à supprimer les disparités entre les régions du pays. Le gouvernement de l'Alberta, par exemple, reconnaît qu'il s'agit là pour l'État d'un rôle approprié (*Gouvernement de l'Alberta*, mémoire, 31 octobre 1983, p. 11).

Les gouvernements de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard critiquent tous plusieurs aspects de la politique fédérale. Tous se préoccupent du fait que le gouvernement fédéral, qui s'était engagé à poursuivre des objectifs de développement régional, fait marche arrière. Les provinces de l'Atlantique soulignent l'importance de la politique d'expansion régionale. Dans son mémoire, le gouvernement de l'Ontario appuie le principe de la suppression des disparités régionales, mais fait la mise en garde suivante :

En période de ralentissement de la croissance et de changements d'ordre structurel, il est impératif que les programmes d'expansion économique régionale et, en fait, toute la gamme des principes directeurs d'ordre fiscal et économique destinés à favoriser la croissance se concentrent sur les secteurs qui présentent des avantages comparatifs et n'engendrent pas, par l'octroi de subventions, la croissance d'industries inefficaces dans des régions défavorisées sur le plan économique.

(*Gouvernement de l'Ontario*, mémoire, 2 décembre 1983, p. 9)

En ce qui concerne la réforme du Sénat, deux anciens ministres du Cabinet fédéral la préconisent pour que les régions y soient mieux représentées (Lloyd Axworthy et le sénateur Jack Austin). Quatre gouvernements provinciaux abordent la question de la réforme du Sénat, mais chacun d'eux sous un angle particulier. L'opinion de l'Alberta ressemble à celle adoptée par le gouvernement fédéral, soutenant que le Sénat devrait se montrer plus sensible aux objectifs régionaux et provinciaux. L'Île-du-Prince-Édouard se préoccupe essentiellement d'établir le principe de l'égalité des provinces au Sénat. Le gouvernement de l'Ontario, pour sa part, appuie l'idée de rendre tous les organismes centraux plus réceptifs envers les régions, mais, se méfiant d'un Sénat composé de membres élus, préfère mettre l'accent sur la Chambre des communes. Enfin, le Nouveau-Brunswick semble rejeter une réforme en profondeur du Sénat, s'opposant à la fois à un Sénat composé de membres élus et à un Sénat composé de membres nommés par les provinces.

Conclusion

L'importance des questions débattues

Il est possible de déterminer l'importance relative de certaines questions aux yeux des groupes de pression en calculant simplement le nombre de groupes qui ont choisi de les mentionner. Les résultats de la présente analyse laissent entendre que, pour certains des groupes de la société, un grand nombre des questions étudiées ne présentent pas autant d'importance qu'on le croit souvent.

Les préoccupations entourant les relations fédérales-provinciales en sont probablement un exemple. Le point le plus important que révèle l'examen des perceptions concernant les relations intergouvernementales est sans doute le petit nombre de mémoires qui abordent la question. Si l'on considère les mémoires présentés par le milieu des affaires, la proportion d'organismes qui ont traité de l'intervention de l'État, des investissements étrangers et même de l'union économique est notablement supérieure à celle des organismes qui ont parlé de l'action réciproque du gouvernement fédéral et des provinces.

L'importance du régionalisme

La ventilation par région des organismes qui ont présenté des mémoires révèle que 12,3 % proviennent de la région de l'Atlantique, 13,5 % du Québec, 38,5 % de l'Ontario, 19,8 % des Prairies, 13 % de la Colombie-Britannique et 2,6 % des Territoires. Ces chiffres se comparent à ceux de la population, qui se répartit comme suit : 9,1 % dans la région de l'Atlantique, 26,2 % au Québec, 35,4 % en Ontario, 17,6 % dans les provinces des Prairies, 11,3 % en Colombie-Britannique et 0,3 % dans les Territoires.

L'un des objectifs principaux de l'analyse des mémoires présentés à la Commission consistait à déterminer l'importance du régionalisme. L'examen révèle que les groupes de pression canadiens perçoivent le régionalisme de trois manières distinctes.

Tout d'abord, certaines questions ont tendance à susciter des réactions formulées sous un angle régional et celles au sujet desquelles il y a de nettes divergences d'opinion révèlent des clivages au sein même de la région. En particulier, les opinions exprimées au sujet de la politique d'expansion régionale et de la réforme du Sénat semblent être déterminées, du moins en partie, par la situation géographique.

Les mémoires traitant de la question de la politique d'expansion régionale provenaient presque en totalité de la région de l'Atlantique ou des Territoires, qui l'appuient sans réserve, ou du centre du Canada (l'Ontario et le Québec), où la majorité s'y oppose. Pour ce qui est de la question du Sénat, presque tous les groupes de l'Ouest du Canada et des

provinces de l'Atlantique qui prônent une réforme le font, en partie du moins, dans le but d'affirmer la représentation des régions ou des provinces à Ottawa. La majorité des groupes concernés de l'Ontario et du Québec ne font cependant pas état de cette raison pour réformer le Sénat.

Deuxièmement, certains autres dossiers illustrent que le régionalisme s'exprime de façon plus subtile. Il y a plus ou moins de chances que la région où se trouve un groupe détermine les questions dont il traite. Par exemple, la proportion de mémoires traitant de l'union économique (74,4 %), des relations fédérales-provinciales (78,8 %) et des investissements étrangers au Canada (75,5 %) qui provenaient du centre du Canada était supérieure à la proportion des mémoires émanant de cette région par rapport à l'ensemble (52 %) (voir l'annexe A). Par ailleurs, 27,8 % des mémoires abordant la décentralisation et 25 % de ceux traitant de la politique d'expansion régionale provenaient des provinces de l'Atlantique, même si celles-ci n'ont présenté que 12,3 % des mémoires. Cela semble indiquer que ces deux questions revêtent une importance particulière pour les groupes de cette région.

Un troisième aspect du régionalisme se présente sous l'angle suivant : en plus de tenter de déterminer si la région constitue un facteur lorsqu'il s'agit de prévoir ce qui est important (c'est-à-dire ce qu'il vaut la peine de mentionner) ou de connaître la position d'un groupe de pression par rapport à une question particulière, le but est de déterminer si la région est un instrument d'identification.

Cet aspect est particulièrement intéressant pour nous, car la Commission n'avait pas tendance à solliciter d'interventions régionales. Très peu de groupes qui ont présenté des mémoires ou fait un exposé s'identifient géographiquement. La plupart représentent un secteur économique ou un intérêt particulier qui ne s'identifie pas à une région. Les gouvernements municipaux, provinciaux et territoriaux font évidemment exception. Les organismes d'expansion régionale et les chambres de commerce locales revêtent aussi un caractère quelque peu « territorial », bien qu'ils représentent des secteurs sensiblement moins grands que les régions canadiennes selon leur définition habituelle. Il est raisonnable de dire en général que c'est l'aspect économique, ou les intérêts particuliers de la plupart des groupes, plutôt que l'aspect territorial, qui prédominent dans la plupart des mémoires. La majorité des groupes ne s'expriment pas en termes « d'intérêts régionaux ».

Il y a cependant une exception notable à cette règle : les groupes de la région de l'Atlantique. Plusieurs organismes de cette région, représentant des intérêts divers, font référence à la « région atlantique » et, plus souvent qu'autrement, à sa position de faiblesse au Canada et à l'attention spéciale qu'elle nécessite. En voici deux exemples (d'autres preuves de cette tendance figurent à l'annexe B) :

Il y a bien des années que la région de l'Atlantique est le berceau du secteur industriel canadien. Nous proposons que l'on réévalue la politique nationale qui étaye artificiellement une base industrielle dans la région centrale du Canada.

(*Dartmouth Chamber of Commerce*, mémoire, 3 octobre 1983, p. 16)

Force nous est de constater que l'attitude du centre du Canada à notre égard et, par extension, celle du gouvernement fédéral sont très paternalistes. Cela se reflète dans les décisions politiques qui concernent les Maritimes.

(*Ville de Charlottetown*, mémoire, 14 septembre 1983, p. 6)

Les clivages transrégionaux

Même si le régionalisme est marqué par rapport à certaines questions, quelques-uns des autres thèmes abordés ont tendance à diviser la société canadienne selon d'autres lignes de démarcation. On a relevé des opinions divergentes, par exemple au sujet de la stratégie industrielle, de la décentralisation et des investissements étrangers. Les positions adoptées à l'égard de ces questions ont tendance à diviser les groupes selon des critères non régionaux, les grandes sociétés s'opposant à la petite entreprise, ou le milieu syndical au milieu des affaires.

Les mémoires ont été répartis en trois catégories : milieu des affaires, secteur syndical et secteur bénévole. En outre, les organismes du milieu des affaires ont été subdivisés en secteurs primaire, secondaire et tertiaire. On constate que certaines questions ont tendance à se diviser selon l'un ou l'autre de ces clivages. Par exemple, bien que plus de la moitié des organismes du milieu des affaires soutiennent que l'État doit avoir un rôle aussi peu interventionniste que possible (option 1), tous les groupes syndicaux préconisent un rôle accru de l'État dans l'économie (options 2 ou 3).

Ce sont essentiellement les représentants de la petite entreprise qui appuient le mouvement en faveur d'une décentralisation accrue. Bien que le milieu des affaires soit divisé sur la question des investissements étrangers et de l'emprise étrangère, les mémoires émanant des groupes syndicaux et bénévoles s'opposent pour la plupart à l'emprise étrangère actuelle au Canada. Une division analogue se produit au chapitre de la stratégie industrielle. Parmi les groupes qui traitent de cet aspect, presque tous les représentants des secteurs syndical et bénévole se disent en faveur d'une telle stratégie, tandis que le milieu des affaires est partagé.

Un autre clivage qui présente un intérêt particulier est la question des multinationales étrangères par rapport aux sociétés nationales. Cette distinction est sujette à caution en raison du nombre restreint de mémoires présentés par des multinationales étrangères. Il semble que le petit nombre de ces sociétés qui se sont adressées à la Commission tendent à se rallier à certaines positions. En général, les multinationales montrent une préférence pour le gouvernement fédéral, préfèrent

s'appuyer sur les forces du marché, s'opposent aux mesures d'expansion régionale et demandent que l'État adopte une orientation claire et uniforme. Les extraits suivants semblent caractéristiques des mémoires qu'ont soumis ces sociétés :

Nous trouvons que les décisions gouvernementales sont inconséquentes, parfois contradictoires, et insensibles.

(*Celanese Canada Inc.*, mémoire, 14 octobre 1983, p. 10)

Sur le plan du changement, l'État devrait aider à opérer les changements plutôt que d'en être l'artisan. Les lignes de conduite et les règlements devraient créer des conditions favorables à la croissance économique, laissant à l'entreprise privée et au système du libre marché le soin de faire ce [. . .] qu'ils sont le mieux placés pour exécuter : récompenser l'efficacité et supprimer l'inefficacité, maximisant ainsi la productivité, la croissance et les revenus réels de notre population.

(*George Weston Ltd.*, mémoire, 4 novembre 1983, p. 5)

Même si ces positions ressemblent à celles que tiennent un grand nombre d'entreprises canadiennes, les perceptions des entreprises nationales sont bien moins homogènes que celles des multinationales étrangères.

L'opinion canadienne semble unanime concernant quelques-unes des questions les plus importantes qu'a abordées la Commission. Il s'agit notamment de la nécessité d'accroître et de rendre plus efficaces les consultations entre les groupes de pression et les gouvernements, et de l'exaspération que suscitent les différends entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les réponses à ces questions peuvent être considérées comme tombant sous le sens et, en tant que telles, ne suscitent peu ou pas d'opposition au Canada.

Le point de vue de l'État

Le survol des mémoires qu'ont présentés les gouvernements ne permet pas de tirer de conclusions définitives sur les principes directeurs de l'État par rapport aux positions des groupes de pression canadiens. À l'instar des groupes eux-mêmes, les gouvernements au Canada semblent tenir des positions très variées au sujet d'un grand nombre des questions examinées.

Il semble que les positions respectives des gouvernements provinciaux reflètent à la fois la couleur idéologique du parti au pouvoir et la situation géographique de la province. En conséquence, les questions qui semblent diviser les groupes de pression selon des lignes régionales ont aussi tendance à diviser les gouvernements. Sur ces questions, les optiques des gouvernements provinciaux ont tendance à s'aligner sur la position dominante des groupes de leur région (p. ex. les positions des gouvernements des Maritimes sur la politique d'expansion régionale et celle du gouvernement de l'Alberta sur la réforme du Sénat).

Quelques réflexions

Avant de terminer, il faudrait faire quelques observations sur la nature des mémoires eux-mêmes. Tout d'abord, il faut noter l'absence de plusieurs intervenants importants de l'économie canadienne sur la liste de ceux qui ont soit présenté un mémoire, soit fait un exposé devant la Commission. Cela laisse entendre que la légitimité de la Commission elle-même ne va peut-être pas de soi, surtout dans le milieu des affaires. Il y a peut-être eu le sentiment que la Commission était trop étroitement liée au gouvernement fédéral (Parti libéral), et l'on considérait en général que les jours de ce gouvernement étaient comptés. Certains gens d'affaires ont peut-être jugé futile d'exposer leur point de vue. Ils avaient sans nul doute encore en mémoire les consultations menées antérieurement dans le cadre de l'opération Entreprise 77, quand le ministère de l'Industrie et du Commerce avait tenté de consulter le milieu des affaires au sujet de questions de politique économique en 1977. À cette époque, les gens d'affaires avaient témoigné d'une exaspération considérable à l'égard du gouvernement. Leurs dirigeants se rappellent bien que, lorsqu'ils avaient collaboré par la suite aux phases I et II en 1978, on n'avait jamais donné suite à cette initiative. En outre, ces deux opérations avaient exigé de la part des dirigeants des affaires au pays de grands efforts et leur avaient causé bien des inconvénients. Ces expériences avaient créé chez eux le sentiment que, si le gouvernement voulait bien leur demander de l'aide, il n'était pas nécessairement disposé à donner suite à leurs conseils. Certains soupçonnaient que les motifs et les préoccupations du gouvernement étaient essentiellement des manoeuvres électorales destinées à maintenir au pouvoir le parti, qui à ce moment avait perdu la confiance du monde des affaires.

Il semble qu'un grand nombre des groupes qui ont présenté un mémoire à la Commission étaient quelque peu divisés sur ce qu'il fallait dire, et, par conséquent, incapables de formuler des recommandations claires et énergiques, ou qu'ils n'ont peut-être pas pris cet exercice très au sérieux. Certains des mémoires et des exposés semblent refléter cette attitude. En conséquence, les mémoires abondent de généralisations et renferment peu d'idées originales ou d'analyses développées. Par ailleurs, ils négligent habituellement de traiter d'un grand nombre des questions qui intéressent la présente étude.

La quasi-absence des sociétés multinationales, élément prépondérant du milieu des affaires au Canada, revêt une importance particulière. Il peut s'agir d'une réaction à la façon dont elles perçoivent le nationalisme d'un gouvernement libéral qui a créé l'Agence d'examen de l'investissement étranger et le Programme énergétique national, et ensuite promis de renforcer ce dernier et de mettre en oeuvre une stratégie industrielle nationale. Ces mesures pourraient fort bien avoir incité les dirigeants des multinationales à éviter de courir le risque d'avoir des rapports avec

une Commission chargée d'élaborer d'autres décisions pour ce gouvernement : il était préférable d'attendre et d'appuyer plutôt les Conservateurs en prévision d'un changement de gouvernement. (Le *Financial Post* a rapporté que plus de 80 % des cadres supérieurs des entreprises ont favorisé les Conservateurs lors de l'élection de 1984.) La plus sérieusement aliénée de toutes ces grandes multinationales, l'industrie pétrolière, n'est intervenue que très peu. (Une seule société a présenté un mémoire.) La grande entreprise canadienne partageait également ces réticences, comme en témoigne le fait que l'industrie la plus importante du groupe, soit celle de l'acier, n'ait pas participé à l'exercice.

Cela ne devrait surprendre personne. Le milieu des affaires se préoccupe d'abord de ce que l'on crée un environnement qui stimule la confiance des investisseurs; à ses yeux, l'attitude de l'État était généralement inacceptable, et il était donc peu disposé à lancer une campagne concertée pour la modifier. Il semblait plus avisé de réagir passivement et d'attendre les occasions que le proche avenir semblait lui offrir. Le fait que le secteur privé ne se soit pas prononcé sur diverses questions, comme l'union économique et les relations fédérales-provinciales, laisse entendre qu'il ne considère pas que ces questions posent des problèmes sérieux, compte tenu de la manière dont s'en occupent actuellement les chefs de gouvernement. Cela implique que le statu quo est généralement acceptable. Les politiques canadiennes, sauf quelques exceptions notables, satisfont généralement les propres intérêts du milieu des affaires.



Les deux dynamiques *Recoupement et renforcement des évaluations et des mesures correctives*

L'asymétrie du système canadien des groupes de pression et des relations fédérales-provinciales

Les Canadiens sont habitués aux critiques à l'encontre du fédéralisme et de l'inefficacité inévitable et coûteuse qu'entraînent le double emploi et les différences d'orientation aux deux paliers de gouvernement. Même si ces plaintes sont en partie fondées, il demeure que, pour le Canada, le fédéralisme est le prix de l'union. Toute proposition sérieuse visant à modifier le partage des pouvoirs dans le sens d'une union législative pour le Canada se heurterait immédiatement à la résistance du Québec et, si l'on persistait dans cette voie, entraînerait la séparation de cette province. La souveraineté-association n'est peut-être pas une question critique pour le moment, mais elle pourrait reprendre très vite de l'ampleur si le gouvernement fédéral tentait sérieusement d'accroître ses pouvoirs au détriment des provinces.

On ne peut parler avec autant de certitude des autres régions périphériques, soit les provinces de l'Ouest et celles de l'Atlantique. Cependant, comme l'ont démontré les conflits des dix dernières années, celles-ci en sont venues à prendre ombrage de l'axe Ottawa-Toronto et à y résister énergiquement. Il ne fait aucun doute que toute diminution de leur autonomie aggraverait leur sentiment d'aliénation et, par conséquent, pourrait déclencher une autre série de conflits intergouvernementaux. Pour le Canada, le fédéralisme est la condition préalable indispensable de l'union nationale. Conçu au départ comme un moyen de protéger l'autonomie linguistique et culturelle du Québec, le fédéralisme est devenu le rempart de la diversité socio-économique du Canada.

Le fédéralisme signifie qu'en élisant leurs propres assemblées législatives, les habitants des provinces créent des mécanismes de défense pour se protéger contre la majorité canadienne qui se trouve en dehors de leur territoire. Cela crée un climat de sécurité qui permet de participer de façon active au processus décisionnel pancanadien.

En fait, le fédéralisme, grâce au système complexe de péréquation et de stabilisation des recettes provinciales qui a été établi, a permis de largement uniformiser les services gouvernementaux dans tout le pays. Ainsi constate-t-on aujourd'hui que les différences entre les habitudes de vie et la qualité des services entre les régions du Canada ont considérablement diminué. Si le Canada « devient moins diversifié, plutôt que davantage » (Simeon et Elkins, 1980, chap. 8; Simeon et Miller, 1980), le fédéralisme ne constitue manifestement pas un obstacle absolu à ces progrès, même s'il ne fait aucun doute qu'à certains égards il soulève des difficultés. Il influence à coup sûr la perception qu'ont les communautés d'elles-mêmes et leur manière de servir les citoyens. Cette uniformisation croissante des appareils gouvernementaux et des services que les Canadiens reçoivent n'est pas assortie d'un affaiblissement du sentiment d'appartenance, provincial ou régional. Il paraît quelque peu paradoxal qu'à une époque où ces conditions se ressemblent plus que jamais, il existe des signes de grave tension. Il est possible qu'à mesure que les gouvernements prennent de l'importance dans la vie des citoyens et que le processus politique entraîne à des engagements toujours plus extravagants, les attentes de la population à l'égard de l'État dépassent la capacité de ce dernier d'y répondre. Il en résulte de la déception et, dans un système fédéral, ce désenchantement peut facilement se transformer en un sentiment de mécontentement face à l'incapacité du gouvernement fédéral de régler les problèmes dans les régions.

De nombreux groupes de pression s'efforcent d'influencer aussi bien les gouvernements des provinces que le gouvernement fédéral. Naturellement, ils se préoccupent de se placer et de structurer leurs organisations de manière à pouvoir mieux exercer leur influence. Les gouvernements sont des institutions établies dotées des instruments du pouvoir. Les groupes de pression doivent s'adapter à ces derniers, et c'est ce qu'ils font. Étant donné que le Canada est un État fédéral, il ne faudrait pas se surprendre que les groupes tendent à s'organiser pour faciliter leurs rapports avec les deux ordres de gouvernement. Cela signifie, dans la plupart des cas, soit une structure fédérale, soit une structure confédérale dans laquelle les principaux pouvoirs reposent entre les mains des bureaux provinciaux ou régionaux. Une fois qu'il existe un système d'échanges entre groupes de pression et gouvernements, chaque côté influence inévitablement l'autre dans le cadre d'un processus d'interaction. Il est difficile de généraliser dans ce domaine, car les groupes ne sont pas liés par des règlements régissant leur propre organisation et leur conduite interne. Ils s'organisent de la façon que

chacun perçoit comme la plus avantageuse et efficace. En outre, chacun fait face à ses problèmes particuliers. Il y en a, par exemple, qui représentent les industries qui s'occupent de l'exploitation des ressources naturelles provinciales. C'est nécessairement avec les gouvernements provinciaux qu'ils ont le plus de contacts. Pour défendre cette relation, ils sont souvent poussés à défendre leur province dans les conflits avec le gouvernement fédéral et d'autres organismes.

Cependant, ils prennent garde aussi de ne pas se mettre dans la position dangereuse de s'engager totalement vis-à-vis d'un seul gouvernement. Cela les rendrait vulnérables, un groupe ayant tout avantage à se faire des alliés dans tous les gouvernements et sur tous les fronts. Cependant, lorsqu'il faut opérer un choix, comme cela se produit parfois, les groupes sont souvent contraints d'opter en faveur du gouvernement qui s'intéresse le plus à leur sphère d'activités et qui a la plus grande emprise sur eux. Les gouvernements provinciaux en fournissent le meilleur exemple lorsqu'il est question des industries exploitant les ressources naturelles. Les industries réglementées par le gouvernement fédéral ou visées par une charte fédérale sont aussi vulnérables, car elles doivent se soucier de l'autorité prépondérante du gouvernement fédéral. Elles tiennent bien sûr à ne pas entrer en conflit avec ce gouvernement, sur lequel elles désirent exercer leur influence et avec lequel elles souhaitent demeurer en bons termes. Les banques, les sociétés ferroviaires et les grandes entreprises de transport aérien internationales en sont quelques exemples. Étant donné que certaines d'entre elles sont des sociétés d'État fédérales, il est inévitable qu'elles entretiennent des liens étroits avec le gouvernement fédéral.

On accuse parfois les groupes de pression de tenter de monter un gouvernement contre un autre. Cette accusation est facile à porter mais difficile à prouver. En fait, il est dangereux pour les groupes d'adopter ouvertement un tel comportement, car les gouvernements peuvent toujours exercer des représailles contre ceux qui se déclarent leurs ennemis. En réalité, les groupes ne s'identifient pas à un palier de gouvernement, car ils perdraient par le fait même leur pouvoir de négociation et leur indépendance. Cela signifie en retour qu'ils tâcheront de maintenir des relations cordiales avec tous les gouvernements, quels qu'ils soient, et la nature des rapports dans tout cas particulier dépendra des circonstances particulières qui les unissent au palier en question.

À un extrême, on trouve les groupes qui entretiennent la majorité de leurs rapports avec un seul ordre de gouvernement; nous en avons déjà donné des exemples. D'autres maintiennent des relations permanentes aux deux paliers. Cependant, la nature des rapports change à mesure que changent les circonstances. Par exemple, lorsque de grands groupes industriels envisagent de réaliser un important investissement et cherchent un emplacement approprié, ils jouissent d'une grande influence. Dans de telles conditions, il n'est pas rare que plusieurs provinces

canadiennes, ainsi que des gouvernements étrangers, courtisent l'industrie pour attirer cet investissement. Ceux qui accusent les groupes de « jouer un gouvernement contre l'autre » se fondent sur ce genre de situation. Dans leurs efforts pour attirer l'industrie, les gouvernements offriront vraisemblablement des concessions à titre d'encouragement. Celles-ci peuvent comprendre des subventions visant à financer la construction prévue, l'amélioration des services de transport, et cela peut même aller jusqu'à des promesses de dispositions législatives concernant le pouvoir des syndicats ou le coût de la main-d'oeuvre. On pourrait fort bien avoir l'impression que les sociétés qui bénéficient de ces encouragements opposent un gouvernement à un autre. Cependant, les relations varient selon la situation. Chaque partie affiche un comportement prévisible afin de maximiser ses propres avantages. Le gouvernement qui offre les conditions les plus intéressantes a les meilleures chances de voir l'industrie s'installer sur son territoire.

Cependant, une fois l'investissement concrétisé, l'usine construite et la production lancée, la capacité de la société de demander des concessions diminue et l'emprise du gouvernement sur celle-ci augmente. La relation devient plus équilibrée car l'industrie a son propre investissement à protéger, même si, bien entendu, elle se réserve la possibilité de décider où elle prendra ses engagements futurs. Les gouvernements, d'autre part, disposent sur leur territoire d'une industrie qui peut être imposée et, d'une certaine façon, réglementée et dirigée. Il y a cependant des limites. À l'extrême, l'industrie se réserve toujours le droit de fermer l'usine, créant ainsi de graves problèmes politiques pour le gouvernement à cause du chômage et de la diminution de l'activité économique.

Une fois que d'importants investissements ont été effectués et relèvent de la compétence d'un gouvernement, celui-ci et l'industrie concernée sont tous deux liés par des engagements considérables à l'égard de ce secteur industriel. Les deux parties deviennent alliées dans leurs rapports avec les instances extérieures (d'autres provinces ou le gouvernement fédéral). Cela a donné lieu à une situation où certaines provinces sont devenues clairement associées à une industrie donnée. Les cas classiques sont l'Alberta et l'industrie gazière et pétrolière, l'Ontario et le secteur de la fabrication en général, et l'industrie automobile en particulier, le Québec et le textile, le vêtement, le meuble et d'autres industries à forte concentration de main-d'oeuvre, les provinces de l'Atlantique et la Colombie-Britannique et les industries maritimes, etc. Très souvent, il survient des circonstances où l'on peut percevoir que l'intérêt de l'une de ces industries particulières entre en conflit avec des groupes situés à l'extérieur de la province ou avec l'intérêt du pays dans son ensemble. L'exemple classique de cette situation est la fixation du prix des produits pétroliers. Il y avait dans ce cas un conflit évident entre les intérêts de l'Alberta et des autres provinces productrices, d'une part,

et ceux de l'Ontario et des autres provinces consommatrices, d'autre part. Comme cette question était soumise à une réglementation gouvernementale, elle a amené les gouvernements des provinces productrices et consommatrices à entrer en lutte avec le gouvernement fédéral, dont la compétence s'étend à la circulation interprovinciale des produits et qui jouit du pouvoir général de percevoir des impôts. Il s'est ensuivi que le gouvernement fédéral est devenu quasi-arbitre entre les intérêts de ces deux régions du Canada, lesquels se reflétaient dans les intérêts des industries en cause. Dans de telles circonstances, « Dieu est du côté du plus fort ». Il est inévitable que le gouvernement fédéral soit davantage réceptif aux demandes de la région la plus peuplée et influente du Canada.

Ce fait essentiel, et à toutes fins pratiques inévitable, explique en partie le sentiment grandissant d'aliénation qu'éprouvent les régions périphériques dont la population est inférieure à celle du centre du Canada. Comme le gouvernement intervient dans des aspects de plus en plus nombreux de la vie des Canadiens, la possibilité que de telles plaintes surgissent augmentera fatalement. Dans ce processus, les groupes de pression mobilisent simplement leurs forces et défendent leurs intérêts afin de maximiser leurs chances de succès. De telles situations révèlent que chaque gouvernement est mobilisé pour représenter les principaux intérêts organisés au sein de son territoire. Les litiges qui opposent ces intérêts prennent une dimension fédérale-provinciale lorsque le gouvernement fédéral est contraint d'adopter une position qui l'oppose à une ou plusieurs provinces. Ainsi qu'il a été indiqué au chapitre 4, lorsque le problème passe au palier fédéral-provincial, les groupes de pression ont parfois tendance à être évincés quand les gouvernements s'efforcent de régler la question entre eux de manière à limiter les dégâts. Cependant, lorsqu'on prend un certain recul, il faut aussi tenir compte du fait que les gouvernements en cause demeureraient vraisemblablement fidèles aux intérêts auxquels ils ont été associés dans le passé. Le fait que les groupes n'ont pas pris part de façon active aux dernières étapes de la réconciliation ne signifie pas que leurs intérêts n'ont pas été protégés. Les rapports entre les gouvernements et les groupes durent longtemps, sont bien enracinés et reflètent une réalité profonde : le fait que le groupe représente une part importante de l'économie de la province mènera inévitablement le gouvernement provincial à le défendre et à défendre ceux qui travaillent pour lui.

L'asymétrie de la structure canadienne des groupes de pression dans ses rapports avec les différents ordres de gouvernement comporte deux volets. Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, certains secteurs importants sont traditionnellement liés au gouvernement fédéral, comme les secteurs des transports et de la finance, et il existe en Ontario des groupes industriels dominants qui se trouvent « naturellement » plus près des leviers du pouvoir à Ottawa que les industries de ressources

naturelles et les intérêts des régions périphériques. En même temps, cependant, des groupes économiques importants sont étroitement liés aux gouvernements provinciaux, comme les industries liées à l'énergie en Alberta et le complexe entier de l'édification socio-économique au Québec (voir le chap. 2).

La structure socio-économique au Canada est fortement régionalisée. Il existe une tension inévitable entre les manufacturiers de la région du centre et ceux qui exploitent les ressources dans les régions périphériques. Ces tensions ont été aggravées par le fait que des capitaux étrangers ont établi selon un axe nord-sud des systèmes régionaux et sectoriels d'interdépendance économique transnationale, qui recourent le système antérieur d'intégration industrielle et socio-économique est-ouest. Idéalement, le gouvernement fédéral devrait être l'arbitre des tensions et des conflits que soulève cette relation asymétrique. Cependant, ce rôle d'arbitrage du gouvernement fédéral a rarement été joué de façon sérieuse, et pour des raisons assez évidentes. Premièrement, le gouvernement fédéral a été conçu au départ pour faciliter le développement des régions périphériques et non pas pour les faire entrer en concurrence avec les intérêts du centre du Canada. Deuxièmement, le gouvernement fédéral en est venu à entretenir des rapports étroits avec les investisseurs étrangers. Et, enfin, un ensemble incomplet d'institutions fédérales représentatives (le Sénat, par exemple, n'a jamais réellement pris la défense des intérêts provinciaux) n'a pas doté le gouvernement fédéral des moyens nécessaires pour jouer le rôle d'arbitre.

Il serait pratiquement impossible d'évaluer la répartition globale des pouvoirs et de l'influence des groupes organisés par rapport aux différents paliers de gouvernement. On est donc face à une masse confuse de relations chez les nombreux groupes de pression. Certains sont associés au gouvernement fédéral et d'autres avec un ou plusieurs gouvernements provinciaux. Il s'agit dans la plupart des cas de rapports mouvants entre les deux paliers, certains groupes se trouvant proches d'un ministère donné tout en entretenant des relations tendues avec un autre ministère du même gouvernement. Il serait donc simpliste de déclarer que les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces découlent uniquement d'un système de dépendance unilatérale entre le centre et la périphérie; mais il serait tout aussi peu approprié de reléguer au second plan les différends entre le gouvernement fédéral et les provinces, compte tenu du capital dominant (et, comme certains le feraient remarquer, principalement étrangers).

Les systèmes industriels complexes sont inévitablement caractérisés par une structure polycentrique d'activités économiques primaires (fondées sur l'exploitation des ressources), secondaires (secteur manufacturier) et tertiaires (administration et contrôle de l'information). Le schéma classique au Canada est caractérisé par des distances considérables entre les activités primaires et secondaires. Plus significative encore

est la centralisation du secteur tertiaire, qui tend à être séparé géographiquement des activités primaires et secondaires.

Ce secteur tertiaire, dont le rôle est de transmettre informations et directives, se concentre généralement dans le couloir Toronto-Ottawa-Montréal où se trouvent les sièges sociaux. Le Canada se trouve donc dans la même situation que la Grande-Bretagne et la France, c'est-à-dire avec un centre nerveux économique centralisé, par opposition à l'Allemagne et à la Suisse, dont les centres de décision économiques sont éloignés les uns des autres.

Le décalage entre la concentration du secteur tertiaire et la segmentation des groupes organisés soulève un problème fondamental pour l'harmonisation et la coordination de l'économie canadienne. On a souvent entendu dire que les groupes de pression organisés peuvent opposer avec succès un niveau de gouvernement à un autre. Mais il serait peut-être davantage plausible d'affirmer que seuls les groupes qui ont facilement accès aux centres de décision ont une chance de succès. Toutefois, étant donné l'ambiguïté du partage constitutionnel des pouvoirs, en ce qui a trait surtout aux secteurs vitaux de l'énergie et des ressources naturelles, ces activités centralisées sont tributaires des négociations fédérales-provinciales¹⁷.

Une bonne partie des activités des groupes de pression au Canada est donc, pour le meilleur ou pour le pire, liée au processus des relations intergouvernementales. L'hypothèse selon laquelle les négociations intergouvernementales ont parfois tendance à laisser de côté la contribution légitime des groupes de pression (thèse de l'évincement) devient plausible lorsque l'on considère que parfois les gouvernements doivent fixer des échéances pour prendre des décisions. L'interdépendance économique internationale de notre époque contraint souvent les gouvernements à donner rapidement des réponses. Le décalage entre les structures des groupements d'intérêt et celles des organes décisionnels mène à l'immobilisme sur le plan des décisions. Comme l'a fait remarquer Richard Simeon : « [. . .] si l'on écoute toutes les doléances, on a parfois l'impression que toutes les régions sont « perdantes » dans le bilan de la Confédération » (Simeon, 1979b, p. 7). Cela soulève la question de la légitimité politique de l'état actuel des relations intergouvernementales et de ses réactions asymétriques aux intérêts organisés de la société canadienne.

L'élitisme et le fédéralisme

Dès le départ, l'union fédérale canadienne a été conçue pour répondre aux besoins de certaines entreprises dominantes intéressées au développement par l'entremise du chemin de fer. Les mécanismes d'élaboration des politiques sont demeurés en grande partie entre les mains d'une communauté socio-économique circonscrite composée de hauts fonc-

tionnaires, de politiciens exerçant de hautes fonctions (principalement des ministres) et de dirigeants d'importants groupes économiques (grandes sociétés et quelques autres groupes organisés). Cette situation tend à favoriser le milieu des affaires malgré la présence d'organismes centraux très puissants, et reflète toujours les valeurs et les préférences d'une élite de décideurs.

Les mécanismes d'élaboration des politiques au Canada sont « hors d'atteinte de la masse de la population » à cause des rouages du fédéralisme de concertation (Panitch, 1979, p. 11) et des mécanismes par lesquels les intérêts organisés influencent les deux ordres de gouvernement et entretiennent des rapports avec eux. La légitimité démocratique y trouve difficilement son compte : un style élitiste d'accommodements politiques réunit les dirigeants politiques (ministres) et les grands commis d'organismes privés. Cette distorsion est aggravée par le filtrage systématique de ceux qui peuvent prendre part à ces négociations, qui se déroulent la plupart du temps à huis clos.

Compte tenu de la nature progressive de cette politique des groupes de pression et si l'on considère surtout que le processus entier se répète dans une certaine mesure à cause de l'existence de deux ordres de gouvernement jouissant d'importantes attributions, la planification économique globale et la coordination des activités gouvernementales se heurtent à de sérieuses difficultés. On compte onze systèmes d'élaboration progressive des politiques. Le caractère secret des processus de négociation devient une provocation pour les groupes exclus, compromettant l'harmonie du pays, et les encourageant à recourir à des stratégies de confrontation. Comme le gouvernement a tendance à « prendre le parti du plus fort » (selon les termes de Robert Presthus), le climat politique est caractérisé par l'absence de consensus et l'affrontement systématique.

Quelles sont les conséquences de cette situation? Tout d'abord, les confrontations qui caractérisent une société fragmentée par secteurs économiques et géographiques entretiennent un manque de confiance et un durcissement des positions. Cela peut paralyser la dynamique de l'élaboration des politiques. De telles confrontations renforcent l'inertie politique et érigent des obstacles entre les groupes privilégiés qui ont accès au gouvernement et les autres qui sont en grande partie tenus à l'écart. Ce processus immobilise la société et la divise entre la position favorable au statu quo des secteurs privilégiés, d'une part, et les revendications et les besoins croissants du reste de la population, d'autre part. Dans les périodes de difficultés économiques et de restrictions financières, c'est tout le système qui est atteint d'immobilisme. Même si ce problème d'« ingouvernabilité » afflige toutes les démocraties industrielles avancées (Crozier *et al.*, 1975), il est renforcé dans les systèmes fédéraux comme celui du Canada, quand l'inertie des groupes de pres-

sion se conjugue aux querelles du gouvernement fédéral et des provinces, ce qui engendre une quasi-paralyse.

Deuxièmement, et cet aspect est plus décourageant encore, le sentiment général d'immobilisme et d'impasse provoque des réactions de repli chez les élites. Parmi les diverses options possibles, on a tendance à retenir celles qui ont le plus de chances de préserver le statu quo et à rejeter celles qui semblent exiger davantage d'adaptations pour satisfaire l'intérêt national à plus long terme. Ces dernières ne sont généralement pas examinées sérieusement, parce qu'elles n'ont pas l'appui d'élites prudentes et sur la défensive. Toute participation significative au processus d'élaboration des politiques tend à se limiter à ceux qui ont d'importants intérêts dans les questions débattues. Par conséquent, il existe un préjugé inévitable contre le changement, ce qui entrave la capacité de l'État de relever les défis. Les problèmes ont tendance à être définis de façon étroite et technique, ce qui exclut une très large proportion de la population qui ne jouit pas de ce que les groupes dominants considèrent comment de l' « expertise ».

Troisièmement, cela occasionne un gaspillage considérable de ressources limitées. Les mesures incitatives de courtage prises par les gouvernements les amènent à adopter la voie des engagements financiers exagérés et du financement des déficits pour préserver le statu quo. On suppose généralement que ces déficits sont imputables au fait que les gouvernements cèdent aux attentes exagérées et sans cesse grandissantes de la population sur le plan social. Cependant une récente étude a démontré que les mesures de réduction d'impôt ainsi que les encouragements que concèdent au milieu des affaires les gouvernements qui sont aux prises avec des difficultés, et qui désirent rétablir la confiance des affaires et un climat favorable aux investissements sont une cause importante du déficit canadien (Wolfe, 1985).

Quatrièmement, l'apparition récente de nouveaux groupes de pression protestant contre la domination des anciens groupes institutionnalisés (et principalement axés sur les affaires) a placé les gouvernements dans une position qui les pousse dans des directions opposées et les oblige à faire des choix difficiles. Ces groupes plus récents, axés sur des questions précises ou défendant des éléments auparavant non représentés, n'ont pas les privilèges dont jouissent les groupes institutionnalisés en matière d'accès aux gouvernements, mais disposent aujourd'hui du pouvoir d'attirer l'attention du public grâce à la télévision et aux autres organes d'information. Cela représente un terrain fécond pour la croissance de nouveaux mouvements sociaux et la formation de groupements d'intérêt organisés. Des groupes à objectifs spécifiques, comme les associations de femmes, d'autochtones, du troisième âge, de groupes ethniques, etc., ont commencé à défier les groupes établis qui usent de méthodes d'accommodement des élites. Plusieurs facteurs expliquent cette nouvelle tendance : notamment le changement

des valeurs et la détérioration des croyances traditionnelles qui semblent avoir touché toutes les sociétés industrielles avancées (Inglehart, 1977). Il faut aussi compter avec l'accueil que réservent les nouveaux médias électroniques à l'expression et à la manifestation des doléances et des revendications de ces groupes. En outre, le climat général de restrictions économiques influence et mobilise davantage ces groupes périphériques que les regroupements d'intérêts établis.

Les gouvernements sont maintenant contraints de réagir à ces pressions. Embarrassés par les rapports sur le parti pris de certains des groupes particuliers qui représentaient pour les gouvernements une source importante d'information, ils ont dû s'en remettre à leurs propres moyens d'information et se doter des compétences nécessaires pour éviter d'être induits en erreur. Ils ont dû créer de nouvelles institutions et redonner vie à d'anciennes afin d'atténuer les pressions que suscitaient ces difficultés. Dans un sens, cela a conféré aux gouvernements un nouveau degré d'autonomie : les pressions exercées par les nouveaux groupes, défendant ceux qui auparavant étaient exclus, s'opposent politiquement aux pressions des groupes établis et, dans une certaine mesure, les contiennent. Ces dernières années, les réseaux traditionnels d'accommodement des élites ont eu tendance à accorder moins d'attention au secteur exécutif, et leurs efforts n'ont pas été couronnés d'autant de succès. Comme l'a indiqué James Gillies (1981), le milieu des affaires doit trouver de nouvelles voies et s'adapter à ces nouvelles réalités du processus décisionnel dans un État démocratique.

La cinquième et dernière conséquence des mesures asymétriques de confrontation au sein du fédéralisme canadien est l'autonomie grandissante de l'État. Qualifiée d'« autre crise du fédéralisme canadien » (Cairns, 1979), la croissance de l'État aux deux niveaux résulte partiellement de la confrontation entre les gouvernements au sujet des questions de compétence et en partie des clivages entre les intérêts régionaux. Aujourd'hui, les gouvernements peuvent opposer les uns aux autres les pressions des groupes rivaux auxquelles ils sont soumis. D'autre part, cependant, la nouvelle liberté que procure aux gouvernements ce nouvel équilibre des pressions est, dans un sens, annihilée par les restrictions budgétaires qu'imposent la faiblesse de l'économie et les attentes et revendications accrues d'une communauté d'intérêts plus vaste. Il en résulte que les gouvernements adoptent des lignes de conduite qui peuvent réussir à maintenir au moyen de compromis un certain consensus, mais qui sont loin de régler réellement les problèmes ou de satisfaire les groupes de pression.

En bref, le système politique canadien semble aux prises avec deux ordres de difficultés : le rendement médiocre des organes décisionnels aux deux paliers, et les relations intergouvernementales. De toute évidence, la capacité de diriger l'économie régresse. Étant donné les perturbations économiques que l'on note à l'heure actuelle à l'échelle

internationale, avec les effets que cela entraîne sur les marchés où sont écoulés les produits canadiens, tous les efforts qu'entreprennent les gouvernements pour stabiliser les secteurs importants de l'économie canadienne semblent dérégler les éléments périphériques de l'économie, multipliant ainsi les exigences de mesures compensatoires. Le Canada n'est pas, bien sûr, le seul pays aux prises avec ces difficultés, que l'on a qualifiées avec justesse de « contradiction des systèmes capitalistes récents » (Offe, 1984, p. 125-129).

Sur la scène intergouvernementale, il semble que le fossé entre la forme et le contenu se creuse de plus en plus. Bien que l'on n'ait jamais ressenti autant le besoin d'une coordination et d'une collaboration entre les gouvernements, en réalité, ceux-ci sont notoirement incapables d'atteindre cet objectif. En conséquence, tout effort pour modifier les institutions centrales du fédéralisme canadien doit se concentrer principalement sur les solutions susceptibles d'harmoniser les intérêts des groupes organisés et de les coordonner directement avec le processus des relations intergouvernementales. C'est tout le processus de prise de décisions au niveau interorganisationnel qui est en cause.

Le processus interorganisationnel de la prise de décisions dans les systèmes industriels complexes

Dans les systèmes démocratiques modernes, on assiste à une division croissante entre la forme et le contenu. Les institutions traditionnelles de la démocratie représentative se voient aujourd'hui contournées, car les décisions politiques importantes découlent de plus en plus de négociations directes entre les gouvernements et les groupements d'intérêt organisés importants, surtout le milieu des affaires et les organismes syndicaux, le secteur bancaire connexe, et certains autres groupements d'intérêt organisés importants, comme les organismes agricoles. Un autre aspect est la croissance du secteur public, qui voit les gouvernements exploiter et diriger eux-mêmes de grandes entreprises d'État (comme les sociétés de la Couronne au Canada).

Outre la participation au système décisionnel des groupements d'intérêt organisés vastes et dominants, le processus décisionnel intergouvernemental lui-même contourne de plus en plus les organes constitutionnels établis de l'État. Au Canada, la coordination des lignes de conduite se heurte principalement au manque d'harmonie des mécanismes de négociation fédéraux-provinciaux et à la structure asymétrique des groupes de pression. Le fait que les structures des gouvernements et celles des groupes se renforcent mutuellement et se recoupent entrave les mesures de planification et d'harmonisation économiques. Par ailleurs, les mécanismes des relations intergouvernementales ont tendance à ne pas pouvoir répondre adéquatement à ces structures qui se chevauchent.

Les liens entre les élites des affaires et l'État sont caractérisés davantage par leur caractère non officiel et fluide que par un ensemble déterminé de mécanismes consultatifs. L'interpénétration des sphères gouvernementales et du milieu des affaires, les passages du secteur privé au public et vice-versa entretiennent cet état de fait (Clément, 1975). D'autre part, le milieu syndical au Canada n'a jamais obtenu la même reconnaissance officielle que dans un grand nombre de pays de l'Europe occidentale. Dépendant davantage de l'action collective que les autres groupes de pression, à cause de l'insuffisance de son pouvoir de négociation, le mouvement syndical canadien a été en grande partie incapable d'acquiescer le statut d'une grande force politique nationale, et ses dirigeants demeurent en marge de la structure élitiste des pouvoirs (Panitch, 1984). Cette situation s'explique principalement par la fragmentation et la régionalisation du mouvement syndical canadien, ce qui reflète les conditions de l'économie, la situation des syndicats en Amérique du Nord, traditionnellement moins puissants que ceux de l'Europe du Nord, et le fait que le Congrès du travail du Canada soit affilié au troisième parti canadien, le Nouveau parti démocratique.

En conséquence, tous les mécanismes de prise de décisions au niveau interorganisationnel qui existent au Canada semblent particulièrement improvisés et mal structurés. En ce qui concerne les intérêts privés organisés, les caractéristiques principales sont la fragmentation de l'économie, la domination des milieux commerciaux et leur affrontement avec les nouveaux groupements d'intérêts particuliers, ainsi que le fait que nombre des décisions cruciales touchant les affaires sont prises à l'étranger. En ce qui concerne les institutions politiques, le manque de coordination est imputable à un certain nombre de facteurs : le fait que pendant de longues périodes, depuis 1957, le Canada n'a pas eu de parti gouvernant à l'échelle nationale, problème qu'a résolu la victoire des Conservateurs en septembre 1984; l'absence d'un Sénat puissant représentant les régions; les liens étroits entre la dynamique de développement des provinces et les financiers et les gens d'affaires de l'extérieur du pays, ainsi que le caractère tendancieux du système électoral, qui exclut dans une grande mesure les partis associés aux nouveaux mouvements sociaux et qui entretient la sous-représentation criante du Nouveau Parti démocratique, le mieux placé pour parler au nom du mouvement syndical.

Le problème qui afflige le Canada est l'incapacité d'intégrer au processus des relations intergouvernementales les mécanismes de médiation institutionnels et classiques. Le processus de l'élaboration des politiques et de la prise de décisions demeure fragmentaire, graduel et impénétrable. À l'instar du système américain du « clientélisme », décrit par Theodore Lowi, il provoque l'« atrophie des institutions démocratiques » et la « création de nouvelles structures de privilèges ». Ce processus favorise la stabilité et, partant, la rigidité au détriment de la

souplesse, et sape au bout du compte la légitimité du système (Lowi, 1979, p. 58 – 63). On a noté un processus analogue en Europe occidentale (Pizzorno, 1981). Les partis politiques deviennent de véritables fourretout opportunistes, et ils sont de moins en moins capables de formuler des politiques cohérentes. Comme les programmes des partis finissent par se ressembler toujours plus, les électeurs sont de plus en plus désenchantés par le manque de choix apparent. Les gouvernements dépendent de façon croissante de la contribution des groupes, et sont donc davantage tentés de céder aux pressions que ces derniers exercent sur les dépenses et l'élaboration des politiques. Cette situation contribue à la crise générale qui frappe la capacité de gouverner au Canada et dans d'autres démocraties industrielles avancées. L'ancien système pluraliste de l'élaboration des décisions n'est pas de taille à résister aux tensions que suscitent les attentes accrues et les revendications souvent présentées sous une forme non négociable. Grâce à leur avantage politique et à leur habileté, les groupes de pression dominants l'emportent, et l'influence de la masse des citoyens s'en trouve limitée, malgré l'assurance nouvelle des groupements d'intérêts particuliers. Dans ces conditions, les politiques pluralistes provoquent au sein de la population une attitude d'indifférence, de cynisme ou de pessimisme. En réaction, les gouvernements sont incités à se légitimer en englobant dans le processus décisionnel certains des groupes, de sorte qu'ils puissent, dans une certaine mesure, être tenus responsables des conséquences.

Le fait de se tourner vers ces nouveaux modes de prise de décisions à l'échelon interorganisationnel accroît les pressions sur les gouvernements. Dépendant maintenant des groupes organisés, ils doivent satisfaire à la fois les groupes de pression dominants et la population en général : les premiers en soutenant les affaires afin de rétablir la confiance du milieu des affaires et permettre à celui-ci de redevenir concurrentiel sur le marché international; et la dernière en maintenant, sinon en élargissant, les programmes redistributifs de l'État-providence. Empêtrés dans le processus de négociation entre organisations, les gouvernements sont atteints d'immobilisme, et les groupements d'intérêt organisés assument le rôle des « gouvernements privés » inflexibles. C'est là qu'apparaît un paradoxe. Pendant que les groupements d'intérêt organisés acquièrent un rôle politique en tant qu'intervenants principaux dans le processus d'élaboration des politiques, le processus même de décision au niveau interorganisationnel perd de son caractère politique et échappe à l'emprise de la population.

Il est néanmoins utile d'examiner l'expérience de l'Europe occidentale relativement au processus de prise de décisions au niveau interorganisationnel, dans la mesure où celui-ci constitue un effort pour nouer des relations officielles entre les groupes de pression et les autorités gouvernementales. Cela comprend souvent une participation directe au processus décisionnel ainsi que l'élaboration de formules

contractuelles entre les groupes eux-mêmes. Ces dernières années, on a publié un nombre important de documents qui décrivent, analysent et critiquent ces arrangements. L'école néocorporatiste est la plus connue et celle qui revêt une importance capitale pour l'analyse de l'élaboration des lignes de conduite dans les systèmes industriels avancés¹⁸. Ces analyses se sont principalement attachées aux pays du nord-ouest de l'Europe continentale (l'Autriche, l'Allemagne de l'Ouest, les Pays-Bas et la Suède). Le Canada peut-il tirer des enseignements de l'expérience corporatiste européenne?

Leo Panitch a défini avec justesse le néocorporatisme comme « une structure politique au sein du capitalisme avancé qui intègre les groupes socio-économiques organisés de production au moyen d'un système de représentation et d'interaction coopérative mutuelle au niveau de la direction, et d'un système de mobilisation et d'emprise sociale au niveau de la masse » (Panitch, 1979a, p. 44). L'analyse de Philippe Schmitter (1981) conduit à l'hypothèse que l'on est susceptible d'adopter de telles dispositions corporatistes comme remède à l'indiscipline, l'instabilité et l'inefficacité des gouvernements modernes. Il semble que, dans certains pays où l'on a fait usage de ces arrangements, les taux de chômage soient inférieurs à ceux des pays qui ne l'ont pas fait. La médiation corporatiste a pour objectif de résoudre les conflits de la société en amenant ses organismes dominants à consulter directement le gouvernement et à produire une politique consensuelle. Les groupes dominants (habituellement les organismes d'affaires et les syndicats) peuvent participer au processus décisionnel mais, en contrepartie, doivent accepter des contraintes et des obligations restrictives. Ils acquièrent un statut officiel en échange de l'engagement de ne pas recourir à des mesures « irresponsables ». L'objectif stratégique visé consiste à limiter les revendications syndicales et à éliminer des programmes de discussions surchargés des gouvernements les demandes non coordonnées qui émanent du milieu des affaires. Ces contraintes mutuelles, notamment par l'entremise d'une politique des revenus, sont censées stabiliser et contenir à la fois le chômage et l'inflation.

Ainsi que Claus Offe (1981) et d'autres l'ont indiqué, cependant, la légitimité et l'efficacité de la médiation corporatiste sont sujettes à caution. Comme les intérêts organisés ont tendance à miner les gouvernements parlementaires responsables, ils peuvent aussi entraver toute planification économique efficace et même contribuer à l'inflation et au chômage structurel. Les conflits entre les groupes de pression dominants au niveau de la médiation gouvernementale tendent à être réglés au détriment des groupes plus faibles et non organisés. Ceux-ci, en retour, ont tendance à corriger la situation en s'organisant. Cela mène à l'étape suivante, qui voit s'étendre la collaboration entre les groupes de pression et le gouvernement, et, bien que cela puisse réduire les risques de comportement irresponsable de la part d'un groupe particulier quelcon-

que, cela réduit encore davantage la souplesse du gouvernement. Les critiques des arrangements néocorporatistes dans les sociétés capitalistes récentes ont souligné à maintes reprises qu'il n'existe aucune « logique d'échange » dans le tripartisme (Fach, 1983) et que le néocorporatisme ne constitue donc que la continuation de la même vieille politique d'inégalité appliquée par des voies extra-parlementaires.

Une critique encore plus sérieuse de l'utilité de cette forme de médiation est le fait qu'elle semble atteindre son maximum d'efficacité en période de prospérité, c'est-à-dire lorsque chacun peut revendiquer au moins une récompense quelconque. Par contre, elle tend à s'effondrer en période de disette économique et de crise, c'est-à-dire précisément au moment où l'on en a le plus besoin. Dans ces conditions, il y a peu de chances que les milieux d'affaires cèdent aux revendications des syndicats, surtout quand les intérêts des élites du milieu des affaires et des élites de l'État ne sont pas contenus par les programmes particuliers et distinctifs d'un parti, et quand la représentation parlementaire des intérêts des travailleurs est faible.

Cela s'applique particulièrement au Canada, où le Nouveau parti démocratique n'a jamais gouverné au fédéral, et n'a formé un gouvernement provincial que dans trois des provinces de l'Ouest pendant des périodes limitées. Il existe de nombreuses preuves que les arrangements corporatistes ou tripartites ont donné les meilleurs résultats dans les pays dirigés par un gouvernement sociodémocrate, ou dotés d'un niveau élevé d'organisation syndicale ou autres genres d'association. Une tradition d'association sociale est particulièrement favorable au néocorporatisme, à l'instar des effectifs qui se chevauchent et des rouages de direction qui s'engrènent entre organismes sociaux et partis politiques. De toute évidence, les arrangements corporatistes sont plus susceptibles de porter fruit lorsqu'ils sont étayés par les compromis auxquels sont arrivés des groupements d'intérêts analogues au sein des institutions politiques et des processus de formulation des politiques.

Sur le plan des prédispositions sociales aux arrangements corporatistes, le Canada fait figure de retardataire parmi les pays occidentaux et a donc mené peu d'expériences concrètes en matière de tripartisme. Il y a quand même eu quelques tentatives. Avant 1975, des négociations avaient été entamées en vue d'une certaine forme de tripartisme entre l'État, le milieu des affaires et les dirigeants syndicaux. Même si ces pourparlers prirent fin abruptement quand on introduisit les mesures obligatoires de limitation des prix et des salaires, on a tenu quelques discussions sur ces arrangements après la levée de ces mesures limitatives, l'exemple le plus notable étant les projets de collaboration de 1978 (phase I et phase II). Comme l'indique l'introduction des mesures obligatoires de limitation des prix et des salaires, il est fort possible que le principal obstacle au tripartisme industriel au Canada soit la culture politique quelque peu concurrentielle et conflictuelle du pays, caracté-

risée par l'association étroite entre grands gouvernements et grandes entreprises, sans contrepartie organisée du côté syndical. Par contre, c'est une culture politique caractérisée par l'évitement des conflits qui a facilité le corporatisme dans des pays comme l'Allemagne de l'Ouest, du moins jusqu'à ce que survienne la crise économique générale, qui a entraîné l'anéantissement de l'esprit de conciliation.

Au Canada, l'exemple envahissant des États-Unis, en partie à cause des sociétés multinationales, fonde le processus des relations industrielles sur la façon de faire américaine, qui jusqu'à présent a évité dans une grande mesure les solutions corporatistes. Étant donné qu'un grand nombre d'industries et d'organismes d'affaires importants au Canada sont des filiales de sociétés multinationales, les gouvernements canadiens éprouvent plus de difficultés à conclure des ententes avec eux qu'avec les entreprises entièrement canadiennes. Sur le plan syndical, les conditions sont encore moins propices au corporatisme. Le milieu syndical canadien est plus faible et bien plus divisé que le mouvement syndical en Europe du Nord, et englobe une partie bien plus restreinte de la main-d'oeuvre. Il est en outre affilié à un parti qui, à Ottawa, se trouve toujours dans l'opposition. Il est donc peu vraisemblable que les gouvernements ou le milieu des affaires au Canada désirent partager leurs pouvoirs avec ce secteur au moyen d'arrangements tripartites.

Leo Panitch (1979b), le principal intervenant canadien dans le débat, a non seulement confirmé le scepticisme de ces analyses, mais a aussi noté que les syndicats eux-mêmes réagiraient probablement de façon négative aux mesures proposées par les gouvernements pour restreindre mutuellement les salaires (politique des revenus), qu'ils percevaient comme une autre tentative pour montrer les dents afin de stabiliser l'économie au détriment des travailleurs.

Cela dit, il ne fait aucun doute qu'il vaut la peine d'étudier davantage le concept tripartite général de conciliation entre grands organismes d'intérêt aux vues opposées, où le gouvernement interviendrait comme médiateur, étant donné surtout que l'on a déjà déployé périodiquement des efforts de collaboration. Le fait que le NPD ait survécu à la victoire électorale de 1984 des Conservateurs et qu'il ait effectivement gagné des sièges en Ontario, où la crise structurelle d'industries en perte de vitesse nécessite une formule quelconque de restructuration fondée sur le compromis, est un signe politique de la faisabilité d'une telle solution. En même temps, il faut souligner que tous les efforts de réforme des institutions et des processus au Canada ne peuvent porter fruit que s'ils tiennent pleinement compte de la structure socio-économique fortement fragmentée et régionalisée du pays.

Les projets de réforme : mécanismes de concertation et de planification

Tout projet de réforme devraient comprendre les objectifs suivants : 1) l'évitement des affrontements inutiles entre le gouvernement fédéral et les provinces, 2) la prise en considération des connaissances spécialisées des groupements d'intérêt organisés dans le processus fédéral-provincial de préparation des décisions, et 3) l'adoption d'une formule pour l'élaboration d'une politique économique nationale qui favorise et protège l'union économique, compte tenu d'un degré élevé de fragmentation sectorielle et régionale. Bien sûr, ces objectifs s'excluent mutuellement en partie (1 et 2) et se chevauchent de façon asymétrique en partie (2 et 3). Les principaux messages que l'on trouve dans les mémoires présentés à la Commission illustrent cette situation. Voici un résumé de quelques-unes des constatations :

- Même si le milieu des affaires semble généralement en faveur de minimiser l'intervention de l'État, il est en même temps divisé sur la question d'une stratégie industrielle à laquelle prendraient part les gouvernements.
- On se préoccupe généralement fort peu des problèmes occasionnés par les relations fédérales-provinciales, mais en même temps le sentiment d'appartenance régionaliste reste très puissant; en plus, il n'y a pas de demande de changement fondamental des attributions.
- Malgré ce régionalisme persistant et peu surprenant, qui se reflète dans les positions parallèles des gouvernements, la question de l'union économique semble diviser les groupes de pression selon des lignes de démarcation non régionales (divisions *au sein* du milieu des affaires, et *entre* ce milieu et les syndicats).

Le message prédominant des mémoires présentés à la Commission confirme dans une grande mesure ce que l'on sait généralement : au Canada, le tissu socio-économique et politique est si complexe et embrouillé que l'on n'a jamais pu trouver de formule qui puisse mettre de l'ordre dans les institutions et permettre au Canada de vivre la vie d'un État-nation jouissant d'une structure simple sur le plan de l'économie et du marché. Comme les mémoires semblent l'indiquer, il entre un grand élément d'illusion dans les discussions que l'on tient au Canada au sujet de l'union économique, de la restructuration industrielle et de la réduction des conflits entre les gouvernements. Ce que nous avons qualifié de questions tombant sous le sens dans le chapitre précédent, soit l'exaspération que suscitent les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces, et le souhait accru que les groupes de pression et les gouvernements se consultent de façon plus efficace, n'est qu'une illusion, du moins lorsque l'on suppose que l'une des parties peut facilement remplacer l'autre. Les groupes canadiens semblent dire : oublions ces luttes

vaines au sujet des principes des gouvernements et mettons-nous au travail. Mais c'est exactement cette attitude dans un système socio-économique fragmenté qui est à l'origine d'une bonne part des conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Il y a une autre illusion qui pose encore plus de difficultés. Un grand nombre de Canadiens semblent croire que leur pays est handicapé parce qu'il lui manque, au niveau des institutions, ce caractère ordonné que l'on attribue à ses rivaux qui réussissent mieux sur le marché international, notamment l'Allemagne de l'Ouest et le Japon. Cette illusion, qui comporte au moins trois aspects, ne fait que nous éloigner des mesures de réforme qui pourraient, de façon réaliste, être adoptées au pays. Tout d'abord, le Canada n'est ni l'Allemagne ni le Japon. La culture politique de l'Allemagne de l'Ouest est influencée par le souci dominant d'éviter tout conflit. Son économie au cours de l'étape de la restructuration après la guerre était axée en très grande partie sur les exportations, et aujourd'hui cette situation pose des difficultés d'ordre structurel qui obligent le gouvernement à appliquer des restrictions qui pénalisent un nombre grandissant de groupes et de secteurs économiques de plus en plus marginalisés n'ayant plus accès au courant général du processus décisionnel politique. Cela a eu pour conséquence la formation d'un grand nombre de mouvements de contestation et la montée du Parti vert. L'établissement d'une telle politique de « pluralisme limité » (von Beyme, 1978) serait plutôt inacceptable au Canada. De la même façon, les Canadiens seraient probablement bien réticents à supporter le coût social du « modèle » japonais (Watson, 1984).

Deuxièmement, il y a de nombreuses indications que les institutions traditionnelles de l'État-nation moderne tombent en désuétude sous les tensions exercées par la crise économique et la fragmentation structurelle dans toutes les démocraties industrielles avancées. Il serait donc vain et anachronique dans le contexte canadien de tenter de se lancer dans une direction qui, ailleurs, ne semble plus prometteuse.

Troisièmement, ce serait gaspiller les possibilités de réforme politique et économique du Canada que d'utiliser des modèles périmés pour contraindre ses institutions. L'expérience canadienne, avec sa politique improvisée face aux problèmes de la fragmentation, devrait être considérée comme un élément positif et non pas comme un handicap.

Cela dit, on peut quand même proposer quelques projets de réforme qui peuvent aider à adapter la situation canadienne à un concept plus réfléchi de l'harmonisation ainsi qu'à englober la planification nécessaire de l'économie. En premier lieu, nous avancerons quelques propositions pour améliorer de façon générale les mécanismes de consultation entre les groupes de pression organisés et les institutions centrales; ensuite, nous formulerons une proposition plus précise à l'égard de la création d'un organisme de planification conçu pour réunir les deux

éléments de la vie politique au Canada, la vaste gamme des intérêts et le processus inévitable des relations intergouvernementales.

L'affermissement des mécanismes de concertation

S'il existe un énoncé général susceptible de résumer le point de vue le plus souvent exprimé au sujet des mémoires présentés à la Commission, il s'agit sûrement du suivant : « Nous avons besoin de davantage de concertation avec chacun, à tous les niveaux, sur tout et à tout moment » (Doray, 1984). Les intervenants désirent pouvoir prendre part plus facilement au processus décisionnel et ils désirent savoir ce qui se passe, ce qu'envisagent sérieusement les gouvernements. Si on leur en donnait la possibilité, selon eux, ils pourraient contribuer de façon plus utile au processus décisionnel et ils en viendraient à faire davantage confiance aux gouvernements. Il y a, presque par définition, du vrai dans cette position générale, bien qu'il faille reconnaître que cela équivaut à une demande unilatérale pour recevoir davantage de pouvoirs et d'informations. Leur donner satisfaction sans critique aucune pourrait entraîner l'élargissement de l'écart qui sépare les groupes institutionnalisés des autres (selon ce qui a été fait exactement). Cela peut aussi servir à diminuer le pouvoir et la discrétion des décideurs du gouvernement (ministres, hauts fonctionnaires et Parlement en session et en comité). Ce qui manque donc, c'est un mécanisme de consultation plus systématique et institutionnalisé, qui permettrait à tous les groupes de savoir comment ils peuvent contribuer au processus et qui leur garantirait une mesure d'équité lorsqu'ils rivalisent avec d'autres groupes. Cependant, cela devrait se faire sans entraver la capacité des gouvernements de prendre des décisions assez rapidement dans une atmosphère d'impartialité et de respect des intérêts de la population.

À cet égard, il existe deux préoccupations : nombre de groupes considèrent que les méthodes de consultation actuellement employées sont biaisées, imprévisibles et inadéquates; ils se plaignent aussi du caractère exagérément secret des délibérations du gouvernement.

Pour contrer la première critique, il faudrait que les organes législatifs des deux ordres de gouvernement entreprennent une étude des mécanismes de consultation, afin d'établir un système qui serait perçu comme juste et adéquat. Cet examen pourrait porter sur les points suivants : régulariser l'utilisation des comités parlementaires, qui jouiraient de plus de pouvoirs et d'influence, afin que les groupes sachent qu'ils peuvent être entendus et qu'il leur est permis de faire connaître leur point de vue lors de séances publiques. Chaque groupe saurait alors la position des autres et pourrait ainsi répondre ouvertement.

Deuxièmement, dans le même ordre d'idées, on aurait recours de façon plus systématique et fréquente à des groupes de travail, à des

commissions royales et à des comités du Cabinet pour entendre les points de vue des groupes de pression, surtout dans le cadre de séances publiques, et ce, pour appliquer un mécanisme officiel institutionnalisé et général de consultation, au sein duquel chaque groupe connaîtrait ses droits et la position des autres intervenants. Cependant, il faudrait veiller à éviter les formalités coûteuses, comme le recours à un conseiller juridique pour faire une demande. Il est déjà arrivé que seuls des groupes de pression bien nantis et informés sur le plan technique aient pu prendre part aux audiences de certaines commissions de réglementation (ce qui a incité le CRTC à recommander que soient imputés à l'exploitant autorisé les frais juridiques que devaient assumer les intervenants représentant l'intérêt public).

Troisièmement, une autre variante est l'ancienne solution que des spécialistes des sciences politiques proposent depuis les vingt dernières années : que le gouvernement entende les instances des groupes par l'entremise d'organes de concertation officiels, au sein desquels tous les aspects d'une question seraient représentés. On considère que l'avantage de cette solution réside dans l'établissement d'un dialogue ouvert entre les tenants de points de vue différents, en présence de représentants du gouvernement, qui devrait vraisemblablement aboutir à des compromis raisonnables entre les diverses parties et permettre aux groupes de pression de s'assurer que le gouvernement n'est pas induit en erreur par les exposés tendancieux ou partiels de groupes particuliers. Il existe déjà des organismes de réglementation qui, en un sens, remplissent cette fonction. La proposition consiste donc à étendre cet arrangement à des secteurs plus généraux du processus décisionnel afin d'exposer davantage les points de vue et de favoriser le dialogue entre les groupes, en présence des décideurs.

Par exemple, en ce qui concerne les demandes des diffuseurs, le CRTC procède de la manière suivante : il tient d'abord des audiences non officielles. Les commissaires entendent les requérants et leur posent des questions sur ce qu'ils ont indiqué par écrit et de vive voix. Ensuite, ils entendent les intervenants et leur posent des questions. Après ces audiences publiques, quand tous les points de vue pertinents ont été entendus et que l'on y a donné suite, le groupe de commissaires, ayant étudié les documents rédigés par le personnel compétent, établit sa recommandation qui est soumise à tous les membres du Conseil (y compris aux commissaires à temps partiel) à des fins de consultation. C'est au comité exécutif qu'il appartient de prendre la décision définitive (Canada, Commission de réforme du droit, 1980, p. 22 – 28). En résumé, les points de vue sont exposés en public, et les discussions concernant les décisions se déroulent en privé.

Ces solutions aideraient probablement à apaiser les groupes établis et fourniraient une structure de consultation plus systématique; elles ne feraient cependant rien pour régler le problème des groupes qui se

plaignent d'être exclus et, bien sûr, les groupes non organisés ne seraient pas touchés. En fait, les critiques d'élitisme et de sélectivité partielle que suscite le système actuel s'appliquent a fortiori aux propositions décrites ci-dessus, à moins de garantir à ces groupes une place dans le système. Les droits des groupes non organisés peuvent bien sûr être défendus par un protecteur du citoyen spécial ou grâce à d'autres dispositions du genre. En dernière analyse, l'apparence d'équité et de confiance donne à ces gens de bonnes raisons de ne pas s'activer pour s'organiser.

Si le gouvernement se préoccupe sérieusement de s'assurer que soient entendus les défenseurs de l'intérêt public qui manquent de ressources financières, il pourrait adopter la solution radicale qui consiste à leur octroyer des fonds pour payer les frais qu'entraînent leurs démarches. Fred Thompson et W.T. Stanbury ont proposé que l'on adopte « le financement dirigé par l'État des activités des groupes de pression, au moyen peut-être de déductions facultatives sur la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu¹⁹ ». Cela permettrait aux citoyens d'appuyer le groupement d'intérêt de leur choix, comme il leur est possible d'appuyer le parti politique de leur choix, une partie des frais étant déduite de l'impôt à payer au gouvernement (Thompson et Stanbury, 1979, p. 51 et 52).

Et voici, en quatrième lieu, la dernière de nos suggestions fragmentaires : plus d'ouverture de la part du gouvernement, afin de gagner la confiance de la population et de l'informer. Les récentes dispositions législatives en matière de liberté de l'information qui ont été adoptées aux deux paliers de gouvernement constituent un facteur important pour les particuliers. Sur un plan plus général, il serait possible de gagner cette confiance en donnant aux citoyens une plus grande possibilité de consulter les documents de l'État et en ayant davantage recours aux mécanismes de consultation ouverts exposés précédemment.

Le dégagement par un nouveau partage des pouvoirs

En vertu de la Constitution, l'agriculture et l'immigration sont des secteurs qui ressortissent et au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. L'industrie et le commerce, dans les limites des provinces, relèvent de la compétence de ces dernières, et, lorsque ce secteur revêt un caractère interprovincial et international, il relève de l'autorité du gouvernement fédéral. Les gouvernements des provinces bénéficient de pouvoirs d'imposition d'un type particulier, tandis que le gouvernement fédéral peut appliquer n'importe quelle forme d'imposition. Ce ne sont que les exemples les plus évidents du chevauchement des attributions. Si l'on pouvait redéfinir ce chevauchement pour en diminuer l'importance, il est probable que l'on pourrait réduire les possibilités de friction et de litige. Non seulement une telle mesure diminuerait-elle les contacts entre les gouvernements et, par con-

séquent, les risques de désaccord, mais elle aurait aussi tendance à séparer les structures de groupes de pression agissant au niveau fédéral de celles des groupes qui agissent au niveau provincial. Il nous faut aborder de façon plus pragmatique les questions de compétence, et être animés davantage du désir d'apporter des changements qui reflètent les besoins de notre temps. De nombreux changements sont intervenus au Canada depuis 1867, et le partage des pouvoirs qui a été établi à cette époque devrait lui aussi être mis à jour. Les gouvernements devraient être prêts à faire des compromis pour que chacun jouisse d'une combinaison homogène et appropriée de pouvoirs et d'attributions. Bien sûr, toute redéfinition des limites de compétence nécessiterait le consentement mutuel des deux ordres de gouvernement et, par conséquent, il s'agit peut-être plus d'une chimère que d'une solution réaliste. Quoiqu'il en soit, il est fort peu probable qu'une telle mesure constitue une solution générale aux difficultés que suscite le partage des attributions.

Les auteurs des mémoires présentés à la Commission ont tendance à convenir qu'il faut accepter le partage des pouvoirs. Cela fait cent dix-sept ans que cette situation existe sans changements majeurs (sauf pour l'assurance-chômage dont la responsabilité a été confiée au gouvernement fédéral en 1940), et aujourd'hui la population est généralement disposée à la tenir pour acquise. Une société nationale (CIL) a cependant indiqué qu'il serait nécessaire d'uniformiser les lois du travail dans tout le pays afin d'éviter la confusion que crée la situation actuelle. Au Québec, un groupe a exprimé l'avis qu'il est nécessaire de clarifier d'une certaine façon la question du partage des pouvoirs, et ce, par l'entremise d'une commission de conciliation,

[. . .] qui pourrait faciliter les ententes, rapprocher les deux gouvernements concernés dans le contexte de l'exercice de pouvoirs de chacun.
(*Fédération de l'UPA, Lac Saint-Jean*, mémoire, 2 novembre 1983, p. 10)

Même s'il est difficile d'imaginer comment on pourrait créer un tel organisme, le secrétariat fédéral-provincial de planification proposé ci-dessous pourrait englober cette fonction.

Un secrétariat fédéral-provincial de planification

Le Canada est aux prises avec deux problèmes économiques graves et chroniques : le chômage persistant et le besoin de créer une structure industrielle productive et concurrentielle afin de percer sur les marchés internationaux. Le moyen classique pour combattre le chômage est la création d'emplois, qui implique habituellement des projets de création artificielle d'emplois financés par l'État. C'est bien sûr le contribuable qui assume les frais d'une telle opération, qui finit par entraver la viabilité et l'efficacité de l'économie nationale et, par conséquent, influe négativement sur la capacité du pays de jouer un rôle concurrentiel dans

le commerce international. Autrement dit, la solution classique à l'un des problèmes devient un moyen d'exacerber l'autre. Comme il n'existe pas de façon évidente d'échapper au dilemme, il serait plus avisé de trouver les améliorations nécessaires dans nos mécanismes de prise de décisions afin d'établir une politique appropriée qui soit assez subtile et sensible pour faire face à une situation extrêmement difficile.

De toute évidence, le milieu des affaires, les syndicats, les organismes bénévoles et les gouvernements municipaux conviennent tous qu'il serait nécessaire de les consulter davantage avant d'élaborer une politique. Cependant, il est aussi évident que, dans une société complexe, toute consultation sur une grande échelle pourrait entraîner des retards exagérés, avec la possibilité que s'aggravent les mésententes entre des participants qui tiennent des points de vue différents. Il serait donc nécessaire d'établir un mécanisme permettant d'effectuer la consultation souhaitée d'une manière qui accroît l'efficacité de l'élaboration des politiques. Au Canada, il faut prendre en considération deux niveaux de base : le niveau fédéral-provincial, et le niveau qui réunit le gouvernement et le secteur privé (milieu des affaires, organismes syndicaux et autres associations bénévoles). En d'autres termes, ce sont les deux dynamiques de notre étude — celle du gouvernement fédéral et des provinces, et celle des groupes de pression et des gouvernements — qui doivent être intégrées dans un mécanisme approprié d'élaboration des décisions.

À l'heure actuelle, aucun mécanisme n'a été mis en place pour structurer les consultations entre les gouvernements, d'une part, et entre les gouvernements et le secteur privé, d'autre part, de manière à faciliter le processus décisionnel. Il est facile de dire ce qui manque : un moyen de réunir les parties qui détiennent les pouvoirs, qui représentent les intérêts légitimes, et ce, de manière qu'elles puissent tirer davantage d'opinions spécialisées et être amenées à produire des principes directeurs appropriés. Il est bien plus difficile d'atteindre concrètement un tel objectif.

Dans le domaine de la politique économique, tant le gouvernement fédéral que les provinces jouissent de pouvoirs importants et ont, par conséquent, des rôles importants à jouer. Les décisions d'un participant influencent la situation des autres. Il est donc évident que la coordination des démarches décisionnelles offre potentiellement des avantages considérables, car l'on peut ainsi obtenir le maximum d'avantages pour l'ensemble de la nation. Étant donné que les gouvernements ont le pouvoir d'adopter des règles et de les appliquer, il semblerait raisonnable qu'ils s'efforcent de se concerter. Ce que nous proposons, ce n'est pas une version canadienne du système français de planification indicative. Il s'agit plutôt de réunir les décideurs aux niveaux fédéral et provincial et des spécialistes compétents dans le but de produire une politique économique nationale intégrée. Cela devient donc l'élément de

base que le milieu des affaires, les syndicats et d'autres dirigeants doivent étudier et vers lequel ils doivent tendre. Le processus de mise en oeuvre et de négociation serait permanent, soutenu par l'interaction des spécialistes et des autorités.

À l'heure actuelle, le Canada a recours à un processus de collaboration fédérale-provinciale qui varie selon les circonstances. Les ministères d'exécution des deux paliers de gouvernement font preuve d'une grande collaboration. Entre les premiers ministres, cependant, l'alignement des principes directeurs coopératifs n'a pas été couronné d'autant de succès. Leurs réunions se tiennent en dehors des activités courantes des gouvernements. Il s'agit de rencontres entourées d'une grande publicité et qui, en partie du moins, se déroulent sous l'oeil vigilant de la presse. Dans cette arène, chaque premier ministre est une sorte de gladiateur luttant pour les intérêts qu'il représente. Il subit des pressions pour ne pas faire de concessions et pour conclure des ententes qui, manifestement, favorisent les secteurs placés sous son autorité. Les réunions sont brèves et, par conséquent, ne permettent pas aux premiers ministres de fonder leurs négociations sur une étude minutieuse des propositions et le long travail qu'aurait à accomplir leur personnel. Il s'agit de rencontres aboutissant à un « verdict instantané », où un petit nombre de personnes est appelé à s'entendre sur des questions complexes dans des conditions fort tendues. Les résultats sont généralement meilleurs lorsque les gouvernements peuvent travailler pendant une période plus longue, en collaboration avec leurs spécialistes et loin de la publicité entourant une conférence publique — qui crée des conditions où les concessions deviennent presque une reddition abjecte.

Pour s'occuper de la politique économique globale du Canada, il serait donc préférable de créer un nouvel organisme qui réunirait des représentants du gouvernement fédéral et des provinces pour conclure, sur une base permanente, des ententes dans l'intérêt général du pays, et qui, par la même occasion, tiendrait compte des besoins de chaque province. L'autre condition serait la contribution appropriée de spécialistes. Même s'il est vrai que les spécialistes ne s'entendent pas, leurs désaccords sont bien moins importants que ceux des profanes. Un tel organisme fédéral-provincial ferait appel à deux types d'experts : des spécialistes en relations fédérales-provinciales, qui seraient rattachés au nouvel organisme, et des spécialistes d'importants secteurs de politiques qu'inviteraient chaque province et le gouvernement fédéral pour éclairer les discussions et trouver des compromis acceptables.

Comme cela met en cause deux fonctions distinctes, soit représenter les diverses instances et bénéficier de l'aide de spécialistes, il convient peut-être de proposer comment ces deux fonctions pourraient être combinées. Tout organisme fédéral-provincial chargé de préparer des décisions devrait prévoir une représentation égale entre les deux ordres de gouvernement. Cela supposerait un conseil d'administration composé,

par exemple, de dix représentants des provinces et de dix représentants du gouvernement fédéral. La répartition serait bien sûr sujette à négociation, mais serait probablement déterminée sur une base régionale. La représentation du gouvernement fédéral serait établie de la manière qui convient au gouvernement, mais se composerait probablement de personnes provenant des ministères qui s'occupent d'élaborer les décisions en matière d'économie. Ce groupe d'environ vingt personnes formerait le conseil d'administration, qui serait assisté d'un groupe de spécialistes (le secrétariat).

Le directeur du secrétariat serait une figure importante de l'organisme; il agirait comme directeur général de l'organisme professionnel et représenterait ce dernier dans ses contacts avec le monde extérieur. Il demeurerait en liaison constante avec le conseil d'administration pour s'assurer de la collaboration la plus étroite possible des deux groupes. Évidemment, il serait essentiel de nommer à ce poste une personne particulièrement compétente, jouissant de la confiance du conseil et du respect du secteur privé. Cette nomination est l'élément le plus important de la mise sur pied d'un tel organisme. Qu'il suffise de penser au rôle joué par Jean Monnet dans le Plan de modernisation et d'équipement français ou celui de John Deutsch aux premiers temps du Conseil économique du Canada.

Étant donné que le secrétariat aurait à établir les propositions initiales, il faudrait qu'il soit doté d'employés supérieurs très compétents, ayant la liberté de consulter des sources variées. Pour obtenir le maximum de collaboration, il serait essentiel que les spécialistes soient rattachés de façon permanente à l'organisme, et non détachés d'un ministère. Les propositions du secrétariat seraient d'abord soumises au conseil d'administration pour discussion et développement, et elles constitueraient probablement la base des ententes coopératives entre les paliers de gouvernement afin de concerter les décisions.

Ce processus ne serait que la première étape. Pour poursuivre avec succès une politique de développement économique, il faudrait obtenir la collaboration du secteur privé. Comme l'ont indiqué les mémoires présentés à la Commission, il existe chez les divers milieux intéressés du pays un grand besoin de consultation. Étant donné que les programmes de développement économique doivent comprendre directement ou indirectement le secteur privé, on doit s'assurer que l'on adopte les meilleures dispositions possibles pour maximiser la collaboration.

Deux choses sont nécessaires : un leadership nettement défini pour l'élaboration des programmes de développement et des mécanismes de consultation adéquats pour s'assurer que l'on obtient réellement l'appui des participants possibles. Lorsque l'on demande aux représentants du milieu des affaires et du secteur syndical d'aider le gouvernement, il est important qu'on ne se borne pas à leur demander « Que voulez-vous? ». Si l'on pouvait leur présenter un aperçu des propositions sur lesquelles

se sont entendus les représentants des deux paliers de gouvernement, ils sauraient qu'un travail minutieux a été effectué et que les deux niveaux y ont donné leur aval. Le programme serait sérieux et aurait déjà obtenu un élément d'appui important. On ferait appel au concours et à la collaboration des représentants du milieu syndical et des affaires, et, dans de nombreux cas, il y aurait des promesses de soutien de la part des gouvernements en vue d'atteindre les objectifs retenus. Il est important que l'organisme gouvernemental prenne l'initiative de concevoir l'orientation générale des décisions et les objectifs globaux. Ses initiatives gagneraient ainsi en clarté et en crédibilité, et les représentants du milieu syndical et des affaires, connaissant la position des gouvernements, pourraient y réagir sans détours. Les politiques seraient axées sur des objectifs nationaux bien définis.

Cette proposition, bien sûr, ne résout pas les problèmes avec lesquels le Canada est aux prises. Il s'agit plutôt d'un mécanisme qui permettrait justement de s'attaquer à ces difficultés. Il met l'accent sur la nécessité de clarifier la situation entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi qu'entre le milieu des affaires et le secteur syndical. Nous proposons cette mesure parce qu'il est difficile d'imaginer qu'un de ces quatre éléments accepte de jouer un rôle secondaire; il importe que tous participent et que tous se sentent à l'aise dans leur rôle.

De toute évidence, un tel mécanisme se heurterait à divers obstacles. Le Canada ne dispose pas d'organismes nationaux qui défendent les intérêts du milieu des affaires ou du secteur syndical. Il existe plutôt un grand nombre d'organismes qui tendent à se faire concurrence, et l'on considère généralement que cela empêche d'établir un mécanisme comme celui que nous proposons. C'est possible. Il faut cependant reconnaître que les organismes importants qui se réunissent jouissent de cette sorte d'inviolabilité diplomatique si fréquente dans les conférences fédérales-provinciales. Dans ces réunions, les groupes ont le pouvoir de décider trop de choses et par conséquent ne peuvent souvent rien décider. Il est certain que le Canada échappe à cette sorte d'affrontement lors des réunions avec le secteur privé. D'autre part, il est peut-être possible de s'arranger avec le grand nombre de groupes et d'organismes pour réunir une représentation efficace composée de personnes dont aucune ne peut être considérée comme *le* représentant de l'un ou l'autre de ces grands groupes. Il est possible que les Canadiens aient plus de chances de trouver un terrain d'entente si on laissait plus de place aux spécialistes ainsi qu'au grand nombre de personnes qui prendraient la parole au nom des divers organismes concernés.

Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, il existe au Canada un grand nombre d'intérêts opposés, comme bien sûr c'est le cas dans tous les pays. Quelles que soient les circonstances, il est difficile d'en arriver à des compromis. Nous proposons un mécanisme qui permettra de tirer le plus grand parti possible des connaissances des spécialistes et de la

négociation dans une atmosphère qui favorisera le plus les compromis. Et, s'il faut constituer d'autres organismes représentatifs pour défendre les éléments qui, à l'heure actuelle, ne sont pas organisés, qu'il en soit ainsi. Comme de toute façon des discussions auront lieu, il est important qu'on les structure de manière à contribuer le plus possible au processus décisionnel et à l'intégration de la communauté canadienne.

Annexe A

Mémoires : ventilation par région (%)

Classement effectué selon les organismes ayant présenté un mémoire

Type	Nombre	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Territoires du Nord-Ouest
Tous les mémoires	1 158	12,3	13,5	38,5	19,8	13,0	2,6
Affaires	297	9,8	15,5	43,8	18,2	10,1	2,4
Syndicats	61	19,7	16,4	37,7	11,5	11,5	3,3
Secteur bénévole	234	12,0	12,4	38,9	18,4	15,4	3,0
Population du Canada (1983)	24 889 800	9,1	26,2	35,4	17,6	11,3	0,3

Mémoires traitant d'une question particulière

Question	Nombre	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest
Intervention de l'État	124	7,3	18,5	41,1	20,2	12,1	0,8
Stratégie industrielle	27	18,5	14,8	37,0	14,8	11,1	0,0
Investissements étrangers	49	2,0	14,3	61,2	12,2	6,1	4,1
Concertation	72	5,6	15,3	47,2	15,3	15,3	1,4
Relations fédérales-provinciales	33	9,1	15,2	63,6	9,1	3,0	0,0
Partage des pouvoirs	51	13,7	9,8	51,0	19,6	5,9	0,0
Décentralisation	18	27,8	44,4	16,7	5,6	0,0	5,6
Union économique	43	7,0	16,3	58,1	14,0	4,7	0,0
Politique de développement régional	28	25,0	25,0	25,0	3,6	10,7	10,7

Annexe B

Extraits de mémoires émanant des provinces de l'Atlantique

La région de l'Atlantique [. . .] revêt peu d'importance sur le plan de la politique nationale [. . .] Les habitants de cette partie du pays ont peu de « poids » en termes politiques et ne disposent donc que de moyens limités pour faire pencher en faveur d'une région les décisions prises au niveau national. Les rapports entre les gouvernements provinciaux et Ottawa ressemblent à ceux de David et Goliath, non seulement à cause de la dimension relative des gouvernements mais aussi parce que les petits gouvernements régionaux [. . .] n'ont pas les moyens de bénéficier des connaissances spécialisées dont dispose le gouvernement plus important. Cette inégalité est en outre aggravée par les réalités financières de cette relation, étant donné que les quatre provinces de l'Atlantique dépendent grandement d'Ottawa pour les financer au moyen de paiements de transfert. Le scénario David et Goliath se complique du fait que David dépend de Goliath pour se nourrir (*Atlantic Provinces Chambers of Commerce*, mémoire, 6 septembre 1983, p. 3 et 4).

La région de la côte Atlantique du Canada et Saint John ont, bien sûr, besoin de l'appui soutenu, mais approprié, du gouvernement fédéral. Ce qu'il nous faut, c'est un programme d'action à long terme bien conçu, qui nous permettra de réaliser pleinement nos possibilités et de voler de nos propres ailes [. . .] Il est clair qu'il faut changer la façon dont le gouvernement fédéral voit les choses et élabore les décisions (*Saint John Board of Trade*, mémoire, 2 septembre 1983, p. 10).

Il y a bien des années que la région de l'Atlantique est le berceau du secteur industriel canadien. Nous proposons que l'on réévalue la politique nationale qui étaye artificiellement une base industrielle dans la région centrale du Canada (*Dartmouth Chamber of Commerce*, mémoire, 3 octobre 1983, p. 16).

La région de l'Atlantique subsiste avec environ 1,6 milliard de dollars de recettes par année, dont la moitié, soit 800 millions de dollars, est versée par le gouvernement en paiements de transfert, sous une forme ou une autre. Nous sommes mécontents de cette situation [. . .] (*Nova Scotia Federation of Labour [CTC]*, transcription, Halifax, octobre 1983 [vol. 22], p. 4210).

La politique énergétique nationale du gouvernement fédéral ne s'applique pas à la région de l'Atlantique de la même manière qu'aux autres provinces (*Capital Regional Development Commission Inc.*, Nouveau-Brunswick, mémoire, 8 septembre 1983, p. 3).

La politique industrielle nationale du Canada a favorisé le centre du pays, laissant aux provinces Maritimes en général, et au Nouveau-Brunswick en particulier, le soin d'exploiter leurs ressources primaires

destinées aux marchés d'exportation (*Parti libéral du Nouveau-Brunswick*, mémoire, 12 septembre 1983, p. 10). À l'époque de la Confédération, le Nouveau-Brunswick croyait fermement au bien commun et au partage, valeur des plus importantes sur laquelle a été bâti le Canada. La création et la mise en oeuvre d'une nouvelle union économique canadienne étaient un élément vital de l'entente sociale qui avait été convenue. Cette entente n'a pas été respectée. Les attentes créées par la Confédération n'ont pas été comblées. Nous estimons que la Confédération a desservi le Nouveau-Brunswick (*ibid.*, p. 18).

Nous avons trouvé dans le passé que l'attitude du centre du Canada à notre égard, et par extension celle du gouvernement fédéral, était très paternaliste. Celle-ci, à son tour, se reflète dans les décisions politiques qui touchent les Maritimes (*Ville de Charlottetown*, mémoire, 14 septembre 1983, p. 3).

Il devient évident [. . .] que le gouvernement fédéral ne prétend plus stimuler le développement économique dans la région de l'Atlantique ou réduire les disparités entre cette région et le reste du pays, comme en témoigne le démantèlement du ministère de l'Expansion économique régionale (*Nouveau parti démocratique du Nouveau-Brunswick*, mémoire, 20 septembre 1983, p. 2).

Nous qui habitons la région de l'Atlantique sommes dans une situation pire que ceux qui vivent dans les autres régions du pays. Le chômage y est plus élevé et les salaires inférieurs. Nous aussi, et cela n'est peut-être pas surprenant, avons moins d'emprise sur nos propres ressources et notre propre économie que le reste du pays et, en conséquence, sommes aussi, moins que les autres, en mesure de protéger la qualité de notre vie (*Nouveau parti démocratique de la Nouvelle-Écosse*, mémoire, 29 septembre 1983, p. 4).

La Nouvelle-Écosse n'a jamais été une associée à part entière dans la Confédération [. . .] Le développement financé par le gouvernement fédéral a joué contre nous (*Nova Scotia Federation of Labour [CTC]*, mémoire, 6 septembre 1983, p. 4).

Nous n'obtenons pas notre juste part du développement industriel [dans la région de l'Atlantique] (*Fédération des travailleurs des chantiers et autres industries maritimes assimilées [CTC]* transcription, Halifax, 13 octobre 1983 [vol. 24], p. 4672).

Nous aimerions dire que notre définition des disparités régionales, qui sont en grande partie responsables du sous-développement de cette région, et qui remontent réellement à l'époque de la Confédération, réside dans la façon dont le centre du Canada, qui a dépouillé la région de certaines de ses ressources les plus dynamiques, y compris des hommes et des femmes, exerce son emprise sur les ressources et le processus décisionnel (*Social Action Commission, Roman Catholic Diocese of Charlottetown*, transcription, 19 septembre 1983 [vol. 10], p. 2564).

Notes

1. Pour plus de détails, voir Scott (1958, p. 54-91).
2. Communiqué diffusé à la suite d'une réunion avec les représentants des organes d'information de l'Ouest, Ottawa, 8 juillet 1983, p. 14-15.
3. Chambre des communes, Comité permanent des transports, *Procès-verbaux et témoignages*, 10 août 1983, p. 115-118.
4. 27 septembre 1983.
5. *Ibid.*
6. Projet de loi C-150, réintroduit lors de la session de 1984 sous le numéro C-12.
7. Alberta, Gouvernement de l'Alberta, *Alberta in Canada: Strength in Diversity*, document de travail, Edmonton, 1983, p. 50.
8. Communiqué, Ottawa, 8 juillet 1983, p. 12.
9. *The Financial Post*, 31 décembre 1983, p. 23.
10. *Harmony in Diversity: A New Federalism for Canada*, 1978, p. 17.
11. *Edmonton Journal*, 3 février 1983, p. A2.
12. Budget, Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, mars 1983.
13. Cité dans *Maclean's*, 15 août 1983, p. 10.
14. Alberta, Gouvernement de l'Alberta, *Alberta in Canada*, 1983, *passim*.
15. *The Globe and Mail*, 7 février 1984.
16. La Commission a consulté tous les gouvernements des provinces. Certains d'entre eux ont présenté des mémoires tandis que d'autres ont participé à des réunions privées.
17. Voir Rokkan et Urwin (1983, p. 6-18) pour un exposé sur ce point.
18. Pour de plus amples renseignements sur la documentation, voir Lehbruch et Hayward (1983); voir aussi Berger (1981), Schmitter et Lehbruch (1979), et Lehbruch et Schmitter (1982).
19. Pour un exposé plus détaillé sur cette proposition, voir Thorburn (1984), p. 210-245.

Bibliographie

- Armstrong, Christopher, *The Politics of Federalism: Ontario's Relations with the Federal Government, 1867-1942*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.
- Berger, Suzanne (édit.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981.
- Bernard, André, *La politique au Canada et au Québec*, 2^e éd., Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1977.
- Bernard, L., « La conjoncture actuelle des relations intergouvernementales » dans R. Simeon (édit.), *Confrontation and Collaboration — Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979, p. 99-104.
- Berry, Glyn R., « The Oil Lobby and the Energy Crisis », *Administration publique du Canada*, vol. 17, 1974.
- Brown, Douglas et Eastman, Julia, *The Limits of Consultation: A Debate Among Ottawa, the Provinces and the Private Sector on an Industrial Strategy*, étude préparée pour le Conseil des sciences du Canada et l'Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.
- Brunelle, Dorval, « Économie politique et rapatriement », *Les Cahiers du socialisme*, vol. 8, 1981.
- Bucovetsky, M.W., « The Mining Industry and the Great Tax Reform Debate » dans A. Paul Pross (édit.), *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1975.
- Cairns, Alan, « The Governments and Societies of Canadian Federalism », *Revue canadienne de science politique*, décembre 1977, p. 695-726.
- , « The Other Crisis of Canadian Federalism », *Administration publique du Canada*, été 1979, p. 175-195.
- Canada, Commission de réforme du droit du Canada, *Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980.
- Chandler, Martha et Chandler, William, *Public Policy and Provincial Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979.
- Clement, Wallace, *The Canadian Corporate Elite*, Toronto, McClelland and Stewart, 1975.
- , *Class, Power and Property*, Toronto, Methuen, 1983.
- Corry, J.A., « Constitutional Trends and Federalism » dans A.R.M. Lower et al. (édit.), *Evolving Canadian Federalism*, Durham (N.C.), Duke University Press, 1958.
- Crozier, Michel J. et al., *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press, 1975.
- Dawson, Helen Jones, « An Interest Group: The Canadian Federation of Agriculture », *Administration publique du Canada*, vol. 3, 1960, p. 134-149.
- , « The Consumers' Association of Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 6, 1963, p. 92-118.
- , « National Pressure Groups and the Federal Government » dans A. Paul Pross (édit.), *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1975.
- Doerr, Audrey D., « The Role of White Papers » dans G. Bruce Doern et Peter Aucoin (édit.), *The Structure of Policy-Making in Canada*, Toronto, Macmillan, 1971.
- , « The Role of Coloured Papers », *Administration publique du Canada*, vol. 25, automne 1982, p. 366-379.
- Doray, Michelle, *The Consultation Process*, rapport de recherche, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1984, photocopié.
- Fach, Wolfgang, « Ausgangspunkt des Diskurses, Ende des Modells? », *Journal für Sozialforschung*, vol. 23, n° 3, 1983.
- Faulkner, J. Hugh, « Pressuring the Executive », *Administration publique du Canada*, vol. 25, n° 2, 1982, p. 240-253.

- Fournier, Pierre, « Le Parti québécois et la conjoncture économique au Québec », *Politique aujourd'hui*, 1978, p. 7 et 8.
- , « The New Parameters of the Quebec Bourgeoisie » dans Alain Gagnon (édit.), *The Quebec State*, Toronto, Methuen, 1983.
- Gillies, James, *Where Business Fails: Business-Government Relations at the Federal Level in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.
- Gillies, James et Pigott, Jean, « Participation in the Legislative Process », *Administration publique du Canada*, vol. 25, été 1982, p. 254–264.
- Greenwald, C.S., *Group Power: Lobbying and Public Policy*, New York, Praeger, 1977.
- Hosek, Chaviva, « Women and the Constitutional Process » dans K. Banting et R. Simeon (édit.), *And No One Cheered*, Toronto, Methuen, 1983.
- Inglehart, Ronald, *The Silent Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Kwavnick, David, « Pressure Group Demands and the Struggle for Organizational Status: The Case of Organized Labour in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 3, 1970, p. 56–72.
- , *Organized Labour and Pressure Politics*, Toronto, Macmillan, 1973.
- , « Interest Group Demands and the Federal Political System: Two Canadian Case Studies » dans A. Paul Pross (édit.), *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1975.
- Legaré, Anne, « Les classes sociales et le gouvernement P.Q. à Québec », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 15, 1978.
- Lehmbruch, Gerhard, « An Interorganizational Perspective on Neocorporatism », étude préparée pour l'atelier sur la démocratie industrielle, ECPR Joint Sessions, Salzbourg, du 13 au 18 avril 1984, polycopié.
- Lehmbruch, Gerhard et Hayward, Jack (édit.), « Interest Intermediation: Toward New Corporation(s) », *Revue internationale de science politique*, vol. 4, n° 2 (numéro spécial), 1983.
- Lehmbruch, G. et Schmitter, Philippe C., *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills, Sage Publications, 1982.
- Levitt, Kari, *Silent Surrender*, Toronto, Macmillan, 1970.
- Lowi, Theodore J., *The End of Liberalism*, 2^e éd., New York, Norton, 1979.
- Maxwell, J.A., *Federal Subsidies to Provincial Governments in Canada*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1937.
- Nelles, H.V., *The Politics of Development*, Toronto, Macmillan, 1973.
- Niosi, Jorge, *Canadian Capitalism*, Toronto, James Lorimer, 1981.
- Offe, Claus, « The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case » dans Suzanne Berger (édit.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981.
- , *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984.
- Olson Jr, M., *The Logic of Collective Action*, New York, Schocken Books, 1968.
- Panitch, Leo (édit.), *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.
- , « Corporatism in Canada », *Studies in Political Economy*, printemps 1979a.
- , « Corporatism in Canada » dans R. Schultz, O.M. Kruhlak et J.C. Terry (édit.), *The Canadian Political Process*, 3^e éd., Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1979b.
- , « The Role and Nature of the Canadian State » dans Leo Panitch (édit.), *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1979c.
- , « Class and Power in Canada », étude préparée pour l'Association des études canadiennes, Grainau (RFA), du 16 au 19 février 1984.
- Pizzorno, Alessandro, « Interests and Parties in Pluralism » dans Suzanne Berger (édit.),

- Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981.
- Pollard, Bruce G., *The Year in Review 1983: Intergovernmental Relations in Canada*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1984.
- Pratt, Larry, « The State and Province-Building » dans Leo Panitch (édit.), *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.
- Pratt, Larry et Richards, John, *Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West*, Toronto, McClelland and Stewart, 1979.
- Presthus, Robert, « Interest Groups and the Canadian Parliament: Activities, Interaction, Legitimacy and Influence », *Revue canadienne de science politique*, vol. 4, 1971, p. 444-460.
- _____, *Elites in the Policy Process*, New York, Macmillan, 1974.
- _____, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Macmillan, 1975.
- Pross, A. Paul, « Canadian Pressure Groups in the 1970s: Their Role and Their Relations with the Public Service », *Administration publique du Canada*, vol. 18, 1975a, p. 121-135.
- _____, « Pressure Groups: Adaptive Instruments of Political Communication » dans A. Paul Pross (édit.), *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1975b.
- _____, « Pressure Groups » dans David J. Bellamy, Jon H. Pammett et Donald C. Rowat (édit.), *The Provincial Political Systems*, Toronto, Methuen, 1976.
- _____, « Governing Under Pressure: The Special Interest Groups », *Administration publique du Canada*, été 1982.
- Rokkan, Stein et Urwin, Derek W., *Economy, Territory, Identity*, London, Sage Publications, 1983.
- Sanders, Douglas, « The Indian Lobby » dans K. Banting et R. Simeon (édit.), *And No One Cheered*, Toronto, Methuen, 1983.
- Schmitter, Philippe C., « Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America » dans Suzanne Berger (édit.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981.
- Schmitter, Philippe C. et Lehbruch, Gerhard, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979.
- Schultz, Richard, « Interest Groups and Intergovernmental Negotiation: Caught in the Vise of Federalism » dans Peter Meekison (édit.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3^e éd., Toronto, Methuen, 1977.
- _____, *Federalism, Bureaucracy, and Public Policy: The Politics of Highway Transport Regulation*, Montréal, McGill-Queen's University Press pour le compte de l'Institut d'administration publique du Canada, 1980.
- Schwartz, Mildred, « The Group Basis of Politics » dans John Redekop (édit.), *Approaches to Canadian Politics*, Scarborough, Prentice-Hall, 1978.
- Scott, F.R., « French Canada and Federalism » dans A.R.M. Lower *et al.* (édit.), *Evolving Canadian Federalism*, Durham (N.C.), Duke University Press, 1958.
- 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, 1979a.
- _____, *Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1979b.
- _____, « Fiscal Federalism in Canada: A Review Essay », *Canadian Tax Journal*, vol. 30, janvier-février 1982, p. 41-51.
- Simeon, Richard et Dunn Shelagh, « Alternative Perspectives » dans *Politics of Fiscal Federalism*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982.

- Simeon, Richard et Elkins, David, *Small Worlds, Provinces and Parties in Canadian Political Life*, Toronto, Methuen, 1980.
- Simeon, Richard et Miller, E. Robert, « Regional Variations in Public Policies » dans Richard Simeon and David Elkins (édit.), *Small Worlds, Provinces and Parties in Canadian Political Life*, Toronto, Methuen, 1980, p. 242–284.
- Smiley, Donald V., « Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945 » dans *Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1970.
- , *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, 3^e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.
- Stanbury, W.T., *Business Interests and the Reform of Canadian Competition Policy, 1971–1975*, Toronto, Carswell-Methuen, 1977.
- Stevenson, Garth, *Unfulfilled Union*, Toronto, Macmillan, 1982.
- Thompson, Fred et Stanbury, W.T., *The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979.
- Thorburn, H.G., « Pressure Groups in Canadian Politics: Recent Revisions of the Anti-Combines Legislation », *Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. 30, 1964, p. 157–174.
- , « Canadian Pluralist Democracy in Crisis », *Revue canadienne de science politique*, vol. 11, décembre 1978, p. 723–738.
- , *Planning and the Economy: Building Federal-Provincial Consensus*, Toronto, James Lorimer, 1984.
- Truman, David, *The Governmental Process*, New York, Knopf, 1951.
- Tupper, Allan, *Bill S-31 and the Federalism of State Capitalism*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1983.
- Veilleux, Gérard, « Évolution des mécanismes de liaison intergouvernementale » dans Richard Simeon (édit.), *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1979.
- von Beyme, Klaus, « The Politics of Limited Pluralism? The Case of West Germany », *Government and Opposition*, vol. 13, n^o 3, 1978, p. 265–287.
- Watson, Bill, « Industrial Policies: Picking Winners », *The Whig Standard Magazine* (Kingston), 18 février 1984, p. 6–8.
- Wolfe, David A., « Les dimensions politiques des déficits » dans *Les dimensions politiques de la politique économique*, vol. 40 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
- Ziegler, H., *Interest Groups in American Society*, 2^e éd., Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1972.
- Zukowsky, Ronald, *Interest Groups and the Federal System in Canada*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, s.d.



Gérard Bélanger est professeur au département d'économique, Université Laval, Québec.

Frederick J. Fletcher est professeur agrégé au département de sciences politiques, Université York, Toronto.

Garth Stevenson est professeur au département de sciences politiques, Université de l'Alberta, Edmonton.

Donald C. Wallace est chargé de cours au département de sciences politiques, Université York, Toronto.

John D. Whyte est professeur à la faculté de droit, Université Queen's, Kingston.



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)*

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)*

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

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. McPetridge
Kenneth Norrie*
Craig Riddell
John Sargent*
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Caroline Digby
Mireille Éthier
Judith Gold
Douglas S. Green
Colleen Hamilton
Roderick Hill
Joyce Martin

Politique et institutions de l'État

Directeur de recherche
Alan Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs-trices
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
G. Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Cynthia Williams
Gilbert R. Winham

Agents de recherche
Claude Desranleau
Ian Robinson

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Droit et Constitution

Directeur de recherche
Ivan Bernier

Attaché de direction et administrateur du Programme de recherche
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs-trices
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
John J. Quinn

Adjoint à la recherche et à l'administration
Nicolas Roy

Agent de recherche
Nola Silzer

*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

BOOKS

Les groupes de pression dans le système fédéral canadien

HUGH G. THORBURN

Les études sur **Le fédéralisme et l'union économique** (voir la liste à la fin du volume) sont regroupées dans les volumes 59 à 71.

L'élaboration des politiques, dans les pays occidentaux, suppose la négociation entre le gouvernement et les principaux corps intermédiaires — gens d'affaires, syndiqués, agriculteurs. Au Canada s'ajoute une autre dimension, celle des négociations entre le fédéral et les provinces. Comment ces deux secteurs sont-ils intégrés, comment influent-ils l'un sur l'autre, comment peut-on améliorer les relations entre les groupes de pression et les gouvernements, quel est l'avenir de ces relations? Voilà quelques-unes des questions auxquelles cette étude systématique propose des réponses.

HUGH G. THORBURN est professeur au département d'études politiques de l'Université Queen's (Kingston).

RICHARD SIMEON, un des coordonnateurs de la recherche sur *Le fédéralisme et l'union économique*, est également professeur au département d'études politiques de l'Université Queen's.



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